

ISSN 1684-8489

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ  
Харківський регіональний інститут  
державного управління

# АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ № 1 (41)

Харків  
Видавництво *ХарПІ НАДУ*  
«Магістр»  
2012

*Рекомендовано до друку Вченою радою Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, протокол № 2/167 від 15 лютого 2012 р.*

**Редакційна колегія:**

д.філос.н., проф. *В. В. Корженко* (голов. редактор); д.держ.упр., проф. *В. Б. Дзюндзюк* (заст. голов. редактора); к.е.н., доц. *Н. М. Мельтюхова* (відп. секретар); д.держ.упр., проф. *В. М. Бабаєв*; д.соц.н., проф. *В. С. Бакіров*; д.ю.н., проф. *Ю. П. Битяк*; д.політ.н., проф. *В. О. Волков*; д.держ.упр., проф. *А. О. Дегтяр*; д.соц.н., проф. *В. Домаркас*; д.філос.н., проф. *Н. С. Корабльова*; д.держ.упр., проф. *О. І. Крюков*; д.держ.упр., проф. *Ю. О. Куц*; д.е.н., проф. *Е.М. Лібанова*; д.ю.н., проф. *С. І. Максимов*; д.ф.-м.н., проф. *Ю. Г. Машикарів*; д.ю.н., проф. *Н. Р. Нижник*; д.політ.н., проф. *Ш. І. Пахрутдінов*; д.т.н., проф. *В. Л. Пілюшенко*; д.ю.н., проф. *В. О. Рум'янцев*; д.ю.н., проф. *О. П. Рябченко*; д.політ.н., проф. *С. О. Телешун*; д.філос.н., проф. *О. К. Чаплигін*; д.соц.н., доц. *Ю. О. Чернецький*; д.політ.н., проф. *Л. Є. Шкляр*

**Актуальні проблеми державного управління** : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2012. – № 1 (41). – 484 с.

Статті наукового збірника, що згруповані в п'ять розділів, висвітлюють проблемні питання, які постають у сфері теорії та історії державного управління, філософії державного управління, функціонування механізмів державного управління, місцевого самоврядування та державної служби.

Для науковців, державних службовців, слухачів, студентів і викладачів, які цікавляться проблемами державного управління.

**Pressing problems of public administration** : collection of Scientific Work. – the city of Kharkiv : Publisher of KRI NAPA “Magistr”, 2012. – № 1 (41). – 484 p.

The collection of scientific works comprises 5 sections and elucidates problems theory and history of public administration, philosophy of public administration, functioning of mechanisms of public administration, local government and public service.

This publication is designed for scientists, public servants, undergraduate and graduate students, professorial staff interested in addressing problems of public administration.

*Збірник наукових праць включено до переліку наукових фахових видань ВАК України з державного управління (постанова Президії ВАК України від 14 жовтня 2009 р. № 1-05/4).*

## ЗМІСТ

<b>ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ</b> .....	10
<i>Амосов О. Ю., Пасемко Г. П.</i> Зміст і суб'єкти державного регулювання аграрних відносин .....	10
<i>Мамонова В. В.</i> Роль прогнозування у плануванні економічного і соціального розвитку територій .....	18
<i>Машикарів Ю. Г., Палашиєвський Д. І.</i> Електронне місто – інформатизація місцевого самоврядування (на прикладі м. Харкова) .....	26
<i>Орлова Н. С., Удовік А. С.</i> Інформаційні системи в сучасному корпоративному управлінні .....	35
<i>Писаренко В. П.</i> Методологічні підходи до організації електронного документування в органах публічної влади .....	41
<i>Попович Н. Г.</i> Оптимізація комунікативної діяльності суб'єктів управління: концептуальний підхід .....	46
<i>Собченко В. В.</i> Наукові засади реформування управління соціальним захистом населення в сучасних умовах .....	54
<i>Стрельцов В. Ю., Гнидюк Н. А.</i> Новелізація ціннісних засад державної служби України та європейський адміністративний простір .....	64
<i>Сушиї О. В.</i> Суспільно-політичні трансформації в Україні в символічних контекстах ідентичності .....	70
<i>Тамм А. Є., Стецюра Т. П.</i> Інклюзивна освіта як предмет наукових досліджень у сучасній Україні .....	78
<i>Ульянченко Ю. О.</i> Теоретико-методологічні підходи до державного регулювання розвитку аграрної сфери на кластерних засадах .....	86
<i>Хашієва Л. В.</i> Теоретичні основи модернізації системи державного управління на засадах комунікативної парадигми .....	98
<i>Верьовіна І. М.</i> Теоретико-практичні підходи щодо формування та використання людського потенціалу .....	106
<i>Шабатько К. В.</i> Інтерес як державноуправлінська категорія .....	113
<i>Пішеніна К. К.</i> Упровадження методів державного управління науково-професійною освітою .....	122
<i>Кузнякова Т. В.</i> Становлення інформаційного суспільства в Україні .....	126
<i>Владимиров М. В.</i> Модернізація державної влади в умовах глобалізації ....	135
<b>МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ</b> .....	143
<i>Кіктенко О. В.</i> Домінуючі процеси кризових явищ на фондовому ринку та їх державне регулювання .....	143
<i>Клімушин П. С.</i> Механізми розвитку дозвільної системи у сфері господарської діяльності .....	148
<i>Коваленко М. М.</i> Банківський контроль – необхідна умова успішного розвитку банківського сектора України .....	156
<i>Кузьменко С. Г.</i> Побудова системи соціального захисту осіб похилого віку на різних рівнях управління .....	168
<i>Лисенкова Н. В.</i> Стратегічний контролінг як пріоритетна функція стратегічного управління інноваційної діяльності .....	175

<i>Месяков А. В., Тимошенко П. Б.</i> Удосконалення державної політики захисту дітей і молоді, інфікованих ВІЛ-СНІД .....	181
<i>Сафронова О. М.</i> Державна політика дерегулювання підприємницької діяльності: стан і перспективи розвитку в сучасних умовах України .....	188
<i>Грем'яцька К. А.</i> Історичні передумови виникнення ринку нерухомості як інтегрованої категорії ринку .....	196
<i>Коваленко О. М.</i> Комунікативний менеджмент як інструмент взаємодії соціально відповідального бізнесу і соціальної держави .....	201
<i>Слагін В. П.</i> Інституалізація соціальних функцій держави в умовах транзитивної економіки .....	207
<i>Нестругіна І. М.</i> Підвищення ефективності державного фінансового аудиту регіональних бюджетних програм .....	215

## **РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ**

<b>САМОВРЯДУВАННЯ</b> .....	222
<i>Ворона П. В.</i> Формування стратегії розвитку регіонів .....	222
<i>Козуб В. П.</i> Напрями підвищення результативності взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування в реалізації владних повноважень .....	231
<i>Яцук Н. В.</i> Феномен соціальної анімації в розвитку територіальних громад .....	240
<i>Балдинюк В. М.</i> Охорона та раціональне використання природних ресурсів (на прикладі Липовецького району Вінницької області) .....	247
<i>Мінаєва І. М.</i> Удосконалення механізму взаємодії органів публічної влади місцевого рівня .....	253
<i>Фадєйкін В. В.</i> Теоретичні засади дослідження інформації в місцевому самоврядуванні .....	261

## **ПОЛІТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

<i>Лахижа М. І.</i> Роль ідеології в посткомуністичній трансформації суспільства та влади .....	267
<i>Клімова С. М.</i> Юрисдикційна діяльність державної контрольно-ревізійної служби .....	275
<i>Корабельова В. М.</i> Пенсійна реформа – 2011 як політичний проект: до питання соціальної легітимності .....	282
<i>Орлов М. М.</i> Проблеми управління регіональними силами охорони правопорядку .....	288
<i>Рогова О. Г.</i> Державне управління у сфері правового забезпечення діяльності лікаря в умовах формулярної системи .....	293
<i>Сергієнко М. Г.</i> Інформаційно-аналітична підтримка страховим фондом документації України суб'єктів боротьби з тероризмом у процесі запобігання та ліквідації кризових явищ соціально-політичного характеру .....	302
<i>Соболь Р. Г.</i> Інституційне та законодавче забезпечення державного регулювання страхової діяльності .....	308

<i>Настечко О. Д.</i> Психологічна схильність до корупційних правопорушень та шляхи її запобігання .....	313
<i>Коняєва В. В.</i> Напрямки реформування організаційно-правових механізмів надання державних послуг .....	319
<i>Олещенко В. М.</i> Вплив політичної еліти на державну політику в Україні .....	326
<i>Сичова М. Д.</i> Теоретичний концепт державної програми міжетнічної інтеграції поліетнічного українського соціуму на основі міжетнічної толерантності .....	334
<i>Тиньков А. Л.</i> Правові засади запобігання політичній корупції в органах державної влади України .....	341
<i>Шульгінова Л. А.</i> Правове забезпечення державного регулювання заробітної плати: проблеми та перспективи .....	348
<i>Юрченко В. Е.</i> Роль комунікаційних технологій у легітимації влади та управлінні іміджем .....	355
<i>Грабовський В. А., Міцан О. О.</i> Шляхи вдосконалення взаємодії органів державної влади з інститутами громадянського суспільства .....	361
<b>ДЕРЖАВНА СЛУЖБА: АСПЕКТИ ТА ПРАКТИКИ</b> .....	366
<i>Толкованов В. В.</i> Інноваційні форми підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування .....	366
<i>Золотарьов В. Ф.</i> Підвищення кваліфікації державних службовців як основа розвитку кадрових процесів .....	376
<i>Камок Т. В.</i> Сутність та особливості публічної діяльності державних службовців .....	382
<i>Астапова Т. О.</i> Навчання іноземній мові державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування: комунікативний аспект .....	389
<i>Савченко Б. Г.</i> Організаторські здібності керівника державного управління .....	396
<i>Фесенко Н. С., Афанасьєва Ю. В.</i> Політико-адміністративна дихотомія як основа організаційної структури державної служби .....	401
<i>Кирий С. Л.</i> Припинення публічної служби: аудит діяльності персоналу .....	410
<i>Плецан Х. В.</i> Професіоналізм як чинник реалізації успішної професійної діяльності державних службовців .....	417
<i>Волик В. С.</i> Наукові підходи до визначення понять “компетенція” та “компетентність” державних службовців .....	426
<b>ГЛОБАЛІЗАЦІЙНІ ТА ІНТЕГРАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ</b> .....	434
<i>Жадан О. В.</i> Реалізація національних інтересів держави в соціально-трудовій сфері в умовах глобалізації .....	434
<i>Кравченко М. В.</i> Наслідки глобальної міграції для вітчизняної системи соціального захисту .....	441
<i>Туркіна І. Є.</i> Конституційне правосуддя в механізмі державного управління країн Західної Європи (на прикладах Італії, Німеччини, Франції) .....	449

---

<i>Кованда В. А.</i> Шляхи державної співпраці з громадськими організаціями української діаспори за кордоном .....	455
<i>Шеломовська О. М.</i> Моделі державного управління вищою освітою в країнах Європейського Союзу .....	461
<i>Кукін І. В.</i> Удосконалення термінологічного апарату у сфері надання послуг Державною прикордонною службою України .....	470
<b>ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ</b> .....	477

## CONTENTS

<b>THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION .....</b>	<b>10</b>
<i>Amosov O. Yu., Pasemko H. P.</i> Content and subjects of state regulation of agricultural relations .....	10
<i>Mamonova V. V.</i> Role of prognostication in economic and social territories development planning .....	18
<i>Mashkarov Yu. H., Palashevskiy D. I.</i> Electronic city: directions of local government informatization .....	26
<i>Orlova N. S., Udovik A. S.</i> Information systems in modern corporate management .....	35
<i>Pysarenko V. P.</i> Methodological approaches to electronic documentation organization in public power bodies .....	41
<i>Popovych N. H.</i> Optimization of communicative activity of subjects in management: conceptual approach .....	46
<i>Sobchenko V. V.</i> Scientific bases of governance reformation with social protection of population in modern conditions .....	54
<i>Streltsov V. Yu., Hnyduk N. A.</i> Conceptual approaches to convergence measuring of public administration systems .....	64
<i>Sushyi O. V.</i> Sociopolitical transformation in Ukraine in symbolic contexts of identity .....	70
<i>Tamm A. Ye., Stetsiura T. P.</i> Inclusive education as subject of scientific research in modern Ukraine .....	78
<i>Ulianchenko Yu. O.</i> Theoretical-methodological approaches to state regulation of agrarian sphere development under cluster bases .....	86
<i>Khashyieva L. V.</i> Theoretical bases of public administration system modernization under communicative paradigm principles .....	98
<i>Veriovina I. M.</i> Theoretical-practical approaches to formation and use of human potential .....	106
<i>Shabatko K. V.</i> Interest as category of public administration .....	113
<i>Pishenina K. K.</i> Implementation of public administration methods with professional education .....	122
<i>Kuzniakova T. V.</i> Establishment of an information society in Ukraine .....	126
<i>Vladymyrov M. V.</i> Modernization of state power under globalization .....	135
<b>MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION .....</b>	<b>143</b>
<i>Kiktenko O. V.</i> Dominant processes of crisis phenomena at stock market and their state regulation .....	143
<i>Klimushyn P. S.</i> Mechanisms of licensing system development in economic activity .....	148
<i>Kovalenko M. M.</i> Banking control - necessary condition of successful banking sector development in Ukraine .....	156
<i>Kuzmenko S. H.</i> Development of social security system of elderly people at different levels of management .....	168
<i>Lysenkova N. V.</i> Controlling as priority function of strategic management of innovative activity .....	175

<i>Meliakov A. V., Tymoshenko P. B.</i> Improvement methods of state policy of children and HIV-AIDS infected young people defence .....	181
<i>Safronova O. N.</i> State policy of entrepreneurship activity deregulation: current situation and perspectives of development under present-day conditions in Ukraine .....	188
<i>Hremiatska K. A.</i> Historical backgrounds of real estate market as market integrated category .....	196
<i>Kovalenko O. M.</i> Communication management as interaction between socially responsible business and welfare state .....	201
<i>Yelahin V. P.</i> Institutionalization of the state's social functions in transitive economy conditions .....	207
<i>Nestrukhina I. M.</i> Effectiveness increase of state financial audit of regional fiscal programs .....	215

## **REGIONAL ADMINISTRATION AND LOCAL GOVERNMENT ...** 222

<i>Vorona P. V.</i> Tendencies of regions strategy development .....	222
<i>Kozub V. P.</i> Tendencies of effectiveness increase of state power and self-government bodies interaction in authorities .....	231
<i>Yatsuk N. V.</i> Phenomenon of social animation in territorial societies development .....	240
<i>Baldyniuk V. M.</i> Protection and rational use of natural resources in Lipovetski district of Vinnitsa region .....	247
<i>Minaieva I. M.</i> Improvement of interaction mechanism in public authorities system .....	253
<i>Fadieikin V. V.</i> Theoretical bases of research information in local government .....	261

## **POLITICAL AND LEGAL FOUNDATIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION** .....

<i>Lakhyzha M.I.</i> Role of ideology in post-communist transformation of society and authority .....	267
<i>Klimova S.M.</i> Jurisdictional activity of state controlling and auditing service bodies .....	275
<i>Korabliova V.M.</i> Pension reform – 2011 as political project: on issue of social legitimacy .....	282
<i>Orlov M.M.</i> Essence of scientific problem of imperfect organization of regional enforcement public order management in complex conditions ....	288
<i>Rohova O.H.</i> State management in legal support of doctor's activity under form system .....	293
<i>Serhiienko N.H.</i> Information-analytical support with insurance fund of documentation in Ukraine for subjects of control over terrorism in process of prevention and liquidation of crisis phenomena of socio-political nature .....	302
<i>Sobol R.H.</i> Institutional and legislative provision of state regulation of insurance activity .....	308
<i>Nastechko O.D.</i> Psychological predisposition to corruption offences and ways of its prevention .....	313
<i>Koniaieva V.V.</i> Tendencies of organizational-legal mechanisms reforming for state services providing .....	319



<i>Oleshchenko V.M.</i> Influence of political elite on state policy in Ukraine ....	326
<i>Sychova M.D.</i> Theoretical concept in state program of interethnic integration of multi-ethnic Ukrainian society on basis of interethnic tolerance .....	334
<i>Tinkov A.L.</i> Legal bases of political corruption counteraction in state power bodies of Ukraine .....	341
<i>Shulhinova L.A.</i> Legal support of state wage control: problems and prospects .....	348
<i>Yurchenko V.E.</i> Role of communication technologies in power legitimization and image management .....	355
<i>Hrabowskiy V.A., Mishchan O.O.</i> Ways to improve the interaction of authorities with institutes of civil society .....	361

## **PUBLIC SERVICE: ASPECTS AND PRACTICES** .....

<i>Tolkovanov V.V.</i> The innovative forms of the professional retraining of the civil servants and the local officials .....	366
<i>Zolotariov V.F.</i> In-service training of public servants as basis for personnel processes development .....	376
<i>Kamok T.V.</i> Nature and characteristics of public officials .....	382
<i>Astapova T.A.</i> Teaching foreign language to public servants and local government bodies officials: communicative aspect .....	389
<i>Savchenko B.H.</i> Managerial abilities of head in public administration .....	396
<i>Fesenko N.S., Afanasieva Yu.V.</i> Political-administrative dichotomy as basis of civil service organizational structure .....	401
<i>Kyrii S.L.</i> Termination of public service: audit of personnel activity .....	410
<i>Pletsan Kh.V.</i> Professionalism as factor for realization of successful civil servants professional activity .....	417
<i>Volyk V.S.</i> Scientific approaches to conceptual definition of “competence” and “competency” of civil servants .....	426

## **GLOBALIZATION AND INTEGRATION PROCESSES** .....

<i>Zhadan O.V.</i> Realization of state national interests in social-labour sphere under globalization .....	434
<i>Kravchenko M.V.</i> Consequences of global migration for national system of social protection .....	441
<i>Turkina I.Ye.</i> Constitutional justice in public administration mechanism of Western Europe (by examples of Italy, Germany and France) .....	449
<i>Kovanda V.A.</i> Ways of state cooperation with public organizations of Ukrainian diaspora abroad .....	455
<i>Shelomovskaya O.M.</i> Models of the public management of higher education in European Union .....	461
<i>Kukin I.V.</i> Improvement of terminologicnogo apparatus in the sphere of provision of services by the State border guard service of Ukraine.....	470

## **CONTRIBUTORS** .....

477

## ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.96

О. Ю. АМОСОВ, Г. П. ПАСЕМКО

### ЗМІСТ І СУБ'ЄКТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ АГРАРНИХ ВІДНОСИН

*Проаналізовано й уточнено поняття, що відбивають зміст державного регулювання аграрних відносин, а також участь у цьому регулюванні всіх суб'єктів аграрних відносин.*

**Ключові слова:** суб'єкти аграрних відносин, зміст державного регулювання аграрних відносин, інституціоналізація аграрних відносин, суспільна цінність державного регулювання.

*Analyzed and clarified concepts that reflect the content of state regulation of agrarian relations, participation in the regulation of all subjects of agrarian relations.*

**Key words:** the subjects of agrarian relations, the content of state regulation of agrarian relations, institutionalization of agrarian relations, the social value of government regulation.

Необхідність подолання суперечностей аграрної реформи в Україні надзвичайно актуалізувала нові вимоги до державного регулювання аграрних відносин, оскільки виключно господарський, а не суспільно-економічний підхід до державного регулювання в аграрній сфері став джерелом цих суперечностей. Новий підхід вимагає послідовного використання, уточнення і введення в науковий оборот понять, за допомогою яких можна здійснити науковий аналіз, а також оцінити впливовість практичних аспектів державного регулювання аграрних відносин. Ключовим моментом у цьому процесі є виявлення специфіки щодо участі суб'єктів аграрних відносин у державницьких регулятивних процесах аграрної сфери. Зазначені обставини і обумовлюють актуальність наукових досліджень щодо змісту та суб'єктів державного регулювання аграрних відносин.

Наукові здобутки в державному регулюванні аграрних відносин мають декілька особливостей. По-перше, світова наукова думка відзначає як загальну тенденцію занепаду управління економікою і, спираючись на різницю внутрішніх і зовнішніх причин занепаду, формулює пропозиції його подолання, які мають цінність і для державного регулювання аграрних відносин [4, с. 483–489; 9, с. 13–16]. Особливо слід підкреслити розробку загальнотеоретичних питань

ролі держави в регулюванні економічних відносин, комплексного підходу до цієї ролі [8, с. 36–39], і розгляд під цим кутом зору державного регулювання господарсько-економічної діяльності, в тому числі і в аграрній сфері [7, с. 81–84]. Окрім фундаментальних розробок щодо вирішення проблем економічної ефективності різного типу аграрних підприємств [2] і регулювання аграрних відносин щодо забезпечення продовольчої безпеки [5] на особливу увагу заслуговує актуалізація питань щодо соціальних аспектів державного регулювання аграрних відносин [6], особливо з урахуванням історії українського села та селянства [3, с. 96–101]. Це свідчить про тенденцію більш широкого підходу до державного регулювання аграрних відносин ніж вимога прямої економічної ефективності. Ця вимога присутня при дослідженні не лише державного регулювання аграрних відносин у цілому, але і окремих складових цього регулювання, наприклад земельних відносин [10, с. 2–3]. На окрему увагу заслуговує фундаментальне дослідження стану і перспектив розвитку аграрного сектора економіки України, що здійснено Інститутом аграрної економіки [1]. Це дослідження може бути не лише джерелом постановки актуальних питань державного регулювання аграрних відносин, але й матрицею наукового підходу до цих питань та обґрунтування їх вирішення на основі здійсненого конкретного аналізу галузевого стану аграрного сектора України.

Мета статті – проаналізувати і уточнити поняття, що відбивають зміст державного регулювання аграрних відносин, участь у цьому регулюванні всіх суб'єктів аграрних відносин з тим, щоб забезпечити методологічно виважений підхід до практичних регулятивних питань.

Суб'єкт державного регулювання аграрних відносин є надзвичайно складним явищем. Воно включає всіх суб'єктів цих відносин, оскільки кожен з цих суб'єктів відбиває певні потреби і інтереси, без реалізації яких регулювання, з точки зору реального втілення, приречене. Кожен суб'єкт доступними йому засобами впливає на державне регулювання. Цей вплив зазвичай носить дуже інтенсивний характер. Досить поглянути на остаточне завершення земельної реформи – упровадження купівлі продажу землі сільськогосподарського призначення. Ініціатором цього державного регулятивного акту виступає не стільки держава, скільки володарі землі. Існуюча ситуація породжена неможливістю далі господарювати при існуючих земельних відносинах, у зв'язку з чим зволікання державою цього питання привело, по-перше, до зміни власності на землю явочним порядком і, по-друге, до криміналізації процесів передачі власності на землю на такому рівні, що це стало загрозою для регулятивних дій держави. Висловлені положення не означають пониження регулятивної ролі держави. По-перше, держава є ключовою ланкою в регуляції і узгодженні інтересів усіх аграрних відносин і тому визначає загальні умови їх існування. По-друге, вона має прямі владні повноваження стосовно регуляції аграрних відносин, створює і домагається здійснення загальних правил і умов спілкування і взаємодії суб'єктів аграрних відносин. По-третє, вона відбиває потреби і інтереси всього суспільства, що надає їй абсолютних пріоритетів порівняно з інтересами і діями будь-якого суб'єкта аграрних відносин.

З точки зору оцінки регулятивної ролі держави стосовно аграрних відносин виникає потреба поняття цінності такого регулювання. Оцінки безпосередньої економічної ефективності, виключно на яку зорієнтована більшість праць, де розглядається питання дієвості державного регулювання, виявляється недостатньою. Це обумовлено хоча б тим, що життєвий процес суб'єктів аграрних відносин не можна зводити лише до поєднання засобів праці і діяльності, а також до створення переваг на ринку. Показовою з цієї точки зору є діяльність агрохолдингів. Держава їх як суб'єктів аграрних відносин активно підтримує, оскільки вони забезпечують високу економічну ефективність виробничої діяльності. Що стосується оцінки їх діяльності з точки зору цінності, то тут виникає багато запитань, оскільки вони не беруть участь у створенні і забезпеченні функціонування інфраструктури аграрного сектора, тобто ігнорують інтереси і умови відтворення повноцінного життя ключового суб'єкта аграрних відносин – працівника і його сім'ї, і не випадково держава починає обумовлювати діяльність агрохолдингів виконанням певних соціальних зобов'язань. На наш погляд, цей процес йде ще недостатньо інтенсивно і не відповідає потребам гармонійного стану аграрних відносин. При цьому слід розрізняти об'єктивні і суб'єктивні ціннісні аспекти державного регулювання аграрних відносин. Об'єктивними є функціональний, аспект приналежності (власності), розподільчий аспекти. Найбільш важливими суб'єктивними аспектами є вплив на зміни і підтримання за участю самих суб'єктів аграрних відносин їх економічного і соціального статусу, а також вплив на ставлення суспільства в цілому щодо можливостей реалізації всієї системи прав людини, особливо з боку державних інститутів стосовно кожної конкретної особистості – учасника аграрних відносин.

У розумінні змісту державного регулювання аграрних відносин, на наш погляд, існує певна обмеженість підходу до нього. Поширеною є схема, згідно з якою при визначенні змісту цього регулювання є визначення його сутності і прямиї державний вплив. Інші аспекти розглядаються під таким кутом зору, згідно з яким усі інші учасники аграрних відносин розглядаються виключно як об'єкти регулювання. Це означає ігнорування того факту, що суб'єкти аграрних відносин у процесі державного регулювання мають подвійну природу. З одного боку, вони дійсно є об'єктами державницького владного впливу, особливо з точки зору легітимації їх діяльності; а з іншого – вони мають власні інтереси, закріплені за ними права щодо реалізації інтересів, а головне – здійснюють діяльність, у тому числі ініціативного характеру, лише в межах якої державницькі регулятивні настанови можуть стати дійсністю. Тобто зміст державного регулювання аграрних відносин визначається його сутністю, яка відрізняє це суспільне явище від усіх інших і всіма формами прояву цієї сутності, в основі яких лежать форми активності всіх суб'єктів аграрних відносин. У зв'язку з цим незалежно від теми дослідження аналіз будь-якого аспекту державного регулювання аграрних відносин, на наш погляд, буде вичерпним і повноцінним лише за умови, якщо він охоплює всіх суб'єктів аграрних відносин. Зрозуміло, що залежно від характеру проблеми, мети і

фундаментальності її дослідження підхід до кожного суб'єкта аграрних відносин і питома вага такого підходу можуть бути найрізноманітнішими, але аналітична оцінка впливу державних регулятивних дій щодо всіх суб'єктів аграрних відносин обов'язкова.

Державне регулювання аграрних відносин – це об'єктивно зумовлене та історично виправдане встановлення державою міри свободи і рівності суб'єктів аграрних відносин у межах реально існуючих відносин у суспільстві, а також конкретизація застосування владних повноважень держави стосовно цих суб'єктів та їх суспільних і життєвих ситуацій з метою соціально-економічної стабільності та продовольчої безпеки суспільства і реалізації інтересів учасників аграрних відносин.

Виконання державним регулюванням своєї соціальної ролі, у першу чергу, обумовлене його нормативністю, владним впливом. Реалізуючи будь-яку свою функцію, держава завжди визначає міру, обсяг належної, забороненої або дозволеної поведінки, легітимізує становище членів суспільства та наділяє їх правами і обов'язками у відносинах між собою та з державою. Загальнозобов'язаність, визначеність, конкретність регулятивних норм дозволяють моделювати різні суспільні відносини, охопити, відокремити та закріпити їх основний зміст.

Регулятивні дії держави у сфері аграрних відносин, зважаючи на їх певну інерційність, вимушені спиратися на відповідний соціокультурний контекст, тобто вони містять фактичні норми, що породжені певною соціокультурною традицією і характером самого аграрного виробництва. При цьому нормативність як регулятивний і координаційний засіб дій держави проявляється через інституціалізацію суспільних та організаційних відносин і поведінки.

Процес інституціалізації відносин передбачає їх формалізацію та стандартизацію, інакше суб'єкт суспільного життя не зміг би передбачити дії інших суб'єктів, з ним пов'язаних, та забезпечувати взаємодію. Однією зі специфічних рис людського суспільства є саме сформована інституціональна система, яка регулює поведінку людей.

Суспільний зміст державного регулювання, у тому числі аграрних відносин, є більш широким, ніж його нормативний зміст, бо містить розгляд широкого кола соціальних елементів – як тих, що передували формуванню державної волі, так і тих, які пов'язані із соціально-культурною структурою, що існує в суспільстві. При цьому необхідно розглядати взаємозв'язок суспільного та регулятивного факторів у динаміці, у розвитку, де соціальні, економічні, духовні відносини перекладаються на мову державної волі, а регулятивні приписи трансформуються в соціальну поведінку суспільства, соціальних верств, груп та окремих громадян. Отже, державне регулювання як особливий інститут нормативної регуляції суспільних відносин має складну природу, а здатність його дії в кожному конкретному випадку залежить від його економічно та соціально обумовленої діяльнісної і функціональної структури.

Із різноманіття підходів до процесу державного регулювання аграрних відносин необхідно виділити такі, які мають основоположне значення, тобто по відношенню до яких інші фактори впливу відіграють похідну роль. До них слід віднести такі:

- природу функціональних форм, через які ця природа проявляється;
- власність як об'єктивну, предметну форму втілення волі особистості;
- поле державного регулювання аграрних відносин, тобто соціальний і економічний простір, у межах якого відбуваються дії держави при регулюванні нею аграрних відносин.

Наголошуючи на необхідності у процесі державного регулювання аграрних відносин, виходячи з його природи і сутності, слід зважати на те, що ця природа має конкретні форми прояву. З функціональної точки зору державне регулювання є процесом установлення суспільно значущої поведінки людей. Обмежуючи свободу окремої особистості правами і свободою всіх інших особистостей та взаємопов'язуючи їх, державне регулювання сприяє збереженню, функціонуванню та розвитку суспільного цілого.

Визначаючи державне регулювання як процес, слід звернути увагу на недостатність дослідження одного тільки зв'язку “норма – індивід”. Окрім норми на поведінку людини впливає вся система соціально-економічних умов життя, що має визначальне значення, коли людина обирає певний варіант поведінки.

Розвиток аграрних відносин у межах, установлених регулятивними нормами держави, дозволяє вирішити спочатку невеликі, а потім більш загальні завдання аж до досягнення певних соціальних цілей. Поступове накопичення таких змін готує зміни всієї системи аграрних відносин і спричиняє видання нових норм державного регулювання, що починають визначати подальшу поведінку суб'єктів аграрних відносин.

Державне регулювання аграрних відносин не має завдань, відділених від завдань суспільного цілого, тому можна говорити також про його соціальні функції. По-перше, таке регулювання сприяє моделюванню суспільно значущих цілей і є інструментом їх досягнення. По-друге, воно закріплює легітимні умови вільної діяльності людини у сфері аграрних відносин, а також опосередковує становлення людини, що здатна до такої діяльності. По-третє, державне регулювання закріплює економічні засади вільної діяльності, у першу чергу, матеріальну та інтелектуальну власність. Завдяки цьому отримують реальне опосередкування виробництво, розподіл, обмін і споживання в аграрній сфері. По-четверте, регулятивна діяльність держави забезпечує участь суб'єктів аграрних відносин у справах суспільства не лише господарських, а також загальний хід справ.

Суспільні відносини – це зв'язки між людьми, що виникають у процесі їх спільної діяльності. Існує прямий і зворотній зв'язок між державним регулюванням та суспільними відносинами, які воно в даному випадку регулює. Мова йде про реалізацію регулятивних дій та їх ефективність. Якщо та або інша дія не спричинена вимогами життя, навряд чи можна сподіватися

на те, що її застосування дасть бажаний результат. З іншого боку, лише на основі вивчення ефективності державного регулювання аграрних відносин можна внести корисні пропозиції щодо їх подальшого вдосконалення.

Зважаючи на це, необхідно звернутися до питання про суспільну цінність державного регулювання. Цінності – це характеристики об’єктів і процесів, які мають позитивне або негативне значення для суспільного життя. Ціннісне відношення виникає в результаті включення того чи іншого суб’єкта до сфери інтересів, що обумовлені певною діяльністю. Із цього випливає, що світ цінностей – це світ належного, а самі вони є стимулом для змін, джерелом діяльності і активного ставлення до реальності. Належне – доцільніше і тому краще за існуюче, саме в цьому полягає сенс цінності.

Система цінностей задає модель життя та його належного устрою. Однак, для того щоб втілювати цінності в життя або прийманні підтримувати його досягнутий стан, вони потребують втілення в певні стереотипи поведінки, тобто набути інструментального характеру. Норми, на які орієнтується державне регулювання аграрних відносин, і є такими “соціально-технологічними” втіленнями цінностей. Отже, державне регулювання виступає в даному випадку як власне цінність, а також має інструментальну цінність. Тобто державне регулювання є регулятором, інструментом управління, за допомогою норм “задає” програми управління і здійснює оперативну і стратегічну управлінську діяльність.

Тому державне регулювання має розглядатися, окрім іншого, з позицій ціннісного підходу, тобто не тільки з позицій управління само по собі, а й як мистецтво організації доцільної (згідно з метою) поведінки. Регулювання складається з дій, які прагнуть нейтралізувати розбіжність між станом, що існує у сфері аграрних відносин, та суспільною метою цієї сфери.

З позицій державного регулювання аграрних відносин, суб’єкт має дуалістичну природу – нормативну і соціально-діяльнісну. Тобто змістом відносин держави і суб’єктів аграрних відносин є комплекс прав і зобов’язань цих суб’єктів, які існують залежно від участі в реальних економічних або соціальних відносинах.

Таким чином, учасниками процесу державного регулювання завжди є люди та їх об’єднання, що виступають як носії передбачених законом прав і обов’язків. Категорія “суб’єкт державного регулювання” означає можливість бути активним учасником державних правовідносин і практичних дій держави. Оскільки ці дії мають не тільки економічний, але й широкий суспільний характер, це необхідно враховувати при розгляді природи суб’єктів державного регулювання також і аграрних відносин.

При цьому слід поділяти суб’єктів державного регулювання на дві групи: 1) ті, що здійснюють регулятивний вплив на приватному рівні; 2) ті, що діють у сфері публічного права.

За такого підходу класифікація суб’єктів державного регулювання вимагає брати за такі критерії соціально-правові ознаки: по-перше, соціально-правовий статус; по-друге, соціальну згуртованість; по-третє, інституційність.

Відповідно до цього, суб'єктів державного регулювання аграрних відносин можна класифікувати таким чином:

- індивідуальні (приватні) – громадяни, що включені до активної економічної і суспільної діяльності в аграрній сфері;
- спільноти, що наділені регулятивними правами стосовно регулювання на певному рівні аграрних відносин (народ, населення регіону, трудовий колектив, корпоративне об'єднання);
- інституційні ланки держави, установи і організації (державні органи, державні установи і підприємства).

Спільноти виступають суб'єктами державного регулювання найчастіше опосередковано, через державні організації чи об'єднання, яким вони делегують відповідні повноваження. Проте закон передбачає умови і випадки, за яких народ, населення регіону (адміністративні території), трудовий колектив можуть і повинні виявити свій регулятивний вплив. Наприклад, лише народ через обрані ним державні законодавчі органи вирішує питання про форми власності на землю.

Отже, державне регулювання охоплює всю суспільну систему: регулює діяльність об'єкта регулювання; визначає характер та параметри самого регулювання, а також регулює внутрішнє життя суб'єкта регулювання. При цьому можна виділити три рівні, на яких діє регулятивний процес державного регулювання аграрних відносин.

Діяльнісні особистості – це індивіди, що як суб'єкти державного регулювання набули певних економічних і громадських прав і самостійно вступають у легітимні економічні правові, земельні, фінансові відносини. Від їх активності залежить набуття ними певного статусу в системі державного регулювання суспільних, у тому числі аграрних відносин.

Недержавні організації, що діють у господарчій сфері соціоекономічних відносин, виступають у ролі суб'єктів державного регулювання аграрних відносин у сфері державно-регулятивних відносин. Маючи подвійний статус, вони за своїм становищем є єдиною ланкою між окремою в аграрній сфері особистістю і державою.

Державні організації як суб'єкти державного регулювання за виконуваними функціями поділяються на такі групи:

- органи держави, що виконують функції управління і мають владні повноваження, вони виступають суб'єктами регулювання економічних, адміністративних, земельних, правових і процесуальних відносин. Їх становище характеризується компетенцією, передбаченою чинним законодавством і можливостями владного впливу на всі аспекти життя і діяльності в аграрній сфері;

- бюджетні установи, які виконують специфічні функції регулювання за допомогою економічного впливу в умовах ринкової економіки;

- державні підприємства, які своєю господарчою діяльністю на засадах господарчого ведення або на праві оперативного управління включаються в систему аграрних відносин в необхідному для держави напрямку і тим самим виконують регулятивну роль.



Таким чином, держава виступає як диверсифікований суб'єкт державного регулювання в системі аграрних відносин, включаючи всі їх економічні і державницькі аспекти. Усі параметри і регулятивні функції держави обумовлені державним і економічним устроєм і делеговані суспільством.

У зв'язку зі специфічною активною природою суб'єкт-об'єктних учасників державного регулювання аграрних відносин процес цього регулювання є не просто владним впливом держави на суб'єктів цих відносин, а формою взаємного врахування інтересів і фактичного співробітництва, кінцевою метою яких виступають соціальна злагода і забезпечення інтересів не лише суспільства, а й усіх суб'єктів аграрних відносин. Зважаючи на це, має бути розширеним розуміння змісту державного регулювання аграрних відносин на засадах підходу до нього як втілення активності всіх суб'єктів аграрних відносин під провідним і владним впливом держави. Згідно з цим, оцінку державного регулювання аграрних відносин доцільно оцінювати за критерієм цінності.

#### Література:

1. Аграрний сектор економіки (стан і перспективи розвитку) / [М. В. Присяжнюк, М. В. Зубець, П. Т. Каблук та ін.] ; за ред. М. В. Присяжнюка, М. В. Зубця, П. Т. Каблука, В. Я. Месель-Веселяка, М. М. Федорова. – К. : ННЦ ІАЕ, 2011. – 1008 с.
2. Андрійчук В. Г. Ефективність діяльності аграрних підприємств: теорія, методологія, аналіз : [монографія] / В. Г. Андрійчук. – К. : КНЕУ, 2005. – 290 с.
3. Дієсперов В. С. Історична доля українського селянства / В. С. Дієсперов // Економіка АПК. – 2009. – № 12. – С. 96–103.
4. Левин Ч. Управление организационным упадком и сокращением / Ч. Левин // Классики теории государственного управления: американская школа ; под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. – М. : Изд-во МГУ, 2003. – С. 482–499.
5. Лозинська Т. М. Національний продовольчий ринок в умовах глобалізації : [монографія] / Т. М. Лозинська. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2007. – 272 с.
6. Основи стійкого розвитку : навч. посіб. / за заг. ред. д.е.н., проф. Л. Г. Мельника. – Суми : ВТД “Університетська книга”, 2005. – 654 с.
7. Рябченко О. Зміст державного регулювання господарської діяльності / О. Рябченко // Право України. – 2006. – № 1. – С. 81–84.
8. Сатановська О. Роль держави в регулюванні економічних відносин / О. Сатановська // Економіка України. – 1999. – № 11. – С. 36–44.
9. Серова Е. В. Проблемы государственного регулирования АПК а современном этапе / Е. В. Серова // Государственное регулирование развития АПК и земельные отношения в России : сб. по материалам “круглого стола” в рамках конф. “Ломоносовские чтения” ; под ред. С. В. Киселева. – М. : Экономич. ф-т МГУ, ТЕИС, 2005. – С. 13–23.
10. Тимченко С. “Мое головне завдання від Президента – до 1 січня 2012 року навести порядок у земельній реформі” / С. Тимченко // Землевпорядний вісник. – 2011. – № 7. – С. 1–4.

УДК 351:332.14

В. В. МАМОНОВА

## РОЛЬ ПРОГНОЗУВАННЯ У ПЛАНУВАННІ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ

*Досліджено класифікацію функцій з управління територією. Дістало подальший розвиток встановлення взаємозв'язку прогнозування та стратегічного планування розвитку територій. Розроблено його логічну схему. Запропоновано здійснювати комплексний демографіко-економіко-бюджетний прогноз як передумову розроблення регіональної стратегії розвитку.*

**Ключові слова:** планування, прогнозування, демографічне прогнозування, економічне прогнозування, фінансове прогнозування, регіональна стратегія розвитку.

*Investigated the classification of functions of area management. The establishment of interconnection between forecasting and strategic planning of areas development has been further developed. Its logical scheme has been developed. Implementation the complex of demographic, economic and fiscal forecasting like a precondition for elaboration of regional development strategy suggested.*

**Key words:** planning, forecasting, demographic forecasting, economic forecasting, fiscal forecasting, regional development strategy.

В умовах формування інноваційно-знанневого суспільства управлінські рішення щодо соціального та економічного розвитку територій мають спиратися на наукові засади, що передбачає виявлення та науковий аналіз тенденцій, що склалися в кожній сфері життєдіяльності території, сценаріїв майбутнього розвитку з урахуванням оцінки можливих результатів прийнятих рішень – як позитивних, так і негативних. Разом з тим, існуюча практика територіального планування, як правило, сьогодні обмежується визначенням пріоритетів економічного та соціального розвитку територій і розробкою комплексних та/або цільових програм, спрямованих на їх реалізацію. При цьому реально не використовується повною мірою широкий арсенал методів прогнозування, які дозволяють здійснювати передбачення майбутнього розвитку не лише на основі аналізу даних ретроспективного періоду, а й ідентифікації зовнішніх і внутрішніх факторів впливу, врахування кількісних і якісних змін, що відбуваються в територіальній спільноті (регіону, району, міста, села, селища). Як наслідок – неузгодженість потреб ресурсного забезпечення розроблених на перспективу планів і програм зі щорічними бюджетними можливостями відповідних територій.

Згідно із законодавством України, передбачена розробка прогнозу економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, області, району, міста на середньостроковий період (п'ять років). У ньому повинно

бути відображене таке: аналіз соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці за попередній період і характеристика головних проблем розвитку її економіки та соціальної сфери; стан використання природного, виробничого, науково-технічного та трудового потенціалу, екологічна ситуація у відповідній адміністративно-територіальній одиниці; прогноз кон'юнктури на ринках основних видів товарів і послуг; можливі шляхи розв'язання головних проблем розвитку економіки та соціальної сфери відповідної адміністративно-територіальної одиниці; цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку в середньостроковий період та пропозиції щодо заходів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для їх досягнення; основні показники соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці; висновки щодо тенденцій розвитку економіки відповідної адміністративно-територіальної одиниці протягом середньострокового періоду [1]. Проте нічого не йдеться про демографічний прогноз розвитку території, її бюджетне прогнозування, хоча мають місце регіональні особливості демографічного розвитку, які суттєво впливають на функціонування майже всіх сфер життєдіяльності населення, що призводить до диференціації регіонів за освітою, охороною здоров'я, споживанням соціальних послуг, технологічною модернізацією тощо, і в результаті – рівнем соціально-економічного розвитку у цілому.

Проблеми прогнозування та програмування економічного і соціального розвитку України, використання економіко-математичного моделювання багато років знаходяться в центрі уваги відомих вітчизняних фахівців, серед яких В. Геєць, Б. Грабовецький, Т. Клебанова, Е. Лібанова, А. Осітнянко, М. Пашута, О. Черняк та ін. Проте питання соціально-економічного прогнозування та планування розвитку територій розглядаються, як правило, сьогодні більшістю науковців відокремлено, причому частіше за все ізольовано за видами прогнозування: демографічне, економічне, бюджетне тощо, що ускладнює їх інтегроване застосування в ході розробки планів і програм розвитку конкретних територій. Це підтверджує актуальність визначеної проблеми та потребує подальшого її дослідження.

Метою даної статті є обґрунтування ролі прогнозування у плануванні економічного і соціального розвитку територій через призму реалізації управлінських функцій на місцевому рівні.

Управління територіальним розвитком, незалежно від того, йдеться про органи державного управління чи органи місцевого самоврядування, здійснюється за допомогою функцій обраними методами із застосуванням певних інструментів, тобто відбуваються такі закономірності управлінських дій: функції  $\Rightarrow$  методи  $\Rightarrow$  інструменти. Як відомо, управлінський процес, за класифікацією Б. Гурне, забезпечується через головні, допоміжні та командні (штабні) функції [3]. Даний підхід розвинуто з урахуванням вітчизняних особливостей у працях відомих українських дослідників проблем державного управління, згідно із названими класифікаціями, функції державного управління розподіляються на великі групи, кожна з яких має свої підгрупи.

Так, здійснення командних (штабних) функцій управління територіальним розвитком пов'язане з реалізацією владою певної управлінської політики та охоплює поведження, також притаманні всім шаблям ієрархії управління, зокрема, прогнозування наслідків майбутніх рішень.

Сам же процес управління розглядається, як відомо, з двох точок зору: як прийняття управлінських рішень і виконання певних функцій управління. У теорії менеджменту поки ще відсутня єдина думка щодо кількості основних функцій державного управління та місцевого самоврядування. Дослідження літературних джерел з питань загального та муніципального менеджменту дозволило виявити такий перелік функцій управління: планування, організація, комплектація кадрами, координація, програмування, прогнозування, регулювання, керівництво, розпорядництво, командування, мотивація, стимулювання, аналіз, контроль, облік, оцінка, комунікація, представництво, ведення переговорів тощо. Однак вважаємо, що він є надто роздільним, більшість наведених призначень фактично являють собою різновиди того домірного розподілу функцій управління, запропонованого А. Файолем, одним з основоположників школи адміністративного управління: планування, організація, мотивація та контроль [11]. Саме через дослідження територіальної соціально-економічної системи можна відстежити поєднання наведених класифікацій функцій державного управління в широкому розумінні цього слова та особливості їх здійснення. Значна увага при цьому приділяється функціям планування та організації, через реалізацію яких з'ясовуються, в першу чергу, цілі, способи і ресурси, а також умови здійснення економічної, соціальної, політичної, громадської та іншої діяльності в межах адміністративно-територіальної одиниці будь-якого рівня.

Спрямованість функцій державного управління та місцевого самоврядування на території повинна визначатися, виходячи з таких міркувань. Органи державного управління відповідають за забезпечення конституційного ладу держави, виконання норм Основного Закону, законодавчих та інших нормативно-правових актів національного рівня на кожній території, охорону прав та свобод кожного громадянина, які гарантуються Конституцією України. Органи місцевого самоврядування займаються життєзабезпеченням окремої території, що відповідає самій природі самоврядування, яке покликане і може враховувати місцеві особливості та традиції при здійсненні самоуправління, використовувати локальні ресурси у процесі реалізації прийнятих рішень.

Окрім того, ускладнюється також процес управління територіальним розвитком у зв'язку з формуванням багатокладної економіки, появою великої кількості підприємств різноманітних організаційно-правових форм господарювання, утворюваних на основі різних форм власності: державної, комунальної, колективної, приватної. Це означає, що поширюється сфера рішень, які приймаються суб'єктами економіки самостійно, тобто звучується участь місцевих органів влади та управління в регулюванні їх діяльності, скорочується ступінь їх впливу на неї, що, у свою чергу, необхідно враховувати при здійсненні управління місцевим розвитком. При цьому місцеві державні

адміністрації та органи місцевого самоврядування застосовують різні методи, які можна розподілити на такі групи: адміністративно-правові, економіко-фінансові, комунікативні, морально-психологічні, специфічні, тобто притаманні певній функції. Спектр інструментів, що використовуються, є також достатньо широким. Укрупнено їх також можна класифікувати за групами за певними ознаками таким чином: інституціональні, фінансові, функціональні. У свою чергу, кожна група представлена достатньою кількістю інструментів, які використовуються під час реалізації функцій управління. Наприклад, якщо проаналізувати функцію планування, то відносно розвитку території вона може здійснюватись різними методами або комбінацією декількох методів, наприклад, нормативного, балансового, програмного, картографічного, економіко-математичного моделювання, прогнозування тощо [7; 10]. Інструментарій, що застосовується у плановій діяльності, також достатньо широкий: карти, баланси, моделі тощо. Найбільш ефективним при цьому вважаємо поєднання методів стратегічного планування і програмування, інструментами втілення яких є розроблені стратегії, стратегічні плани, цільові програми, конкретні проекти, з методами і моделями прогнозування.

Планування вважаємо ключовою серед управлінських функцій, шляхом виконання яких здійснюється державне втручання в життєдіяльність території, тому що саме через нього можна досягти найкращої організації території як соціально-економічної системи, не тільки обґрунтовано розміщувати житлові райони, громадські центри, виробництва та їх комплекси, об'єкти інфраструктури, а також здійснювати охорону та покращання навколишнього середовища, створювати умови для прогресивного розвитку. Реалізація всіх інших функцій управління спрямована, по суті, на виконання запланованих завдань і досягнення поставлених цілей.

У зв'язку з цим корисним уявляється впровадження проекту “Розбудова спроможності до економічно обґрунтованого планування розвитку областей і міст України” (далі – Проект РЕОП), метою якого є вдосконалення процесу економічного планування розвитку областей і міст України з використанням аналітичних та прогнозних інструментів. Проект РЕОП розрахований на п'ять років (2010 – 2015 рр.) та фінансується Канадською агенцією міжнародного розвитку (КАМР). Керівництво проектом здійснює Конференційна рада Канади (КРК). Проект надає цільову підтримку в розбудові спроможності до економічно обґрунтованого планування розвитку областей і міст України. Зокрема, в рамках Проекту передбачено надання підтримки Дніпропетровській та Львівській областям, а також шести містам України: Львову, Червонограду, Дрогобичу, Нікопю, Кривому Рогу та Дніпропетровську. Реалізація Проекту РЕОП передбачає розробку вдосконалених стратегічних планів розвитку на основі бенчмаркінгу (порівняльного аналізу) та демографічного, фіскального і економічного прогнозів [9].

Слід відзначити важливість визначення часових рамок прогнозів, які мають розроблятися для планування розвитку територій. Так, короткострокові прогнози, як правило, розробляються на період до п'яти років, середньострокові – на період 20 – 30 років, довгострокові – 30 – 100 років [5; 8].

Роль прогнозування у плануванні розвитку території, логіку його взаємозв'язку зі стратегічним плануванням зображено на рисунку.

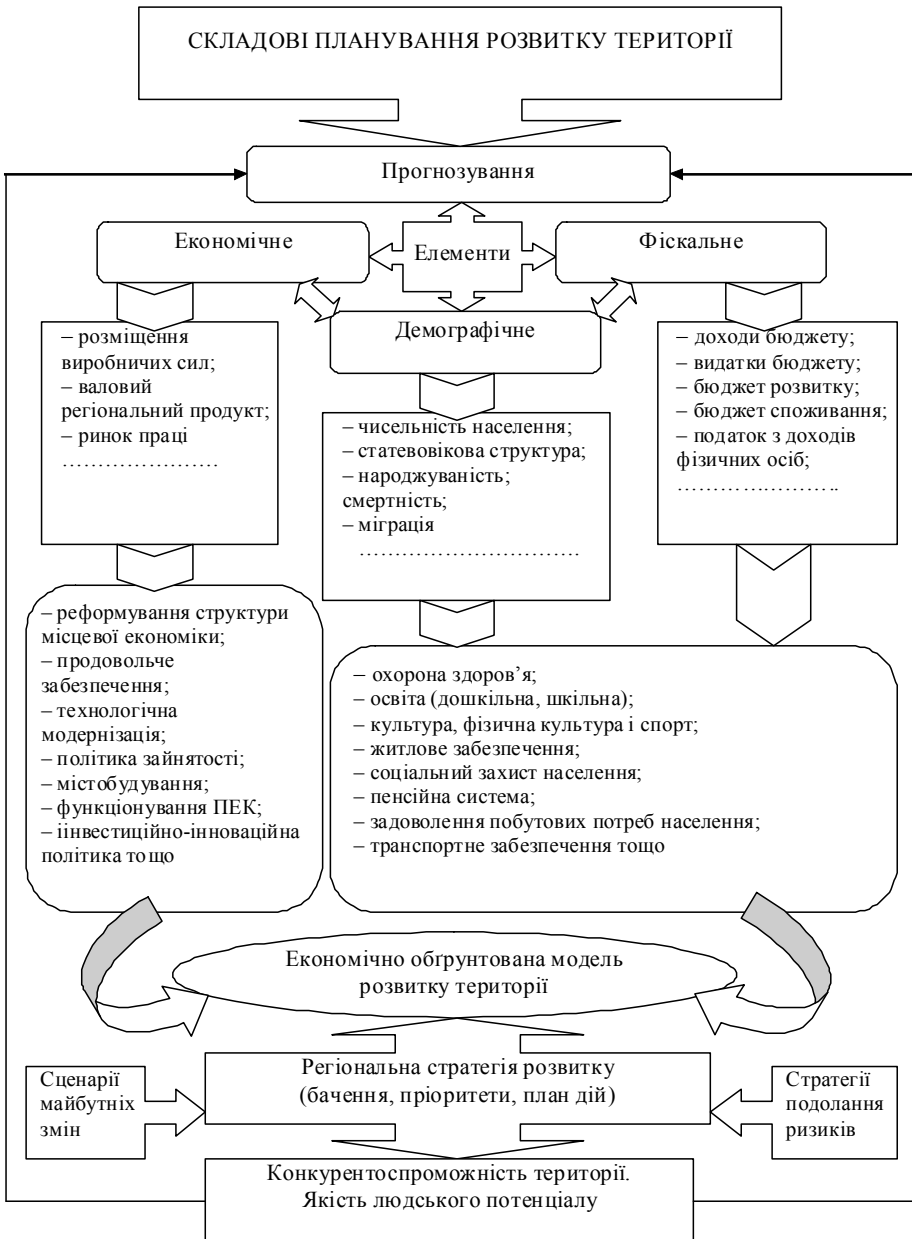


Рисунок. Взаємозв'язок прогнозування і стратегічного планування

Перш за все відзначаємо особливу роль демографічних прогнозів у довгостроковому плануванні соціально-економічного розвитку територій. Демографічні прогнози дозволяють не лише обмежитися визначенням майбутніх характеристик населення: загальна чисельність, статевовікова структура, народжуваність, смертність, міграція. Такі прогнози необхідні для того, щоб адекватно реформувати сфери охорони здоров'я і освіти, культури, фізичної культури і спорту, здійснювати продовольче, житлове, транспортне, пенсійне забезпечення населення, його соціальний захист тощо. Одночасно це впливає на характер міграційної політики, зокрема регулювання трудової еміграції.

Демографічні прогнози систематично публікує ООН, вони обчислюються в багатьох країнах світу. В Україні дослідження проблем демографічного розвитку здійснює Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України. Він проводить фундаментальні та прикладні дослідження, моделює новітні тенденції, розробляє комплексні демографічні прогнози та концептуальні засади державної соціально-демографічної політики. Так, за висновками дослідження динаміки базових складових людського розвитку в регіонах України, міжрегіональна диференціація демографічної ситуації зумовлена комплексним впливом різноманітних природно-географічних, історичних, економічних, політичних факторів, зокрема таких, як різний ступінь розвитку господарської та соціальної інфраструктури, структура виробництва, рівень та якість життя населення, специфіка ринків праці, особливості способу життя сільського та міського населення, насамперед, у мегаполісах, динаміка міграційних процесів, тенденції урбанізації, екологічна ситуація, культурно-історичні традиції тощо. Причому здійснювані впродовж останніх років соціально-економічні реформи, зокрема тенденція перенесення їх акценту саме на регіональний рівень, суттєво позначаються на міжрегіональній диференціації, а в багатьох випадках спричиняють її поглиблення [6]. Це обумовлює нагальну потребу розробки не лише державної політики, спрямованої на невідкладне вирішення гострих соціально-демографічних проблем в Україні, а й регіональних програм, включення завдань подолання негативних тенденцій демографічних процесів у регіональні стратегії розвитку як пріоритетні напрями.

Отже, демографічні прогнози є важливим елементом в управлінні розвитком території, оскільки дозволяють на основі знання перспектив цілеспрямовано впливати на розвиток соціально-економічних явищ, місцевого значення, своєчасно виявляти негативні тенденції та адекватно реагувати на них.

Головною функцією економічного прогнозування визначають науковий аналіз соціально-економічних і науково-технічних процесів і тенденцій розвитку; оцінку причинно-наслідкових зв'язків між соціально-економічними явищами в конкретних історичних умовах і впливів на них зовнішнього середовища; виявлення можливих альтернатив розвитку та їх

оцінку, аналіз і оцінку кон'юнктури внутрішнього і зовнішнього ринків товарів, ресурсів, фінансів; своєчасне виявлення суперечностей, які потребують вирішення [2; 4]. Сьогодні відомий чималий інструментарій різноманітних методів економічного прогнозування: формалізовані (екстраполяція та економіко-математичне моделювання, індекс випереджаючих показників тощо), експертні (“мозковий штурм”, “Дельфі”, матричний тощо), аналітичні (нейромережеве прогнозування на основі штучної нейронної мережі тощо) тощо.

Економічні прогнози на регіональному рівні сприяють формуванню раціональної структури місцевої економіки, здійсненню її технологічної модернізації, виваженої інвестиційно-інноваційної політики, оптимізації функціонування паливно-енергетичного комплексу (ПЕК) тощо.

Фіскальна політика територіальних органів влади, частіше за все, формулюється як регулювання доходів і витрат місцевих бюджетів, оподаткування. Проте її формування на перспективу має бути пов'язано з демографічним та економічним прогнозами: чисельність працездатного населення впливає на стан ринку праці, створення робочих місць викликає зростання обсягів виробництва і прибутку, останнє призводить до збільшення суми податків, які надходять до місцевого бюджету. З іншого боку, зростання зайнятості, підвищення конкуренції на ринку праці може певною мірою обмежувати прагнення сімей щодо народження та виховання дитини, тобто необхідні програми, спрямовані на популяризацію гендерної рівності, в тому числі членів родини, надання їм можливостей гармонійного поєднання зайнятості економічною діяльністю з народжуваністю та вихованням дітей.

На основі розроблених прогнозів має формуватись економічно обгрунтована модель розвитку території, яка повинна передбачати не менш ніж три сценарії розвитку: песимістичний, оптимістичний, реалістичний, які визначаються через призму оцінки майбутніх векторів впливу зовнішніх факторів та траєкторії змін внутрішнього середовища.

Економічно обгрунтована модель розвитку має стати поштовхом для розробки регіональної стратегії розвитку на основі методології стратегічного планування, наряду зі SWOT-аналізом території і TOWS-аналізом стратегічного вибору. Ключовими позиціями регіональної стратегії розвитку, як відомо, є визначення бачення майбутнього і пріоритетів з наступною розробкою плану конкретних дій за кожним з них. Доцільно розробити також сценарії майбутніх змін і стратегію подолання ризиків, які виникатимуть у процесі реалізації планів розвитку території.

Реалізація розробленої регіональної стратегії має привести до кількісних і якісних змін у соціальній, економічній, екологічній, гуманітарній та інших сферах життєдіяльності регіону, якості людського потенціалу, що підтвердить його перехід до іншого стану, тобто власне розвиток, індикаторами якого слугуватимуть індекс людського розвитку, індекс конкурентоспроможності території тощо.



З урахуванням вищевикладеного матеріалу можна зробити такі висновки. На відміну від планування, яке спрямоване на прийняття та практичне здійснення управлінських рішень, прогнозування покликане не лише з'ясувати перспективи недалекого та майбутнього соціально-економічного розвитку території, керуючись тенденціями, що склалися у фактичній життєдіяльності територіальної спільноти, а й сприяти розробці на основі прогнозних оцінок обґрунтованих планів з урахуванням можливих наслідків прийнятих рішень, хоча можуть мати місце й певні флуктуації, що ускладнюватиме процес планування. Виходячи з цього, пропонується здійснювати комплексний демоєкономіко-бюджетний прогноз розвитку території як передумову розроблення регіональної стратегії розвитку. Необхідність опрацювання його методології потребує подальшого дослідження елементів прогнозування як складових планування розвитку території.

#### Література:

1. Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” // ВВР України. – 2000. – № 25. – Ст. 195.
2. *Грабовецький Б. Є.* Економічне прогнозування і планування : навч. посіб. / Б. Є. Грабовецький. – К. : Центр навч. літ-ри, 2003. – 189 с.
3. *Гурне Б.* Державне управління / Б. Гурне ; [пер. з фр. В. Шовкуна]. – К. : Основи, 1993. – 165 с.
4. Економічна енциклопедія : [у 3-х т.] / редкол. : С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К. : ВЦ “Академія”, 2000. – Т. 1. – 864 с.
5. Комплексний демографічний прогноз України на період до 2050 р. / [кол. авт.] / за ред. чл.-кор. НАНУ, д.е.н., проф. Е. М. Лібанової. – К. : Український центр соціальних реформ, 2006. – 138 с.
6. Людський розвиток регіонів України: аналіз та прогноз (колективна монографія) / за ред. Е. М. Лібанової. – К. : Ін-т демографії та соціальних досліджень НАН України, 2007. – 367 с.
7. Моделі і методи соціально-економічного прогнозування : підручник / В. М. Гесць, Т. С. Клебанова, О. І. Черняк та ін. – Х. : ВД “ІНЖЕК”, 2005.
8. Новий курс: реформи в Україні. 2010 – 2015. Національна доповідь / за заг. ред. В. М. Гейця [та ін.]. – К. : НВЦ НБУВ, 2010. – 232 с.
9. Офіційний сайт Проекту РЕОП. – Режим доступу : <http://expertise.one2action.com/uk/>
10. *Пашута М. Т.* Прогнозування та програмування економічного і соціального розвитку : навч. посіб. – К. : Центр навч. літ-ри, 2005. – 408 с.
11. *Файоль А.* Общее и промышленное управление / А. Файоль. – М., 1991. – 388 с.

УДК 353:330.332

Ю. Г. МАШКАРОВ, Д. І. ПАЛАШЕВСЬКИЙ

**ЕЛЕКТРОННЕ МІСТО – ІНФОРМАТИЗАЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ (НА ПРИКЛАДІ м. ХАРКОВА)**

*Розглянуто методичні підходи до вдосконалення місцевого самоврядування шляхом інформатизації великих міст на прикладі м. Харкова. Доведено доцільність створення спеціального комунального закладу “Міський інформаційний центр”.*

**Ключові слова:** електронне місто, місцеве самоврядування, інформаційно-комунікативні технології, інформатизація міст.

*Methodical approaches to improving local government by informatization of big cities on the example of Kharkov are considered. It is shown that creation of a special municipal institution “City information center” been a most effectively.*

**Key words:** electronic city, local government, information and communication technology, informatization of cities.

Останніми роками спостерігається активізація процесу створення орієнтованого на інтереси людей відкритого для всіх інформаційного суспільства [7]. У такому суспільстві кожен може створювати інформацію і знання, мати до них доступ, використовувати і обмінюватися знаннями так, що б дати окремим особам і суспільству в цілому можливість повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяючи розвитку суспільства і підвищуючи якість свого життя. Розвинена інформаційна інфраструктура перетворилася на невід’ємну умову конкурентоспроможності країн, а інформаційний ринок формується вже як фактор виробництва, нарівні з ринками капіталу, праці, природних ресурсів. Україна не тільки причетна до цих об’єктивних процесів, але і на всіх рівнях всебічно підтримує цілеспрямовані перетворення, метою яких є загальна інформатизація українського суспільства в рамках концепції “Електронне урядування” [5].

Володіючи розвинутою інформаційною інфраструктурою, саме міста здатні стати основою переходу в інформаційне суспільство у країнах, що розвиваються. Крім того, тут відбувається процес технологічного трансферу, завдяки якому високі інформаційні технології переміщуються з більш розвинених “предінформаційних” та “інформаційних товариств” на “наздоганяючі” суспільства, де робляться спроби боротьби з цифровим відставанням. Тому необхідно актуалізувати питання пошуку подібних центрів розвитку інформаційного суспільства в Україні. У зв’язку з цим м. Харків, що є значущим науково-освітнім і промисловим центром в Україні, видається цілком реальним вузловим пунктом, де могло б бути реалізовано реінжиніринг, спрямований на створення умов, що супроводжують побудову інформаційного

суспільства. Перш за все, слід відзначити потужний науково-дослідний потенціал Харкова, який підтверджується великою кількістю вищих навчальних закладів і великих наукових відкриттів. У даному контексті видається вельми перспективним дослідження поточних трансформацій, що відбуваються в м. Харків, а також вироблення необхідних інноваційних змін, що реалізують потенціал міста як вузлової точки розвитку інформаційного суспільства в Україні [12, с. 454].

На жаль, досвід практичного впровадження масштабних проектів доводить, що часто широко розрекламовані досягнення мають дуже мало спільного з реально існуючим станом справ.

Існує значний за обсягом і спектром перелік сучасних досліджень інноваційного розвитку міст за кордоном і в Україні. Не зменшуючи значущості внеску інших дослідників, можна відзначити праці Т. Адорно, Н. Брісел, В. Бабаєва, В. Дорофійенко, В. Куйбіди, В. Гусєва, В. Семиноженка та багатьох інших учених, які вивчали проблеми інноваційної діяльності як на рівні держави, так і на рівні окремих регіонів і міст. Основними труднощами, що значно гальмують розвиток інформатизації в регіонах як однієї з важливих складових інноваційного розвитку, слід назвати такі: недостатнє фінансування, відомча роз'єднаність, недоліки кадрового забезпечення регіональної інформатизації, недостатня кількість і низький професіоналізм фахівців з інформатизації органів державного та муніципального управління.

Мета роботи – розробити методичні підходи до вдосконалення місцевого самоврядування великих міст шляхом інформатизації управління містом на прикладі м. Харкова.

Стрімкий розвиток інформаційних систем і технологій, а також глобалізація інтернету, виникнення електронних ринків і нових бізнес-процесів формують інформаційну модель міста. Інформаційне місто – електронне місто, що володіє постіндустріальною структурою економіки, в якому головними сферами діяльності є управління, фінансова діяльність, наукові дослідження, вища освіта, культура, інформаційне обслуговування. Причому в цих видах діяльності зайнято більше половини всіх працюючих [1, с. 417].

Умови необхідності модернізації економіки, переходу до інформаційно-мережевої форми господарювання створюють проблеми розвитку інформатизації в містах. Сфера інформатизації охоплює процеси створення, використання, модифікації, утилізації інформаційних ресурсів із застосуванням інформаційних технологій, засобів інформаційної, обчислювальної та телекомунікаційної техніки.

Найбільший економічний і соціальний успіх господарюючих суб'єктів м. Харкова досягається там, де активно використовують сучасні засоби комунікацій, інформаційних технологій та їх мережеві додатки, а саме: електронна пошта, дистанційне навчання, мультимедіа, телебачення, телеконференції, візуалізація, моделювання, комп'ютерна графіка, медична теледіагностика тощо.

Інформатизація м. Харкова проводиться відповідно до Концепції Національної програми інформатизації, схваленої законами України

“Про Концепцію Національної програми інформатизації”, “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки”, згідно з Указом Президента України “Про першочергові завдання щодо впровадження новітніх інформаційних технологій” від 20 жовтня 2005 р. № 1497/2005, постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку формування та виконання регіональної програми і проекту інформатизації” від 12 квітня 2000 р. № 644, розпорядженням Кабінету Міністрів України “Про затвердження плану заходів з виконання завдань, передбачених Законом України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки” від 15 серпня 2007 р. № 653-р на основі “Програми інформатизації міста Харкова”, що затверджується Харківською міською радою щорічно. Головна мета інформатизації – приведення всіх елементів інформаційного середовища м. Харкова в такий стан, коли інформаційні потреби суб’єктів задовольняються своєчасно і в необхідному обсязі, за умов дотримання заходів безпеки, незалежно від відстані та використовуваних технічних засобів. Досягнення цієї мети можливе на основі створення єдиного інформаційного простору шляхом об’єднання інформаційних ресурсів, інформаційних систем і розвинутої електронної інфраструктури.

Зміни уявлень, що відбулися останніми роками, про цінності в ідеології держави (Конституція України, ст. 2, ст. 18), безумовно, проектуються на сьогоднішні тенденції в управлінні соціальними процесами та стратегічне планування розвитку міста. Очевидним стає визначення ролі Харкова як міста, в якому жителі мали б можливість задоволення потреб у різних галузях життєдіяльності, використовуючи унікальні особливості його географічного положення, інтелектуального потенціалу, багатой історико-культурної спадщини, а також невичерпних інформаційних ресурсів. Для міста, що володіє значними енергетичними, кадровими та науковими ресурсами, більшою мірою актуальним є прагнення до домінування у сфері унікальних інформаційних технологій, мистецтва, екологічної співпраці. Культивування творчого початку в усіх соціально значущих сферах (виробництво, містобудування, освіта, медицина тощо) стимулює їх адекватний гармонійний розвиток.

Аналіз інформаційного середовища міста Харкова дозволяє виділити такі об’єктивні особливості його розвитку:

- склався ринок інформаційних послуг і технологій. Провайдери широкого спектру послуг, маючи свої комерційні інтереси, вирішують спільні завдання щодо задоволення попиту на ринку інформаційних послуг, освіти потенційного користувача;

- існує система електрозв’язку, яка поки що недостатньо повно задовольняє споживача;

- існує конгломерат різноманітних інформаційних сховищ, різноманітних за видами носія, характером інформації, функціональним призначенням, відомчою належністю та формами власності, які не володіють єдиним управлінням, можливістю оперативного інформаційного обміну;

- існує комплекс установ освіти і науки, в якому зосереджено інтелектуальний і технологічний потенціал, здатний створювати і кваліфіковано експлуатувати різні інформаційні системи, готувати відповідних спеціалістів;
- існує домінування національно-адаптованих імпортованих інформаційних продуктів (комп'ютерних засобів і технологій, засобів і технологій зв'язку).

Інтегроване інформаційне середовище міста Харкова включає такі компоненти: інформаційні ресурси та системи, механізми надання послуг на їх основі, телекомунікаційне середовище, організаційну інфраструктуру, яка забезпечує сталий розвиток інформаційного середовища, систему підготовки і перепідготовки фахівців і користувачів інформаційного середовища.

У сучасних умовах найбільш ефективно розвиваються підприємства, що працюють в онлайн-режимі. Електронний бізнес – відносно нове явище, яке вже встигло пережити і стрімке піднесення, і не менш стрімкий занепад. Сьогодні можна впевнено сказати, що електронна комерція стала повноправним каналом продажів [11, с. 34].

Електронний бізнес підпорядковується тим самим економічним законам, що і традиційний “офлайновий” бізнес, термін “електронний” лише відображає його технологічні особливості. Навіть найсучасніші технології не в змозі змінити основи бізнес-процесів, але вони додають до реального бізнесу такі переваги віртуального середовища, як інтерактивність, миттєвість реакції, повнота інформації, цілодобова доступність. Сьогодні в електронній комерції м. Харкова, як і в будь-якому іншому бізнесі, основна увага приділяється споживачеві. У результаті все більше підприємств віддають перевагу веб-сайтам як зручному каналу вибору постачальників, пошуку покупців і здійснення угод, що забезпечує економію часу, повноту інформації та широкий асортимент [9, с. 149]. Але для успішного функціонування бізнесу необхідна ефективна взаємодія з управлінськими інституціями: дозвільними, фіскальними та контрольно-наглядними. А ефективність цієї взаємодії залежить від рівня використання сучасних технологій в управлінні, створення і надійної роботи технічних, програмних та віртуальних засобів спрощення та прискорення бізнес-орієнтованих механізмів урядування, ІКТ-компетентності міських чиновників, загалом – від ступеня інформатизації управління містом.

Обов'язковим фактором сталого розвитку інтегрованого інформаційного середовища м. Харкова є нормативно-правова база, що визначає засади регулювання відносин суб'єктів, що беруть участь в інформаційних процесах і в інформатизації, з урахуванням локальних і регіональних особливостей. Розробка комплексної програми інформатизації є ключовою позицією при формуванні механізмів інтеграції та координації дій з розвитку інформаційної індустрії та інтегрованого інформаційного середовища.

Щорічна програма інформатизації м. Харкова покликана мобілізувати внутрішні ресурси міста та об'єднати їх із зовнішніми, а також створити для учасників розвитку інформаційної індустрії передумови з формування різного роду консорціумів при вирішенні спільних завдань, консолідації ресурсів для більш ефективного їх використання.

Умовою успішної реалізації програми є розвинена, надійно функціонуюча система управління, здатна своєчасно, комплексно і ефективно вирішувати всю сукупність проблем, що виникають у цій сфері. Особливе значення надається взаємодії між державними органами влади, приватними і комунальними підприємствами, громадськими організаціями та міжрегіональними суспільно-політичними структурами. Інтереси громади міста повинні бути офіційно представлені в урядових організаціях, а також у громадських і наукових структурах міждержавного, національного та регіонального рівнів [2, с. 91].

Однією з умов ефективної реалізації комплексної програми розвитку міста є розробка і прийняття пакету додаткових нормативно-правових документів: про правила формування і ведення баз і банків даних, реєстрів інформаційних ресурсів на території міста; про регламент функціонування та доступності інформаційних систем на території міста; про права користувачів інформаційними ресурсами і телекомунікаційними системами на території міста; про тарифну і податкову політику у сфері інформаційних послуг.

Індустрія засобів зв'язку, передачі інформації, системних і прикладних програм, інформаційно-аналітичних послуг формує динамічний ринок, здатний задовольняти соціальні та культурні потреби міста. Інформатизація та створення інформаційної індустрії є одним з найважливіших способів реалізації інтелектуальні потенціалу – одного з головних ресурсів Харкова. Телекомунікаційне середовище є підґрунтям для забезпечення доступу до інформаційних ресурсів і систем, здійснення взаємодії між суб'єктами інформаційних процесів. Сьогодні головним завданням удосконалення телекомунікаційного середовища є забезпечення уніфікації та стандартизації технічної бази інформатизації м. Харкова.

Удосконалення методологічної бази і механізмів аналізу ефективності впровадження і вдосконалення інформаційних систем і технологій сприяло направленню інвестицій у розвиток телекомунікаційної інфраструктури як фактора інформатизації м. Харкова (у т.ч. механізму регулювання тарифів і податків як різновиду неявного інвестування).

Особливо актуальні проблеми інтелектуалізації мереж електров'язку як основи побудови сучасних інформаційно-довідкових служб і розширення сервісних функцій цифрових телефонних станцій шляхом злиття комп'ютерних технологій із засобами масової інформації. Важливим кроком у цьому напрямку буде забезпечення можливості абонентам первинної телефонної мережі входити в комп'ютерні мережі й користуватися їх інформаційними ресурсами соціального, навчального, наукового, медичного, екологічного, розважального та іншого характеру [3, с. 25].

Найважливішим завданням процесу інтеграції інформаційного простору є створення взаємопов'язаної комунікаційної інфраструктури всередині Харківської обл. (для обласного, міського та районного рівнів), що має виходи в зовнішні глобальні телекомунікаційні та інформаційні системи і забезпечує для абонентів по всій території області повний набір комунікаційних послуг і сервісів. Це дозволить локалізувати місцевий інформаційний трафік і збільшити

ефективні швидкості обміну інформацією в межах Харківської області. Також визначальним фактором інтеграції в єдиний інформаційний простір м. Харкова індивідуальних, корпоративних, галузевих і державних інформаційних систем і ресурсів є забезпечення належного рівня інформаційної безпеки для кожного суб'єкта, що прийняв рішення увійти в цей простір. В єдиному інформаційному просторі створено всі необхідні передумови для встановлення автентичності користувача, справжності змісту і достовірності повідомлення (тобто реалізовані механізми ідентифікації і аутентифікації).

Інформатизація займає важливе місце в роботі підрозділів Харківської міської ради та її виконавчих органів, зокрема районних адміністрацій. На сьогодні спроектовано муніципальну інформаційну мережу, яка об'єднує всі виконавчі органи влади міської ради та низку комунальних підприємств міста. Розпочато роботи з побудови цієї мережі, зокрема реалізовано проект побудови централізованого вузла зберігання, обробки та захисту інформації.

Створено інформаційний сервер міської ради з доступом через інтернет, на якому можна знайти всі рішення міського виконавчого комітету та сесій міської ради з 1998 р. Створено та ведуться роботи з подальшого розширення і впровадження єдиної системи електронного документообігу. Розроблено низку нормативних актів у галузі інформатизації, які стануть серйозною підмогою в реалізації програми реформування ЖКГ, нового генплану міста тощо.

Серед інформаційних технологій виділяються високою ефективністю геоінформаційні технології та системи (ГІС). Системно організована інформація дозволяє засобами просторового аналізу ГІС виявити тенденції складних процесів, що протікають на регіональному та муніципальному рівнях. Упровадження ГІС в регіональне і муніципальне управління буде означати перехід на новий більш високий рівень управління, планування та експлуатації складних територіальних систем.

У Харкові вже створено мережу розрізнених поки що ГІС. Прикладами є “ГІС грошової оцінки земельних ресурсів”, “ГІС Центральної диспетчерської Управління станції швидкої медичної допомоги”, “ГІС Управління державної пожежної охорони Харківської області”, “ГІС Харківкомунпромвод”. Створюється корпоративна інформаційна система Харківобленерго, яка включає ГІС – компоненту, технологічні розрахунки по електричних мережах. Реальну потребу відчувають міська служба ДАІ, КП “Харківкомуночиствод”, Управління земельними ресурсами, Відділ екології, Управління комунальною власністю міста та інші структури міського самоврядування. Харківська Національна академія міського господарства бере участь у розробці ГІС для сфери міського управління, вводить ГІС як предмет для освіти фахівців з міського господарства. Реалізація заходів щодо глобальної інформатизації є сьогодні основним завданням в управлінні економічними і соціальними проблемами міста.

Але, незважаючи на всі успіхи в окремих різновидах застосування ІКТ, постійно виходила на перший план проблема неузгодженості як на рівні конкретних технічних та програмних рішень, так і на рівні впровадження цілої низки загальнодержавних, міжрегіональних, регіональних та галузевих

проектів і програм. Для консолідації усіх зусиль у сфері інформатизації та оптимізації витрат міського бюджету в 2002 р. у Харкові було створено комунальне підприємство “Міський інформаційний центр”, основними завданнями якого були автоматизація та інформатизація управлінських процесів у роботі установ міста [4]. Як показав час, це було важливе і ефективне рішення керівництва міста. За відносно короткий термін, підприємству вдалося вирішити кілька соціально значущих проблем. У першу чергу слід відзначити проект створення Єдиної диспетчерської служби міста з коротким телефонним номером “1562” [10]. У процесі реформування житлово-комунального господарства з початку 2006 р. виникла потреба поліпшення управлінської структури і впровадження контролю якості комунальних послуг. Було прийнято рішення розробити на основі сучасних інформаційних технологій таку схему управління, яка легко інтегрувалася в існуючу модель ЖКГ та стане спільним інформаційним полем для всіх його складових. Для забезпечення контролю якості послуг і зворотного зв’язку з мешканцями міста було створено спеціальну програму для обробки звернень громадян. Вона дозволила, з одного боку, контролювати та оптимізувати потоки інформації, з іншого – стала надійною інформаційною базою для зв’язку споживачів послуг з комунальними підприємствами і контролю їх якості.

Стандартна для таких проектів модель call-центру була дещо модернізована, з урахуванням місцевих особливостей роботи: оператор, отримавши дзвінок заявника, вислуховує проблему, оформлює заявку та передає її виконавцю; потім виконання робіт контролюється і заявник отримує відповідь.

Саме такий алгоритм роботи було покладено в основу нового call-центру, який став опірною точкою системи контролю якості роботи комунальних служб Харкова.

Особливістю його є саме організація повного контролю на основі консолідації інформації, а також масштабність проекту, оскільки він охопив більше 150 окремо розташованих об’єктів, серед яких – структурні підрозділи виконкому міської ради, комунальні підприємства, районні адміністрації, громадські організації, житлові служби та диспетчерські. Враховуючи, що з огляду на кількість населення міста (1,5 млн людей) та з досвіду попередньої роботи диспетчерів очікувався величезний потік інформації, було визначено чіткі вимоги до технологічної платформи. Окрім 30 місць операторів було створено 15 одночасно працюючих каналів голосової пошти, які виконували функції автоматичних інформаторів, утримування та переадресації дзвінків. Такий підхід дозволяє опрацьовувати всі без виключення вхідні дзвінки.

Наступним кроком стало створення програмного комплексу. Детальне описання надання послуг дозволило скласти детальний маршрут проходження інформації, визначити способи її опрацювання та точки контролю. Схематично це виглядає так: оформлення заявки з визначенням проблеми за класифікатором – автоматичне спрямування її у відповідну службу – прийом та опрацювання завдання виконавцем – контроль виконання – формування звіту та збереження результатів в архіві.



Диспетчерська служба “1562” розпочала роботу з шістьма операторами та найпростішим за функціональними можливостями call-центром у січні 2007 р. За чотири роки свого існування структура розвинулася і нині зайняла відповідальне місце в системі управління якістю житлово-комунальних послуг.

Сьогодні колектив служби “1562” нараховує 28 операторів, які ведуть цілодобовий прийом звернень і надають довідкову інформацію. За добу служба приймає 1700 дзвінків. У пікові періоди, наприклад на початку опалювального сезону, добова кількість звернень сягає 3000. У той же час, максимальний термін очікування відповіді оператора становить лише 13 секунд.

За роки свого існування служба “1562” опрацювала 776 тис. звернень харків’ян, з яких 94 % виконано, що підтверджується самими заявниками та контрольно-аналітичним відділом.

Продовжує вдосконалюватися і програмне забезпечення служби. Тепер програмний комплекс діє таким чином: при отриманні дзвінка автоматично визначається номер телефону і відкривається картка клієнта, в якій оператор уточнює ППП заявника та фіксує проблему. При цьому картка має параметр сповіщення про планові та аварійні роботи за цією адресою, що дозволяє оператору відразу інформувати заявника про можливі причини проблеми та планові терміни закінчення робіт. Усі без виключення звернення фіксуються у базі даних, і оператор бачить всю історію звернень клієнта у випадку повторних дзвінків. Висока точність та оперативність опрацювання вхідних дзвінків забезпечується завдяки детальному класифікатору проблем, який містить 600 категорій та рубрик, а також 13 довідників – телефонний, районів, вулиць, будинків тощо. Також система в змозі надавати більше 180 видів звітності в режимі реального часу – дані про показники роботи підприємств ЖКГ з надання послуг, ліквідацію аварійних ситуацій тощо. Останнім доробком стало впровадження ГІС, яка дозволяє заявникам і фахівцям комунальних підприємств у реальному часі бачити на мапі міста розташування заявок, місце знаходження ремонтних машин і стан виконання робіт.

Сьогодні КП “Міський інформаційний центр”, у той чи інший спосіб задіяно в усіх проектах міста сфери інформатизації, а саме: здійснює супровід і розвиток програмного та технічного забезпечення системи електронного документообігу Харківської міської ради та її виконавчих органів; забезпечує розвиток та надійність роботи Єдиної інформаційної системи Харківської міської ради та її виконавчих органів, що об’єднує підрозділи ХМР, районні адміністрації та комунальні підприємства міста; підтримує і супроводжує сервера баз даних нормативних документів і веб-сайтів Харківської міської ради; проектує та здійснює подальший розвиток муніципальної телекомунікаційної мережі; забезпечує створення комплексної системи інформаційного забезпечення населення та депутатського корпусу ХМР (проект “Електронне місце депутата”); подальший розвиток і впровадження телефонного зв’язку на базі ІР-телефонії в Харківській міській раді та її виконавчих органах; забезпечує функціонування системи голосування, належного технічного обслуговування заходів Харківської міської ради;

здійснює кадрове технічне та програмне забезпечення якісної роботи єдиної диспетчерської служби Харківської міської ради “Служби 1562” тощо.

Виходячи з аналізу результатів упровадження сучасних інформаційно-комп’ютерних технологій у м. Харкові, можна сформулювати такі висновки і пропозиції.

Організаційний механізм (створення спеціалізованого комунального підприємства) відіграє важливу роль при впровадженні інформаційних технологій в управлінні великого міста. Тільки виділена структура може вирішувати масштабні та наукоємні проблеми міста.

Робота сучасного житлово-комунального господарства, транспорту, мережевого господарства неможлива без використання геоінформаційних систем, які вимагають подальшого розвитку і вдосконалення.

Ефективна робота міської ради безпосередньо залежить від тісного контакту з мешканцями міста, який можуть забезпечити інформаційні технології, наприклад така служба, як call-центр “1562”, офіційний веб-сайт з інтерактивними можливостями, електронна система діловодства тощо.

Зусилля, вкладені міською радою у процес інформатизації, необхідно постійно узгоджувати з іншими проектами регіону та країни в цілому. Суттєвий результат можуть дати тільки спільні, планомірні, системні та всебічно узгоджені заходи, спрямовані на досягнення однієї, чітко сформульованої мети.

Інформатизація є безперервним процесом, що потребує постійної уваги та розвитку і з огляду на стрімке зростання можливостей технологічних, програмних та мережевих засобів, і з урахуванням постійного розширення потреб населення у своєчасному отриманні якісних, сучасних та ефективних управлінських послуг від органів місцевого самоврядування, потрібне подальше наукове вивчення, глибоке осмислення і пошук оптимальних рішень проблем, що виникають.

#### Література:

1. *Борисов А. Б.* Большой экономический словарь. – 5-е изд., перераб. и доп. / А. Б. Борисов. – М. : Книжный мир, 2010. – 860 с.
2. *Гасанов М.* Информатизация региона / М. Гасанов // *Экономист.* – 2005. – № 6. – С. 90–93.
3. *Евтух А.* Информационная эпоха и актуальные проблемы экономики / А. Евтух // *Мировая экономика и международные отношения.* – 2005. – № 4. – С. 23–28.
4. *Комунальное предприятие “Городской информационный центр”, г. Харьков, 2011.* – Режим доступа : <http://www.infocity.kharkov.ua/>
5. *Машкаров Ю. Г.* Електронне врядування. Інформатизація державного управління : [навч. посіб.] / [Ю. Г. Машкаров, О. В. Орлов, М. В. Мордвинцев та ін.]. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2011. – 292 с.
6. *Национальный центр электронного урядування, 2011.* – Режим доступа : <http://nc.gov.ua/menu/regulations/>
7. *Окинавская Хартия глобального информационного общества, 2009.* – Режим доступа : <http://www.iis.ru/library/okinawa/charter.ru.html>

8. Офіційний сайт Харківської міської ради, міського голови, виконавчого комітету, 2011. – Режим доступу : <http://www.city.kharkov.ua/>

9. Пархоменко В. П. Стратегія інформатизації органів місцевого самоврядування при наданні послуг населенню / В. П. Пархоменко // Проблеми формування та реалізації державної політики у сферах державного, регіонального і галузевого управління : зб. наук. пр. – К., 2007. – Т. 8. – Вип. 93. – С. 140–150. – (Серія “Державне управління”).

10. Харьковская городская диспетчерская служба “1562”, 2011. – Режим доступа : <http://www.1562.kharkov.ua/>

11. Цапенко И. Электронная эпоха науки / И. Цапенко // МЭ и МО. – 2005. – № 8. – С. 19–32.

12. Цвиркун И. В. Глобальный характер информационного общества: принципы развития / И. В. Цвиркун // Методология, теория та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства. – 2009. – Вип. 15. – С. 464–468.

13. Шипунов В. Г. Основы управленческой деятельности: социальная психология, менеджмент : учеб. пособ. [для сред. спец. учеб. завед.]. – 3-е изд. перераб. и доп. / В. Г. Шипунов, Е. Н. Кишкель. – М. : Высш. шк., 2005. – 271 с.

*Надійшла до редколегії 21.12.2011 р.*

УДК 004:332.012.324

*Н. С. ОРЛОВА, А. С. УДОВІК*

## **ІНФОРМАЦІЙНІ СИСТЕМИ В СУЧАСНОМУ КОРПОРАТИВНОМУ УПРАВЛІННІ**

*Розглянуто роль корпоративних інформаційних систем у сучасному корпоративному управлінні, досліджено основні проблеми впровадження корпоративних інформаційних систем і шляхи їх подолання.*

**Ключові слова:** корпоративні інформаційні системи, корпоративне управління, інформаційна система управління.

*The article examines the role of corporate information systems in the modern corporate management, the basic problems of implementing corporate information systems and ways to overcome them.*

**Key words:** corporate information systems, corporate management, management information system.

Корпоративними зазвичай називають системи управління підприємствами, що враховують специфічні особливості корпорацій, основні з яких обумовлені їх структуризацією на бізнес-одиниці і наявністю таких органів управління, як

загальні збори акціонерів, рада директорів, правління і ревізійна комісія. Ці системи, до функціонування яких залучаються більшість співробітників підприємства, можуть бути організаційними, інформаційними тощо. Світова практика переконливо свідчить, що корпоративні системи – потужний інструмент підвищення продуктивності праці і ефективності виробництва.

Розвиток корпоративних інформаційних систем сьогодні зумовлений необхідністю в більш деталізованій інформації про ринок і споживачів; збором і використанням різнопланової інформації; потребою в інтенсивному взаємному контакті зі споживачем, тобто налагодженням внутрішнього зв'язку; інтенсивним розвитком інформаційних технологій.

Автоматизація бізнес-процесів сьогодні стає для українських підприємств способом виживання. Вона розглядається як засіб найбільш ефективного управління, що забезпечує мінімізацію витрат і збільшення прибутковості підприємства.

Інформація для підприємства на сьогодні є основним ресурсом функціонування на ринку, який забезпечує його конкурентне становище. Кожна організація у своїй діяльності користується масивами інформації, але ступінь використання та впровадження її в роботу є різним, і змінюється залежно від розвитку інформаційних систем.

У силу цих причин корпоративні інформаційні системи (КІС) для керівництва середніх і великих підприємств є необхідним інструментом, що дозволяє підвищити ефективність і прозорість бізнес-процесів і забезпечити централізовану підтримку прийняття управлінських рішень на всіх рівнях і в усіх сферах бізнесу компанії.

Проблеми розвитку методології застосування корпоративних інформаційних систем досліджували закордонні та вітчизняні вчені. Серед вітчизняних учених цим проблемам приділяли увагу С. Глушко [1], В. Пономаренко [2], М. Татарчук [5], А. Шайкан [1] та ін. Проте проблема впровадження корпоративних інформаційних систем та їх роль у сучасному корпоративному управлінні є досить актуальною і потребує глибоких теоретичних досліджень.

Метою дослідження є обґрунтування необхідності впровадження корпоративних інформаційних систем для сучасного корпоративного управління, виявлення проблем впровадження та пошук шляхів їх подолання.

У сучасній літературі немає загальноприйнятого єдиного визначення інформаційних технологій, тому можна навести лише одне з них, яке є достатньо лаконічним і вичерпним, а саме: інформаційна технологія – це система методів і засобів збирання, передавання, накопичення, опрацювання, зберігання, подання та використання інформації.

Слід зазначити, що інформаційні технології є частиною інформаційної системи. Базовим складовими інформаційних технологій є такі:

- технічне забезпечення для збирання, передавання, опрацювання, збереження і представлення даних;
- системне і прикладне програмне забезпечення;
- інформаційні послуги і телекомунікації [2].

Корпоративна інформаційна система – це інформаційна система, яка підтримує автоматизацію функцій управління і надає інформацію для поглиблення знань і прийняття управлінських рішень. У ній реалізовано сучасну управлінську ідеологію, яка поєднує бізнес-стратегію підприємства і прогресивні інформаційні технології [1].

Розвиток корпоративних інформаційних систем сьогодні зумовлений необхідністю в більш деталізованій інформації про ринок і споживачів; збором і використанням різнопланової інформації; потребі в інтенсивному взаємному контакті зі споживачем, тобто налагодженню внутрішнього зв'язку; інтенсивному розвитку інформаційних технологій.

Прикладом використання корпоративних систем є компанія “Henkel”, яка має систему під назвою IDIS. Ця система аналізує всю систему інформації і обирає рішення, засноване на критерії “найбільш успішне рішення з накопиченого досвіду”. У компанії “Coca-Cola” використовується система Inform Cascade. Ця система націлена на органіку інформаційних потоків у таких сферах, як просування торгових марок, планування, глобальний маркетинг.

На світовому ринку корпоративних систем домінують Північна Америка і Європа. Значущими сегментами ринку залишаються Азіатсько-Тихоокеанський регіон і Латинська Америка, де спостерігається швидке зростання. На думку експертів, розвиток корпоративних систем буде зростати і до 2015 р. досягне 67,8 млрд дол. США. Основним поштовхом зростання стане збільшення потреби підприємств в інтеграції всіх функцій та інформаційних потоків підприємства в єдину систему.

Корпоративні інформаційні системи, призначені для автоматизації різних видів господарського обліку та управління підприємством, можна умовно поділити на три класи: локальні системи, середні інтегровані системи, великі інтегровані системи (рисунок).

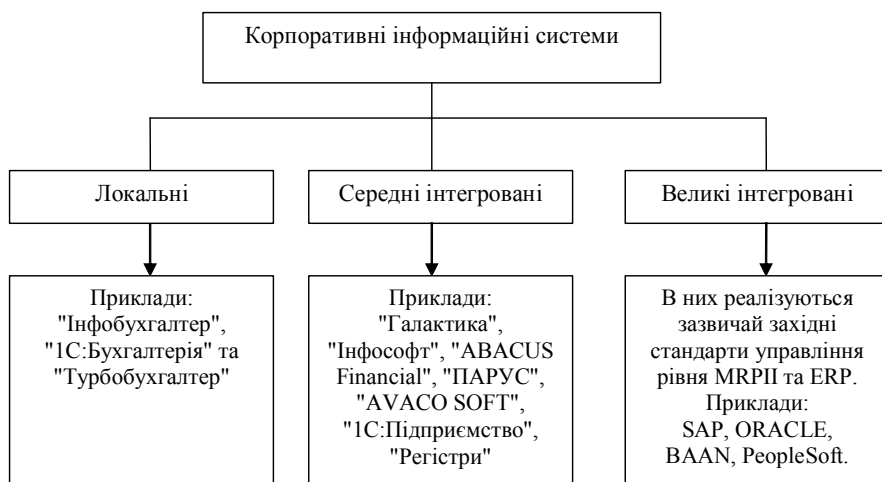


Рисунок. Приклади корпоративних інформаційних систем

1. Локальні системи успішно справляються з вирішенням окремих задач обліку на підприємстві, але, як правило, не надають цілісної інформації для автоматизації управління. Перевагою цих систем є порівняно невисока ціна і відносна простота впровадження [4].

2. Прикладом середніх інтегрованих систем можуть бути системи “AVASO SOFT”, “ABACUS Financial”, широко використовувані у вітчизняній практиці “Галактика”, “ПАРУС”, “1С:Підприємство”, “Регістри” [5].

3. Великі інтегровані системи – це функціонально найрозвинутіші, найскладніші і найдорожчі системи. У них реалізуються, зазвичай, західні стандарти управління рівня MRPII та ERP.

За останній десяток років корпоративні інформаційні системи (перш за все Enterprise Resource Planning, ERP-системи) стали одними з найпопулярніших програмних рішень. Причому повнофункціональна ERP-система стає єдиним фундаментом для вирішення важливих стратегічних й управлінських завдань, а не лише інструментом автоматизації типових для компанії процесів, скажімо, планування витрат або розрахунку собівартості.

Саме впровадження компанією ERP-системи означає перехід на більш високу стадію розвитку, бо вони дозволяють найбільш ефективно реалізовувати можливості компанії. Кількість компаній, які використовують такі системи, складає декілька десятків тисяч по всьому світу.

На сьогодні найбільш великими інтегрованими системами є функціонально розвинуті і відповідно найбільш складні і дорогі системи, в яких реалізуються західні стандарти управління MRPII і ERP. На українському і російському ринках цей вид систем представлений в основному продуктами таких західних фірм: SAP, Oracle, BAAN, PeopleSoft і Platinum [7].

Українськими підприємствами-клієнтами фірми SAP в Україні є такі: НБУ, Металургійний комбінат “Азовсталь”, Донецький металургійний завод, ПАТ “Полтаваобленерго”, ПАТ “Дніпро-енерго”, АТ Укртатнафта, ПАТ “Дніпроспецсталь”.

Низка українських виробників програмного забезпечення позиціонують свої системи як ERP. Насамперед, це такі системи: Фінексперт, IT-Підприємство, Мегаліс, BSI, ПАРУС-Підприємство 8, Bob’s World AG.

Незважаючи на те, що в цих системах сконцентровано останні досягнення світової практики автоматизації управління підприємством, їхнє впровадження на наших підприємствах зв’язано з низкою труднощів.

Основною причиною цього є висока вартість і тривалий процес впровадження. У таблиці наведено дані, що характеризують вартість впровадження цих систем [4].

Програмне забезпечення не є системою в рамках підприємства. І навіть на базі самого потужного програмного комплексу цілком можна побудувати систему, яка автоматизуватиме тільки бухгалтерський облік.

Основним чинником є процедура ухвалення рішення, на підставі результату якої здійснюється вплив на систему (підприємство). Інформаційна система сама по собі рішень не ухвалює, але, будучи ефективно настроєною, здатна поставляти

інформацію керівнику в тому ракурсі, який найбільш підходить для ухвалення конкретного рішення. Вся інформація (і планова, і фактична), яку формує система у вигляді звітів, складається на основі облікових даних, тому говорити про різницю між “системами обліку” і “системами управління” недоречно [6].

Таблиця

## Вартість упровадження систем

<i>Фірма/продукт</i>	<i>з доходом млн дол.</i>
SAP	до 600
Oracle	до 500
BAAN	до 350
PeopleSoft	до 250

Крім того, варто враховувати низку інших проблем, зв'язаних з упровадженням західних систем. Усі декларовані переваги цих систем – відповідність стандартам, комплексність пропонованого рішення, багатий досвід упровадження, високий рівень супроводу і сервісних послуг – можуть обернутися недоліками, оскільки стандарти можуть не збігатися, комплексність рішення може знизити гнучкість системи, західний досвід не дасть переваг в Україні тощо.

Як правило, українські компанії мають системи, що не відповідають повною мірою поняттю корпоративна інформаційна система управління. У багатьох із них головним чином використовуються інформаційно-технологічні системи, з допомогою яких менеджери здійснюють поточне керівництво різними сферами бізнесу. Це, перш за все, системи планування ресурсів, організації збуту і постачання, управління взаємовідносинами з клієнтами тощо. Обсяг ринку подібного програмного забезпечення швидко зростає, і витрати на їх придбання стають дедалі важливішою статтею корпоративних бюджетів.

Таким чином, корпоративна інформаційна система для українських підприємств має враховувати такі аспекти для того, щоб подолати такі проблеми:

- розуміння керівництвом необхідності запровадження інформаційних технологій;

- усвідомлення того, що інформаційна система є системою управління, а не системою обліку;

- інформаційна система повинна відповідати вимогам ERP;

- система має мати багаторічний досвід успішних упроваджень на Заході і володіти найбільшим набором галузевих рішень, але треба пам'ятати, що підходи до управління в нашій країні і на Заході істотно різняться. Саме тому сучасні корпоративні інформаційні системи мають бути розроблені в Україні (Росії) і більш за все підходити для автоматизації вітчизняних підприємств, враховувати вітчизняне законодавство та особливості корпоративного управління.

У сучасній економіці, що характеризується інтенсивними змінами і високим ризиком, безперечно важливість максимально швидкого ухвалення обґрунтованих стратегічних рішень і створення адекватної системи

корпоративного управління. Нормативно-правові акти, правила і стандарти, у рамках яких діють вітчизняні корпорації, примножуються і ускладнюються щодня. Необхідність залучення інвестицій вимагає налагодження цивілізованих відносин, що спираються на сучасні технології, з акціонерами, кредиторами, державними органами і іншими зацікавленими сторонами.

На підставі вищевикладеного можна зробити такі висновки. З деяким відставанням вітчизняні компанії повторюють шлях зарубіжних, які вже усвідомили, що для ефективної діяльності на світовому чи внутрішньому ринку потрібно ефективне управління всіма аспектами діяльності, яке певною мірою залежить від упровадження інформаційних технологій.

Відмінностями функціонування корпоративних інформаційних систем в Україні від зарубіжних підприємств є такі:

- для іноземних підприємств основною проблемою є надлишок даних, а для вітчизняних компаній основною проблемою є їх нестача;
- іноземні компанії вирішують проблему накопичення та аналізу даних, а вітчизняні компанії займаються питанням збору даних.

Але попри наведені проблеми, для сучасних підприємств корпоративні інформаційні системи є важливим засобом корпоративного управління. Виконуючи функції групування, систематизації, обробки та аналізу даних, вони допомагають успішно реалізовувати функції корпоративного управління на підприємстві та контролювати потоки інформації.

Таким чином, сучасне корпоративне управління неможливе без новітніх інформаційних технологій, і головною умовою досягнення успіху в цьому є максимальна інтеграція різних інформаційних систем, котрі повинні допомагати органам управління у забезпеченні ефективної роботи компанії.

#### Література:

1. Глушко С. В. Управлінські інформаційні системи : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / С. В. Глушко, А. В. Шайкан. – Львів : Магнолія Плюс, 2006. – 320 с.
2. Інформаційні системи і технології в економіці / за ред. В. С. Пономаренка. – К. : ВЦ “Академія”, 2005. – 456 с.
3. Інформаційні технології в корпоративному управлінні. – Режим доступу : <http://www.kstil.com.ua/archive/?aid=49&jid=27&print=1>
4. Інформаційні системи і технології на підприємствах. – Режим доступу : [http://eprints.kname.edu.ua/17149/1/Inform\\_systems\\_et\\_technologies \\_Ochrimenko.pdf](http://eprints.kname.edu.ua/17149/1/Inform_systems_et_technologies_Ochrimenko.pdf).
5. Татарчук М. І. Корпоративні інформаційні системи : навч. посіб. / М. І. Татарчук. – К. : КНЕУ, 2006. – 560 с.
6. Світовий ринок інформаційних технологій. – Режим доступу : <http://www.stepconsulting.ru/publ/erp.shtml>
7. Світовий ринок ERP-систем. – Режим доступу : <http://www.interface.ru/home.asp?artId=23945>



УДК 35.01:352/354

В. П. ПИСАРЕНКО

## МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ОРГАНІЗАЦІЇ ЕЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТУВАННЯ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

*Проаналізовано специфіку функціонування органів місцевого самоврядування в європейській країнах на базовому рівні. Виділено особливості організації влади на місцях. Визначено основні напрями подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні.*

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, адміністративно-територіальна одиниця, рада, повноваження, відносини.

*The analysis of specificity of functioning of local government institutions in the European countries has been done. Features of the organization of local authorities have been allocated. The basic directions of the further development of local government in Ukraine have been designated.*

**Key words:** local government, administrative and territorial division, council, powers, relations.

Основна функція будь-якої державної установи – прийняття управлінських рішень. При цьому вихідні дані для прийняття рішень, необхідна інформація і самі рішення надаються у вигляді документів. І обсяг технічної роботи з документами часто настільки великий, що перекриває, а іноді і заміщає основний зміст діяльності.

Тому автоматизація роботи з документами, що обертаються в органах влади, має найважливіше значення для підвищення ефективності діяльності як окремих установ, так і системи державного управління в цілому. При цьому відбувається таке:

- зменшуються терміни підготовки і оформлення документів;
- створюються й автоматично підтримуються бази (архіви) нормативних та розпорядчих документів;
- зменшується кількість рутинних операцій, працівники одержують можливість зосередитися на вирішенні змістовних завдань управління;
- підвищується якість підготовки управлінських рішень;
- зменшується кількість “загублених” документів, місцезнаходження яких невідоме;
- процеси розробки та проходження документів робляться інформаційно прозорими, що допускає контроль на будь-якій стадії;
- з’являється стимул і можливості для вдосконалення структури організації.

Переклад потоків документів в електронну форму та інтеграція їх з інтернет-порталами дозволить досягти таких важливих цілей:

- з'явиться можливість повно і об'єктивно інформувати громадян про те, який обсяг послуг, сервісів і соціального забезпечення їм надається;
- громадяни та організації будуть залучені до активної роботи з вироблення і реалізації ініціатив і програм законодавчих органів та виконавчих органів влади різного рівня;
- забезпечиться прозора й оперативна взаємодія державного органу з господарюючими суб'єктами;
- буде досягнута істотна економія часу і засобів (як бюджету, так і господарюючих суб'єктів).

Мета статті – викласти методологічні підходи для покращання організації електронного документування в органах публічної влади.

На сьогодні активно йде процес упровадження комп'ютерної техніки і мереж у державних установах. У багатьох з них досягнуто рівень, достатній для впровадження сучасних технологій роботи з документами. Але крім комп'ютерів і мереж для цього потрібен набір сучасних програмних рішень.

Наприклад, у Російській Федерації повною мірою усвідомлюється важливість цього напрямку, що знайшло відображення у федеральній цільовій програмі “Електронна Росія” в цілому і в її конкретних заходах.

Наявні в даний час програмні продукти Microsoft і партнерів забезпечують усі можливості побудови основних типів рішень з автоматизації діловодства та документообігу державних установ.

Дані розробки призначені для того, щоб допомогти представникам органів державного управління в такому:

- усвідомити можливості, надані сучасними інформаційними технологіями;
- порозумітися з фахівцями в галузі інформаційних технологій;
- перевести питання автоматизації роботи з документами та переходу до електронного документообігу в практичну площину.

Обчислювальна техніка та засоби зв'язку міцно увійшли в сучасне життя, і подив викликає вже не їхня наявність, а скоріше, відсутність або недостатньо ефективне використання. Рівень комп'ютеризації українських комерційних структур і громадян поки що нижчий, ніж у ряді провідних країн Європи і США, але розрив поступово скорочується. А ось ситуація з освоєнням інформаційних і комунікаційних технологій (ІКТ) органами державного управління стала причиною обґрунтованого занепокоєння українського суспільства.

Завдання сучасного суспільства можна вирішити, тільки застосовуючи сучасні засоби. Можна тимчасово відкласти впровадження інформаційних технологій ціною збільшення державного апарату, зниження рівня оплати праці в державному секторі, погіршення умов розміщення державних установ. Але це поставить під загрозу виконання багатьох державних функцій і в результаті завдасть істотної шкоди репутації та інтересам держави [4].

Об'єктивних причин відкладати впровадження сучасних ІКТ у державному секторі немає. Формальною констатацією цього факту з боку держави стало створення цільової програми “Електронний уряд”.

Ефективність роботи системи державного управління визначається трьома складовими:

- ефективністю взаємодії з громадянами і підприємствами;
- ефективністю внутрішньої роботи кожної установи окремо;
- ефективністю взаємодії органів влади між собою.

Інформаційні технології не є панацеєю, але з їх допомогою можливе істотне підвищення ефективності всіх трьох ланок. Упровадження інформаційних технологій, як показує практика, призводить до оптимізації організаційних процедур, роблячи їх більш простими та логічними. Очікувані від упровадження інформаційних технологій результати можна розділити на два класи – стратегічні і тактичні [3].

Тактичні результати пов'язані в основному зі скороченням витрат. Їх досить легко визначити і виміряти. Вимірювані в грошовому виразі переваги можуть бути прораховані на основі підрахунку того, скільки можна прибрати фізичних шаф для зберігання документів, скільки площ звільнити, наскільки можна скоротити штат (або, принаймні, уникнути його зростання), скільки часу заощадять організації та громадяни, які взаємодіють з органами влади.

Очікувані стратегічні результати – це поліпшення якості прийнятих рішень, підвищення довіри громадян до влади, істотне зниження прямих і непрямих суспільних витрат на утримання органів влади. На досягнення цих цілей і орієнтована програма “Електронний уряд” [1].

Паперова технологія роботи з громадянами і підприємствами, яка сьогодні повсюдно використовується, призводить до величезної кількості непродуктивних витрат часу і ресурсів як для громадян і господарюючих суб'єктів, так і для державних органів.

Використання інформаційно-комунікаційних технологій дозволяє істотно розширити канали взаємодії держави та її громадян, підвищити якість цієї взаємодії і сприяти тим самим зміцненню громадянського суспільства, побудованого на взаєморозумінні, врахуванні інтересів кожного і прагненні до загальних творчих цілей.

Зручне представлення в мережі інтернет повної, точної і актуальної інформації про всі органи державної влади дозволяє істотно спростити процес пошуку необхідної інформації, економити час чиновників, змушених відповідати на питання та зменшити кількість помилок.

Функція взаємодії громадян і організацій з органом державної влади забезпечується набором сервісів, що дозволяють громадянам і організаціям запитувати і отримувати через інтернет необхідні довідки або дозволи і передавати до органів державного управління передбачену законом звітність. Крім того, повинна існувати можливість відстеження стану запитів. Принцип “єдиного вікна” передбачає наявність однієї точки входу для взаємодії з органами влади всіх рівнів. Для цього необхідна система, що дозволяє автоматично направляти

запити і звітність в уповноважені органи державної влади і тим самим розглядати державу як єдиного “провайдера” послуг для громадян [2].

Для постійної публікації актуальних документів і відстеження ходу просування запитів потрібна інформація, яка може бути отримана з систем автоматизації документообігу різних установ. Тому ця інформація повинна автоматично експортуватися з них для публічного доступу.

Прийнятий у даний час обмін паперовими документами між органами державної влади та органами місцевого самоврядування є надзвичайно повільним і спричиняє значні витрати ресурсів на функціонування кур’єрських і поштових служб, канцелярії, змушеної реєструвати вхідні і відправляти вихідні документи.

У випадку функціонування в організації автоматизованої системи до цього ще додається введення інформації про документ і сканування тексту для переміщення в базу документів системи.

Часто відсутня можливість контролю з боку відправника за процесом отримання та реєстрації документів приймаючою стороною. Ця ситуація видається ще більш неприродною, якщо врахувати, що вихідний документ також готується в автоматизованій системі, а текст існує у вигляді файлу і спеціально роздруковується для відправлення в інші організації.

Виходом з цієї ситуації є створення системи обміну електронними документами між організаціями. Створення такої системи дозволить забезпечити таке:

- радикальне прискорення доставки документів;
- гарантію доставки;
- доставку “під розписку” – повідомлення відправника про одержання і реєстрацію документа одержувачем;
- зниження витрат.

Необхідно враховувати, що традиційний паперовий документообіг ще не скоро втратить своє значення. У найближчі роки важливі документи все одно будуть видаватися, затверджуватися і доставлятися в паперовому вигляді.

Проте існують інтегровані паперово-електронні технології, в яких документ пересилається в електронному вигляді, реєструється, і саме з електронною копією йде робота, а паперова копія передається звичайним шляхом.

Уведення законодавства, що забезпечує юридичну значимість електронного цифрового підпису, відкриває можливість створення систем обміну електронними документами, що не вимагають дублювання електронних документів паперовими і дозволяють тим самим значно знизити витрати органів влади та управління [5].

На шляху розробки таких систем є об’єктивні труднощі, а саме:

- відсутність будь-яких систем автоматизації документообігу в низці організацій;
- різноманітність систем і форматів, використовуваних у різних організаціях;
- необхідність надійної аутентифікації відправників/одержувачів;
- захист інформації від зміни у процесі доставки;
- необхідність захисту конфіденційної інформації.

Сьогодні розробка і впровадження систем, що автоматизують обмін електронними документами між організаціями, є абсолютно реальним завданням.

Експлуатація цих систем можлива й організаціями, що не мають автоматизованої системи документообігу. Вони можуть приймати і передавати документи за допомогою засобів обміну електронною поштою, доповнених засобами роботи з формами, електронним цифровим підписом (ЕЦП) і засобами захисту інформації. Найбільшу користь і помітне зниження трудомісткості одержать організації, в яких документообіг цілком автоматизований.

Основний зміст роботи більшості органів державної влади – це вироблення управлінських рішень, що відбувається у формі роботи з документами. Тому ефективність здійснення ними своїх функцій значною мірою визначається системою роботи з документами, прийнятої в організації. В українських установах повсюдно використовується традиційна система діловодства. Ця система, заснована на централізованому контролі документів на всіх стадіях їх виконання, має низку важливих переваг. Проте при великих обсягах оброблених документів все одно виникають проблеми, неминучі при роботі з паперовими документами, а саме:

- тривалі процедури передачі документів всередині організації;
- можливість втрати інформації про місцезнаходження документів;
- відсутність ефективного контролю як за роботою окремих чиновників, так і за діяльністю організації в цілому з боку вищестоящих органів і суспільства;
- високі витрати на інфраструктуру збереження і руху паперових документів;
- висока трудомісткість рутинних операцій у діяльності чиновників і брак часу на підготовку якісних рішень.

Найчастіше ці проблеми призводять до невиправдано затягнутих термінів розгляду питань, неефективності роботи і поганої керованості організації.

Таким чином, існує два можливі підходи щодо використання інформаційних технологій для вирішення цієї проблеми в органах публічної влади, а саме:

- автоматизація діловодства як підвищення ефективності існуючих процедур роботи з документами;
- перехід до електронного документообігу.

Автоматизація діловодства заснована на тому, що при реєстрації паперового документа він повністю або частково переводиться в електронну форму, і подальша робота ведеться в основному з електронними реєстраційними картками і уявними документами.

Запровадження такої технології дозволяє таке:

- прискорити рух документів з організації;
- гарантувати своєчасний розгляд документів;
- забезпечити ефективний контроль виконання документів та прийняття управлінських рішень;
- підвищити ефективність роботи як окремих чиновників, так і організації в цілому;
- знизити витрати на розмноження, передачу та зберігання безлічі копій паперових документів;
- при прийнятті рішень підвищити їх обґрунтованість і якість за рахунок надання виконавцю максимально повної документаційної бази.

## Література:

1. Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи “Електронний Уряд” : постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 р. № 208 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 9. С. 112. – Ст. 378.
2. Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади : Указ Президента України від 1 серпня 2002 р. № 683/2002 // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 31. – С. 192. – Ст. 1463.
3. Костомаров М. И. “Многоликий Янус” – документ в системе информационного менеджмента / М. И. Костомаров // Делопроизводство. – 1998. – № 1. – С. 29.
4. Ларин М. В. Управление документацией в организациях / М. В. Ларин. – М. : Науч. кн., 2002. – 286 с.
5. Яремченко Н. Л. О проблеме электронных документов / Н. Л. Яремченко // Секретарское дело. – 2001. – № 3. – С. 31–33.

Надійшла до редколегії 16.12.2011 р.

УДК 35.077.92

Н. Г. ПОПОВИЧ

## ОПТИМІЗАЦІЯ КОМУНІКАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ УПРАВЛІННЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ ПІДХІД

*Представлено професійно-мовленнєву комунікацію як взаємодію суб'єктів – носіїв концептів. Доведено, що спільний професійний концепт у структурі професійно орієнтованої мовної особистості адресанта і адресата забезпечує їх професійну ефективність. Дискурс проаналізовано в тісному зв'язку з суб'єктом, його свідомістю, мисленням, професійно-практичною діяльністю.*

**Ключові слова:** дискурс, концепт, професійно-мовленнєва комунікація, мовна особистість.

*In the article professional linguistic communication is presented as an interaction of subjects – exponents of concepts. The author considers that a common professional concept in the structure of professionally oriented linguistic identity of addresser and addressee provides their professional efficiency. Discourse is analyzed in close connection with the subject, its consciousness, thinking, professional and practical activities.*

**Key words:** discourse, concept, professional linguistic communication, language identity.

Професійно-практична діяльність і мова тісно пов'язані з особистістю суб'єкта, тому все частіше увага лінгвістів галузі державного управління

зосереджується на діяльнісних, когнітивних аспектах комунікативного процесу, зокрема, на проблемах когнітивної діяльності суб'єкта в її лінгвістичній репрезентації. Особистісно-когнітивний вимір являє собою реальний атрибут комунікативного акту, є підґрунтям взаємодії комунікантів, а когнітивні схеми професійної мовленнєвої комунікації вербалізуються через пареміологічні одиниці (мовні штампи, кліше) і відбивають ці схеми у мові професії.

Можливість проаналізувати комунікативні явища як джерела відомостей про концептуальні або когнітивні структури свідомості й інтелекту суб'єктів управлінської діяльності з'явилася завдяки становленню когнітивного підходу. Будова мови демонструє, що в ділянці знань професійного світу певне місце належить такій одиниці метнальної інформації, як концепт. Існує гіпотеза, що в голові людини є певний рівень, на який "стікається" інформація, яка надходить різними каналами, і саме на цьому рівні обробляються результати сприйняття та засвоєння зорового, слухового, тактильного, моторного тощо, спільного з мовним, досвіду [11, с. 123].

Відомо, що, пізнаючи професійний світ, суб'єкт створює у своїй свідомості його модель. Цей світ є вторинним, таким, що виник у результаті пізнавальної, творчої, професійної діяльності. Побудована концептуальна картина світу формується та починає функціонувати у свідомості суб'єкта. Поряд з нею існує вербальна, або мовна, картина світу, яка і дає можливість аналізувати концептуальні засади ефективних комунікативних актів.

Досі професійно-мовленнєва комунікація у сфері державного управління аналізувалася з метою вивчення форматів професійних компетенцій державних службовців (Н. Нижник); здійснювалися спроби побудувати сучасну модель їх професійної компетентності (С. Хаджирадева); досліджувалися професійно-інтелектуальні чинники, що впливають на формування цілісності комунікативного процесу (С. Загороднюк, І. Плотницька, С. Бронікова, Т. Недашківська, Т. Філіпова).

Однак більш глибоке вивчення практики професійно-мовленнєвої комунікації призвело до розуміння необхідності когнітивної фіксації функціональних схем комунікативних актів.

Одиниця мислення – концепт – широко досліджується когнітологами для вивчення механізмів представлення знань, лінгвокультурологи вбачають велику цінність концепту в можливості проникнення в глибину професійної та національної свідомості: "Концепти є одиницями мислення, науковий інтерес становлять способи їх вербалізація у професійному світі" [3, с. 11]. Сучасна лінгвістика дослідженню природи концепту приділяє багато уваги (Д. Болдирев, А. Залевська, Р. Фрумкіна, М. Слободян, Р. Угринюк, В. Іващенко та ін.). Незаперечним є таке твердження: концепти формуються у зв'язку з категоризацією професійного світу суб'єктом [4, с. 7]. Як результати засвоєння того чи іншого фрагмента або сфери професійної реальності, досвіду спілкування та узагальнення, концепти об'єктивуються через мовні одиниці (слова) та еквівалентні мовні вирази, що виникають унаслідок знаходження знака для сформованого концептуального змісту.

Концепти різного типу або їх поєднання народжуються у процесі сприйняття професійного світу; вони утворюються в акті пізнання, відбивають узагальнення професійного досвіду та усвідомлену в різних типах професійної діяльності дійсність.

Однак термін “концепт” (від лат. *conceptus* – думка, поняття) досі не має однозначного тлумачення. Наприклад, у словнику іншомовних слів є такі визначення цього терміна: 1) у логіці – смисл знака (імення); 2) загальна думка, формулювання [12, с. 296]. У когнітивній науці прийнято вважати, що концепти являють собою ментальні вербальні утворення. У науковому спілкуванні часто спостерігаємо, що термін “концепт” використовується як синонім терміна “поняття”. Але сьогодні ці два терміни розмежовуються багатьма дослідниками [4; 7; 8; 10; 13; 16]. Слід зазначити, що заміна терміна “поняття” як набору суттєвих ознак терміном “концепт” є не просто термінологічною заміною: концепт – це завжди знання, структуроване у фрейм (сценарій), а це означає, що він відбиває не просто суттєві ознаки об’єкта, але й усі ті, які в певному мовному колективі заповнюються знанням про сутність [3, с. 96].

Ці структури відіграють істотну роль у функціонуванні професійної мови: з їх допомогою встановлюється зв’язність тексту на мікро- та макрорівні, забезпечується формулювання необхідних висновків; зрештою, вони “постачають” контекстні очікування, що дозволяють прогнозувати майбутні події на підставі раніше використовуваних схожих за структурою мовних дій.

Концепт не можна прирівнювати й до слова чи його значення, це – одиниці різних систем. Концепти – ментальні сутності, незалежні від мови, що підтверджують факти існування невербальних концептів.

Перш за все, цікавим є те, як мовні структури відбивають знання суб’єкта про професійний і про внутрішній світ; якими смислами оперує суб’єкт. За формою концепти поділяються на вербалізовані і невербалізовані. Вербалізовані концепти знаходять вираження за допомогою засобів мови, невербалізовані концепти можуть бути виражені немовними засобами [8, с. 38]. До вербалізованих концептів належать номіновані концепти – мають стандартне загальновідоме мовне вираження словом або фразеологізмом (мовним кліше, мовним штампом).

Мета дослідження – з’ясувати, як відбито в державноуправлінському дискурсі (ДУД) здійснювану суб’єктом професійно-мовленнєву діяльність; як пов’язані між собою концепти світу професійного спілкування і особистісно-когнітивний вимір. Досягнення поставленої мети неможливе без застосування когнітивного підходу до вивчення мовних феноменів, яке передбачає визнання того факту, що мовні форми являють собою відбиток когнітивних структур. Між когнітивними структурами і структурами мови встановлюються певні взаємовідносини. Їх виявлення, описування й аналіз є актуальним завданням, яке стоїть перед лінгвістами наукової галузі “державне управління”.



Важливою ознакою концепту є його включеність до комунікативного ланцюга. Справді, спілкування може розглядатися як своєрідний обмін, а саме – обмін смислами, концептами у вербальній і невербальній формі. Невід’ємною частиною концептів є власне мовні знання. Вони входять у загальні знання про професійний світ як відомості про те, як знання і смисли кодуються в мові професії.

Доведено, що особливості професійно-мовленнєвої комунікації полягають у створенні тексту на основі концепту комунікації, який призначено для управління мовленнєвою діяльністю особи адресата з урахуванням концепту комунікації, наявного в неї. Розумінню феномена концепту комунікації сприяють ідеї, сформовані Т. А. ван Дейком [5, с. 112]. Учений розглядає мовні акти як складову соціальної взаємодії; до їх структури входять адресат і адресант, певні цілі, наміри, дії адресанта (висловлювання, що мають певні характеристики), комунікативна ситуація і здійснювані наміри. Схеми комунікативних актів визначають як необхідну складову комунікативної компетенції; ці схеми входять в організацію особи суб’єкта і структурують його мовну поведінку.

Часто ці когнітивні схеми достатньо чітко проступають крізь текстову тканину ДУД [9]. Прикладом такої когнітивної схеми може бути формат “Доповідної записки “Політична пропозиція”, який містить аналітичну частину”, де подано схему, або спосіб викладу необхідної адресатові інформації [10, с. 3]:

## *II. АНАЛІТИЧНА ЧАСТИНА (до 15 аркушів)*

Заново сформулюйте одним коротким реченням (5 – 7 слів) суть питання

### *1. Дослідження проблеми*

Передумовами виникнення проблеми є:

\_\_\_\_\_, що виникли внаслідок таких обставин \_\_\_\_\_.

Проявами проблемами є \_\_\_\_\_, які впливають на \_\_\_\_\_.

Досвід подолання аналогічних проявів свідчить \_\_\_\_\_

Таким чином, традиційна практика дозволяє підійти до вирішення проблеми таких чином \_\_\_\_\_

Розв’язання проблеми надає \_\_\_\_\_

Прогноз розвитку ситуації за обставин подолання проблеми (результати)

1. \_\_\_\_\_

Унаслідок неприйняття рішення

1. \_\_\_\_\_

### *2. Можливі варіанти розв’язання проблеми*

(В одному реченні перелічуються умовні назви розроблених варіантів розв’язання проблеми із зазначенням особливостей кожного з них)

Варіанти рішення

Одним коротким реченням підсумуйте цей розділ:

“Розглядалися Х варіантів.

Варіант 1 передбачає \_\_\_\_\_,

а варіант 2 передбачає \_\_\_\_\_”

Тут маємо справу з регулятивною мовленнєвою стратегією. Як один з видів мовленнєвої стратегії вона являє собою комплексний, когнітивний процес комунікативного характеру, що виражається у виборі адресантом системи продуманих поетапних регулятивних мовленнєвих дій, які формують лінію мовленнєвої поведінки, вжиту на підставі усвідомлення комунікативної ситуації в цілому і спрямовану на досягнення кінцевої комунікативної мети за рахунок ефективного використання заданого набору певних регулятивних мовленнєвих тактик, що є, насправді, конкретними регулятивними мовленнєвими кроками (поворотами, етапами) у процесі здійснення стратегії.

Наведемо також текст іншого характеру – “Типова інструкція з діловодства”, в якому йдеться про таке: “У текстах нормативно-правових актів та посиланнях на них і документах, що містять відомості фінансового характеру, застосовується словесно-цифровий спосіб зазначення дат з проставлянням нуля в позначенні дня місяця, якщо він містить одну цифру, наприклад: 02 квітня 2011 року. Дозволяється вживати слово “рік” у скороченому варіанті “р.”, наприклад: 03 червня 2011 р.” [13].

Обидва уривки побудовані на підставі комунікативних схем, де певний тип мовлення пов’язаний з ідеями діяльності: регулюється мовне оформлення “Аналітичної частини Доповідної записки” та реквізиту “Дата”, у зв’язку з чим здійснення мовленнєвої поведінки сприймається як нормативне. Наведені когнітивні схеми комунікативних актів можна іменувати так: “Один з комунікантів регламентує (регулює) те, що сприймається іншим комунікантом як тип обов’язкової мовної поведінки; така мовна поведінка відповідає покладеним на службовця вимогам” (авт.). Більшість з таких схем відбито в пареміологічних одиницях (мовних штампах, кліше), що репродукують концепти професійного світу, зокрема, світу професійної мовленнєвої поведінки. Зміст концепту, у свою чергу, суттєво визначає мовленнєву поведінку адресанта в діалозі щодо його співвіднесеності з концептом партнера.

Якщо в першому аналізованому уривку спостерігаємо стовідсоткову співвіднесеність концептів суб’єктів, то в другому – регулятивна лінгвістична стратегія навряд чи забезпечить очікувані результати: незрозумілим залишається спосіб оформлення дати в текстах документів, що не належать до нормативно-правових актів і документах, що містять відомості фінансового характеру. Отже, схеми комунікативного акту не дотримано.

Не слід забувати, що, організуючи власну комунікативну діяльність, суб’єкт-відправник повідомлення має усвідомлювати найбільш ймовірні результати цієї діяльності. Таке усвідомлення буде реалістичним при опорі на концепт комунікації, який має відправник. Уже на початку своєї діяльності щодо створення тексту (проекту тексту) особа відправника інформації задає та формує образ майбутніх дій особи адресата – отримувача інформації [15, с. 351]. Суб’єкт, який створює текст, через необхідність поставленого перед ним завдання в управлінні діяльністю особи отримувача, так чи інакше

співвідносить (координує) свою “текстову” діяльність, поєднуючи активований концепт комунікації з діяльністю особи адресанта, з ідеєю про цю діяльність, з ідеєю наявного в неї концепту комунікації.

Отже, досвід вивчення професійних текстів доводить, що в доборі висловлювань комунікантами суттєву роль відіграють схеми професійної мовленнєвої комунікації, про які згадувалося вище. Ці схеми відбивають професійний досвід суб’єктів, вони засвоюються та вживаються в актах комунікації. Звідси – визначаємо концепт професійної комунікації як одиницю когнітивного забезпечення комунікації, оперативну змістову ментальних, психічних, професіональних ресурсів свідомості суб’єктів.

Дослідниками визначено, що концепти комунікації є складними структурами інтерактивно-фреймового (інтерактивно-сценарного) типу [3; 8; 13], а сукупність концептів, що зберігають інформацію про схеми комунікації, утворює відповідну когнітивну сферу – концептосферу наївних схем (фреймів, сценаріїв) мовленнєвої комунікації. Одиниці концептосфери професійного світу державного управління стандартизовані, оброблені та визнані професійною свідомістю.

Вивчення різноманітних мовних форм, яких набуває концепт професійної комунікації в конкретних умовах професійної взаємодії, становить значний інтерес для лінгвістів галузі державного управління, оскільки дозволяє досліджувати, як суб’єкт, який сприймає інформацію через необхідність самого процесу сприйняття, виконує комунікативні дії, підказані йому текстом, – тим самим його діяльність вдало чи невдало скерована текстом, через який концепт комунікації його діяльності співвідноситься (координується) з концептом координації у складі діяльності суб’єкта, який створив текст.

Отже, вивчення мовних форм, здійснюване з позицій того, як ці мовні форми відбивають бачення професійного світу суб’єктом і способи концептуалізації цього світу у вигляді концепту комунікації, вказує на важливість існування спільних принципів категоризації і механізмів обробки інформації відповідно до того, як у них відбито пізнавальний досвід суб’єкта, зверненого до мовленнєвої комунікації, а також вплив зовнішньої професійної реальності на категоризацію суб’єктом світу професійної комунікації.

Аналізовані вище уривки демонструють, що в мовній (комунікативній) свідомості суб’єктів повинна бути спільна ділянка, утворена психічними когнітивними схемами мовленнєвої комунікації. Також спостерігаємо, що при формуванні образу певних дій особи адресата особа відправника отримує можливість, завдяки спільному концепту, урахувати мотиви діяльності особи адресата, особливості властивої йому картини світу, комунікативного та професійного досвіду, реальні умови смислового сприйняття тексту, свій власний образ у свідомості особи адресата, смисл, який із найбільшою ймовірністю надасть адресат його словам. На цьому ґрунті у мовленнєвій свідомості особи відправника будується образ майбутніх дій особи адресата. Зрештою комунікативні дії суб’єктів і текст закономірно пов’язуються зберіганням єдиного комунікативно-концептуального плану.

Але є реальність комунікації і реальність адресата. Смысловий рівень свідомості формується фоновими знаннями, що передбачають обопільне знання управлінських реалій адресатом і адресантом і є підґрунтям мовного спілкування, а також, як уже можна стверджувати, є фоновими знаннями про адресанта і адресата як учасників комунікації. Ці знання знаходять своє відбиття в концепті комунікації [2, с. 361].

Однак в акті професійно-мовленневої комунікації діяльність відправника інформації та діяльність адресата мають не тільки подібні, але й відмінні риси, пов'язані з виконанням ними різних професійних ролей. Це ще раз підтверджує, що розуміння висловлювань у мовленневих актах має ґрунтуватися на спільних концептах, категоріях, правилах і стратегіях. Запропоновані ван Дейком поняття концептів, фреймових концептуальних систем як когнітивних чинників розуміння в мовленневій комунікації, вказують на можливість виокремлення концепту комунікації як особистісно значущого фреймового когнітивного утворення, що зумовлює комунікативну активність особистості адресанта і особистості адресата в цілісному акті мовної комунікації [5, с. 12].

Отже, когнітивно орієнтовані семантичні дослідження дискурсу визначають нову перспективу, пов'язану з уявленнями про концепти мовленневої комунікації; концепт адресанта, концепт адресата, концепт умов комунікації, концепт предметної ситуації в комунікації (наприклад, прийняття рішення) тощо.

З урахуванням викладеного матеріалу можна зробити висновок, що когнітивний підхід до мови професії дає можливість уточнити наукові уявлення про те, в якому співвідношенні знаходяться знання суб'єкта про професійний світ із засобами мови. Мовленнева комунікація усвідомлюється як взаємодія суб'єктів, у зв'язку з цим центральне поняття когнітивного підходу до професійної комунікації – концепт комунікації – є одночасно й особистісно значущим поняттям.

Наявність у суб'єктів управлінського процесу спільного концепту є запорукою результативності професійно-мовленневої комунікації. Сформований спільний професійний концепт у структурі професійно орієнтованої мовної особистості забезпечить як її професійну ефективність, так і ефективність усього професійно-комунікаційного процесу.

Мовна картина професійного світу суб'єкта закарбована у значеннях лексики та граматики. Вона є продуктом мовленнево-мисленнєвої діяльності. Її виявлення, описування та аналіз є перспективним напрямком сучасних лінгвістичних розробок у сфері державного управління.

#### Література:

1. Арутюнова Н. Д. Фактор адресата / Н. Д. Арутюнова // Изв. АН СССР. – 1981. – Т. 40. – № 4 – С. 356–367. – (Серия “Литература и язык”).
2. Аскольдов С. А. Концепт и слово / С. А. Аскольдов // Русская словесность: антология. – М. : Наука, 1997. – 269 с.

3. Воркачев С. Т. Концепт как зонтиковый термин / С. Т. Воркачев // Язык, понятие, коммуникация. – М., 2003. – Вып. 24. – С. 5–12.
4. Дейк Т. А. ван. Язык. Познание. Коммуникация / Т. А. ван Дейк. – М. : Прогресс, 1989. – 312 с.
5. Державний службовець в Україні (пошук моделі) / кол. авт. : Н. Р. Нижник та ін. ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Ін-Юре, 1998. – 272 с.
6. Іващенко В. Л. Науковий концепт і наукове поняття: проблема диференціації / В. Іващенко // Українська мова. – 2005. – № 3. – С. 62–76.
7. Кубрякова В. С. Человеческий фактор в языке: язык и порождение речи : [кол. монография] / В. С. Кубрякова, А. М. Шахнарович, О. В. Сахарный ; АН СССР, Ин-т языкознания. – М. : Наука, 1991. – 239 с.
8. Попова З. Д. Очерки по когнитивной лингвистике / З. Д. Попова, И. А. Стернин. – Воронеж : Истоки, 2002. – 191 с.
9. Попович Н. Г. Когнітивна сфера державноуправлінської діяльності у парадигмі лінгвістичних пошуків / Н. Г. Попович // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”. – 2011. – № 2. – Режим доступу : [www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2011-2/index.html](http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2011-2/index.html)
10. Рекомендації щодо підготовки комплексного кваліфікаційного завдання у вигляді політичної пропозиції (довідна записка Кабінетові Міністрів України щодо реалізації державної політики). – Режим доступу : [www.academy.gov.ua/doc/recomen.doc](http://www.academy.gov.ua/doc/recomen.doc)
11. Слободян М. В. Концепт як одиниця когнітивних досліджень / М. В. Слободян. – Режим доступу : [eprints.oa.edu.ua/295/1/16\\_10\\_4.pdf](http://eprints.oa.edu.ua/295/1/16_10_4.pdf)
12. Словник іншомовних слів // уклад. : С. М. Морозов, Л. М. Шкарапуга : Національний ун-т ім. Тараса Шевченка ; Український мовно-інформац. фонд НАН України. – К. : Наук. думка, 2000. – 680 с. – (Словники України).
13. Стернин И. А. Методика исследования структуры концепта / И. А. Стернин // Методологические проблемы когнитивной лингвистики. – Воронеж : Изд-во Воронежского ун-та, 2001. – С. 53–61.
14. Типова інструкція з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 р. № 1242. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1242-2011-%EF](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1242-2011-%EF)
15. Тупицына И. Н. Языковая личность в системе социовербального взаимодействия / И. Н. Тупицына // Материалы 4-го Международного социального конгресса. – М. : РГСУ, 2004. – Т. 1. – С. 349–352.
16. Угринюк Р. В. Проблеми узгодження категорій “поняття-значення-концепт” / Р. В. Угринюк // Мова і культура. – 2007. – Вип. 9. – С. 224–228.

УДК 351.364

В. В. СОБЧЕНКО

## НАУКОВІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМ ЗАХИСТОМ НАСЕЛЕННЯ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

*Обґрунтовано основні напрями трансформації системи державного управління соціальним захистом населення, визначено нові підходи та моделі, що можуть бути корисними для України.*

**Ключові слова:** моделі соціальної політики, соціальний захист, система управління соціальним захистом.

*Substantiates the main directions of transformation of public administration Social Welfare, identified new approaches and models that can be useful for Ukraine.*

**Key words:** model of social policy, social protection, control system of social protection.

Процес розбудови нового суспільства спричинив чимало негативних соціальних наслідків, у тому числі суттєву диференціацію населення за рівнем доходів. Перед державою постало вкрай важливе завдання – створити ефективну систему соціального захисту населення, за якої будуть реалізовані необхідні умови щодо забезпечення конституційних соціальних гарантій і визнання соціального статусу кожної особистості.

Методологію перетворення органів державного управління та органів місцевого самоврядування у своїх працях розглядали вітчизняні дослідники В. Авер'янов, С. Біла, Ю. Битяк, В. Князев, О. Машков, Н. Мельтюхова, Н. Нижник, Г. Одінцова та ін. Однак їх напрацювання не повною мірою відображають можливості практичної трансформації саме системи управління соціальним захистом.

Мета статті – з'ясувати особливості функціонування системи управління соціальним захистом населення в Україні та обґрунтувати методичні підходи до його реформування в сучасних умовах.

Наукове забезпечення перетворень у системі управління соціальним захистом населення в Україні має базуватися на обґрунтуванні характеристик перспективної моделі соціальної політики, уточненні термінологічного апарату, визначенні напрямів здійснення трансформаційних процесів.

Для визначення тієї, що існує, та перспективної моделей соціальної політики в Україні доцільно користуватись підходом, запропонованим російськими дослідниками А. Поповим, І. Проскурівською, Е. Рижковою, А. Султановою, які обрали три універсальні непересічні основи для визначення моделей соціальної політики: тип базової дії, тип суб'єкта соціальної відповідальності та тип участі держави [4]. Подібний підхід дозволяє більш

грунтовно враховувати специфіку різних моделей і визначати напрями їхньої зміни або трансформації. Хоча доцільніше замінити характеристику “тип участі держави” (яка розглядається в типах суб’єктів соціальної відповідальності) на “тип відносин “державна – ринок”. Назву “суспільна модель” також варто замінити на “солідарну модель”, що базується тільки на принципі солідарності, оскільки суспільна модель, описана вищезгаданими авторами, частково перетинається з патерналістською. Урахування запропонованих уточнень надає підстави виділити такі моделі соціальної політики згідно з вищезгаданими характеристиками:

1. За типом базової дії: соціальна допомога; соціальне опікування; соціальне страхування; соціальний розвиток.
2. За типом суб’єкта соціальної відповідальності: патерналістська модель; солідарна модель; корпоративна модель; ліберальна модель.
3. За типом відносин “державна – ринок”: адміністративна модель; добродійна модель; стимуляційна модель.

*Моделі за типом базової дії.* Соціальна допомога є прямою підтримкою найбільш вразливих, малозабезпечених, соціально вразливих і непрацевдатних груп населення, яка здійснюється на основі принципів безоплатності та добродійності.

В Україні саме такий підхід до соціальної політики реалізовувався останніми десятиріччями в діяльності держави та структур громадянського суспільства, що формуються. Це призвело до самообмеження соціальних функцій держави, відсутності національної стратегії у сфері соціальної політики, а також до різкого зниження ефективності в цілому соціальної політики, що реалізується, і зокрема соціальних витрат. По суті, держава зняла з себе відповідальність за ті соціальні процеси, що відбуваються в суспільстві, за формування соціальних відносин між різними соціальними групами, за створення національного соціального капіталу, за соціокультурний розвиток громадян і підвищення якості їхнього життя.

На тлі згорання останніми десятиріччями традиційних для радянського періоду соціальних програм у сферах освіти, охорони здоров’я, культури відбувалося заміщення всіх можливих напрямків соціальної політики постійним розширенням кількості різноманітних видів соціальних допомог і пільг. Це призвело до того, що фактично склалася парадоксальна ситуація, за якої соціальна політика із засобу зменшення соціальної напруги перетворилася на один з істотних чинників її нагнітання.

За такої моделі також, за оцінками фахівців, загальна ефективність соціальної політики складає не більше 30 %, а в середньому – 20 %, тобто саме така частка із загального обсягу соціальних витрат припадає на дійсно бідних людей, що мають середньодушовий дохід нижче за прожитковий мінімум, решта коштів розподіляється серед більш забезпеченого населення [2]. Але, окрім фінансового, важливим є і негативний соціально-психологічний аспект політики допомоги, оскільки вона не стимулює одержувачів до самопомоги, формує утриманську психологію, субкультуру утриманства і залежності.

Соціальне опікування є засобом компенсації негативних соціальних наслідків нерівномірності соціально-економічного розвитку і ринкової системи виробництва. Його спрямовано на послаблення надмірної диференціації між учасниками конкурентних відносин і зняття виниклих на цьому ґрунті соціальних конфліктів. Слід зазначити, що в Україні соціальне опікування розповсюджено на однаковому рівні із соціальною допомогою.

Найчастіше соціальне опікування виступає як перерозподіл фінансових ресурсів між різними соціальними групами та галузями економіки з використанням механізмів державної податкової та бюджетної систем. По суті, соціальне опікування є позаринковим механізмом регулювання доходів і заробітної платні населення.

Соціальне опікування характеризується такими ознаками:

- побудоване на основі перевірки потреб одержувачів з урахуванням або без урахування їхньої індивідуальної забезпеченості;
- здійснюється незалежно від попереднього трудового фінансового внеску одержувачів;
- виступає у безвідплатній формі (програми безкоштовної соціальної допомоги, послуги, що безкоштовно надаються) [3].

Таким чином, до соціальних проблем, на розв'язання яких спрямовано соціальне опікування, слід віднести такі:

- подолання бідності серед населення, що працює;
- зниження соціальної диференціації, нерівності між різними групами населення у сфері доходів;
- стабілізацію середнього рівня життя;
- забезпечення розвитку некомерційної частини соціально-культурної сфери. Звідси випливає використання таких механізмів регуляторної дії на доходи:
  - система бюджетних соціальних допомог;
  - система виплат страховок з позабюджетних фондів;
  - набір безкоштовних послуг, що надаються населенню або його окремим категоріям;
  - система пільг на платні послуги для окремих категорій населення;
  - державне регулювання цін на товари першої необхідності;
  - регулювання мінімальної заробітної плати [1].

Соціальне опікування використовує різні механізми “тонкого соціально-економічного настроювання” (регульована інфляція, активізація ринків, стимулювання продуктивності праці як механізму самозабезпечення економічно активної частини населення тощо). Основними засобами при цьому є державні й недержавні системи перерозподілу доходів (податкових, соціально-страхових), масштабна реалізація трансфертів населенню, надання працюючим пільг із податків і регулювання зайнятості. В Україні останніми роками завдяки економічному зростанню вдалося дещо пом'якшити ситуацію, порівняно з 1990-ми. Проте в цілому дана модель призначена для компенсації тих чи інших видів соціальної й економічної збитковості та має переважно пасивний характер.



*Соціальне страхування* – це своєрідна соціальна “підтримувальна система”, побудована на принципах загальнообов’язковості або/і добровільності.

Основними характеристиками даної моделі є такі:

- залежність різних видів соціальної допомоги і соціального обслуговування від попереднього трудового і фінансового внеску одержувачів;
- еквівалентність, тобто відповідність розмірів та якості соціальних послуг і виплат до розмірів попередніх внесків і відрахувань;
- неподатковий характер джерел фінансування [6].

Основною цільовою групою соціальної політики є населення, що працює, зайняте в різних секторах економіки. Метою соціального страхування є поліпшення становища населення, що працює, шляхом ухвалення і вдосконалення трудового і соціального законодавства, в тому числі того, що регламентує взаємовідносини працівників і працевлаштованих, а також визначає трудові та соціальні права і гарантії працівників (у зв’язку з хворобою, нещасним випадком на виробництві, безробіттям і старістю).

Переважним напрямком соціального страхування є формування численного середнього класу, тому не випадково подібний підхід до соціальної політики реалізовувався в низці європейських держав, що взяли за проведення соціальних реформ. В Україні соціальне страхування тільки-но починає розвиватися. Дана модель спонукає людей до максимально активної поведінки в економічній сфері, оскільки фінансування соціальних виплат і соціальних послуг, що надаються, здійснюється за рахунок страхових внесків працівників і працевлаштованих.

*Соціальний розвиток* передбачає підвищення якості життя переважаючої кількості населення. При цьому використовують цілу низку соціальних індикаторів якості життя як матеріальних, так і нематеріальних: величина доходів на душу населення, зайнятість, здоров’я, житло, освіта, стан навколишнього середовища тощо.

В основі моделі розвитку лежить розуміння того, що підвищення якості життя, а також усунення соціальної диференціації та інших соціальних проблем не можуть бути досягнуті суто економічними засобами, оскільки містять у собі істотну соціокультурну складову. Тому в даній моделі робиться акцент на розвиток системи освіти і культури, а людські ресурси розглядаються як базові ресурси суспільного розвитку. Така модель соціальної політики орієнтується на те, що головним чинником розвитку сучасного суспільства є людина, а соціальний баланс і соціально-економічний розвиток у суспільстві визначається, перш за все, рівнем і якістю людського потенціалу, якістю населення.

Ключовим напрямком соціальної політики в даній моделі є не стільки розширення заходів соціальної допомоги і підтримки населення, організація різних акцій, що забезпечують стартові можливості для самозабезпечення (мікрокредити, суспільні роботи, працевлаштування тощо), скільки розвиток людського потенціалу, підвищення якості людського капіталу як основи економічного зростання і суспільної динаміки на тривалу перспективу. Це може бути забезпечено за рахунок збільшення інвестицій у людський капітал,

розвиток соціальної інфраструктури, через яку здійснюється формування кадрового, соціального і в цілому людського потенціалу суспільства. Реалізація такої настанови перетворює соціальну політику на основний чинник соціально-економічного розвитку суспільства в цілому.

*Моделі за типом суб'єкта соціальної відповідальності. Патерналістська модель* базується на принципі державної відповідальності. У ній держава централізовано і тотально бере на себе відповідальність за соціально-економічне становище громадян і використання будь-яких адміністративних важелів для досягнення соціальної мети, а всі інші можливі суб'єкти соціальної політики (підприємства, суспільні організації тощо) діють або від імені держави, або під її контролем. При цьому фінансовою основою патерналістської моделі виступають кошти держбюджету і бюджетів державних підприємств.

Виходячи з цього, дана модель має такі характеристики:

- наявність директивного регулювання соціальної сфери;
- одержавлення соціальної політики і витіснення всіх інших суб'єктів соціальної політики;
- відсутність або слабкий розвиток ринкових відносин і конкуренції в соціальній сфері;
- орієнтація на гарантовану зайнятість, що забезпечується адміністративними важелями;
- відсутність реального ринку праці;
- наявність істотного рівня прихованого безробіття у вигляді праці, що неефективно використовується;
- безконтрольність і неефективність управління соціальною сферою;
- низький рівень соціальних послуг, що надаються;
- формування соціальної пасивності й утриманських настроїв.

Водночас у патерналістській моделі реалізується принцип рівності у споживанні матеріальних і соціальних благ й послуг, а також їхня загальнодоступність, що забезпечує досягнення високого ступеня соціального вирівнювання, і це може здаватися вельми привабливим багатством громадянам, особливо маргінальним.

В основу *солідарної моделі* покладено, як видно з її назви, принцип солідарної відповідальності, тобто відповідальності всього суспільства за долю його членів. Ця перерозподільна модель соціальної політики, за якої багатий “платить” за бідного, здоровий – за хворого, молодий – за старого. І повністю закономірно, що основним інститутом, що здійснює такий перерозподіл, є держава.

Принцип солідарності передбачає його реалізацію за декількома аспектами: солідарність між різними соціальними групами і прошарками суспільства; між різними поколіннями; між державою, підприємством і працівником через систему податкових, бюджетних відрахувань та страхових внесків. Фінансовими механізмами перерозподілу в солідарній моделі послуговують державний бюджет і державні соціально-страхові фундації, кошти яких ідуть на забезпечення широкого спектру державних соціальних

гарантій, що пропонуються населенню, в основному, в безкоштовній (безвідплатній) формі.

*Корпоративна модель* передбачає реалізацію принципу корпоративної відповідальності, що полягає в тому, що максимум відповідальності за долю працівників лежить на корпорації, підприємстві, організації або установі, де дані люди працюють. Для цього підприємство, стимулюючи працівників до внесення максимального трудового внеску, пропонує їм різні види соціальних гарантій у вигляді пенсійного забезпечення, часткової оплати медичних, рекреаційних послуг та освіти (підвищення кваліфікації). У даній моделі і держава, і недержавні організації, і громадяни мають свою частку відповідальності за соціальне благополуччя в суспільстві, але все-таки велику роль відіграють підприємства, що мають власну розгалужену соціальну інфраструктуру, власні соціально-страхові фундації.

Фінансовою основою в корпоративній моделі соціальної політики є кошти підприємств і корпоративних соціальних фундацій, тому велике значення тут мають організації-працедавці, для яких соціальна політика є істотним елементом системи управління людськими ресурсами.

*Ліберальна модель* передбачає реалізацію принципу особистої відповідальності кожного члена суспільства за свою долю та долю своєї сім'ї. Роль державних структур у безпосередній реалізації соціальної політики в даній моделі мінімізована, основними суб'єктами соціальної політики є громадяни, сім'я і різні недержавні організації: соціально-страхові фундації й асоціації третього сектора.

За такого підходу фінансову основу реалізації соціальних програм складають приватні заощадження і приватне страхування, а не кошти державного бюджету. Тому під час реалізації даної моделі соціальної політики реалізується принцип еквівалентності, відплатності, що визначає пряму залежність між розмірами внесків страховок і обсягом та вартістю соціальних послуг, одержуваних у системі соціального страхування, а не принцип солідарності, що передбачає перерозподіл доходів від однієї особи на користь іншої.

За ліберальної моделі соціальної політики держава бере на себе відповідальність за збереження лише мінімальних доходів громадян і за благополуччя найбільш слабких і знедолених верств населення. Але, водночас, вона максимально стимулює створення й розвиток у суспільстві різних форм недержавної соціальної політики, наприклад, недержавного соціального страхування і соціальної підтримки, а також різних способів підвищення громадянами своїх доходів.

Тобто в ліберальній моделі держава бере участь у реалізації соціальної політики в основному опосередковано, не через фінансування соціальних програм безпосередньо зі свого бюджету, а за допомогою організаційно-правової інституціоналізації недержавних фінансових потоків у соціальну сферу (на освіту, охорону здоров'я, пенсійне забезпечення, допомогу з безробіття, соціальний захист тощо) і, водночас, через розвиток усієї ринкової інфраструктури, що забезпечує необхідний рівень доходів населення, що працює.

Слід зазначити, що найважливішим моментом ліберальної моделі соціальної політики є укоріненість в індивідуальній і суспільній свідомості відчуття високої особистої відповідальності за своє соціальне благополуччя і ставлення до держави не як до єдиного джерела соціальних благ, а як до гаранта своїх прав і свобод.

*Моделі за типом відносин “держава – ринок”.* Адміністративна модель передбачає пряме, активне державне втручання в ринок. Умовою реалізації даної моделі є наявність розвинутих систем перерозподілу доходів, що знаходяться під контролем держави, а також механізмів втручання у процеси ціноутворення, тарифного регулювання, забезпечення зайнятості.

Держава спонукає організації приватного і суспільного секторів виконувати соціальні функції, наприклад, примушуючи їх робити обов’язкові відрахування до соціальних фондів, виплачувати заробітну платню не нижче встановленого рівня та ін. З погляду економічної ефективності, велика частина соціальних функцій для приватного сектора є не вигідною, тому в суспільстві активізується безліч антистимулів економічного розвитку – важкий податковий тягар на виробника для забезпечення великого об’єму соціальних трансфертів, державне регулювання цін на шкоду інтересам виробників, штучна заборона безробіття шляхом підтримки неефективних робочих місць, відведення значної частки фінансових коштів держави з активної економіки у витратний сектор соціальної сфери.

У цьому ракурсі адміністративні механізми подолання соціальних проблем у сукупності з самими представниками цільових груп перетворюються на систему, що самовідтворюється і що не зацікавлена в розв’язанні соціальних проблем, а лише має на меті додати їм статусу, менш небезпечного для суспільства.

*Добродійна модель* передбачає те, що держава за рахунок спеціально акумульованих ресурсів створює певні “підпори” до ринку у вигляді державної системи соціальної підтримки і, таким чином допомагає нівелювати окремі, найгостріші негативні соціальні наслідки функціонування ринку. Кошти на добродійну допомогу, що здійснюється державою, складаються, в основному, з приватних пожертв до державних добродійних фондів і на утримання державних соціальних установ, а також частково з коштів державної казни.

*Стимуляційна модель* передбачає опосередковану, а не пряму участь держави в розв’язанні соціальних проблем, коли держава задає суспільству зовнішні відносно ринку й інших суспільних суб’єктів “правила гри” (правові, кредитно-фінансові, податкові).

Це виражається у створенні таких систем оподаткування та суспільної підтримки, які роблять вигідним для всіх суб’єктів господарювання вкладення й інвестиції як в окремі соціальні проекти та програми, так і в соціальну сферу в цілому. Подібна модель соціальної політики вимагає, як правило, високого рівня розвитку економіки, інститутів громадянського суспільства і ринкових механізмів.

Таким чином, користуючись розглянутими основами як орієнтирами, можна побудувати тривимірну модель соціальної політики для конкретної держави. При цьому видно, що обрані характеристики можуть змінюватися відповідно, по-перше, до базової дії – від прямої допомоги найбіднішим до соціального розвитку всього суспільства; по-друге, до суб'єкта соціальної відповідальності – від якнайменшої відповідальності та втручання держави до найбільшої; по-третє, до відносин “держави – ринок” – від невтручання держави до адміністрування.

Виходячи з цього, нинішню модель соціальної політики в Україні можна описати таким чином:

- за типом базової дії – соціальна допомога і соціальне опікування з елементами соціального страхування;
- за типом суб'єкта соціальної відповідальності – патерналістська модель з елементами солідарної;
- за типом відносин держава-ринок – адміністративна модель з елементами добродійної.

З урахуванням сучасних тенденцій як перспективну для України доцільно запропонувати таку модель соціальної політики:

- за типом базової дії: соціальний розвиток з елементами соціального страхування;
- за типом суб'єкта соціальної відповідальності: ліберальна модель з елементами корпоративної та солідарної;
- за типом відносин держава-ринок: стимуляційна модель з елементами добродійної.

Для здійснення трансформаційних процесів у системі соціального захисту населення з поступовим наближенням до характеристик перспективної моделі соціальної політики вона має сприйматися суспільною свідомістю в нашій країні як самостійний соціальний інститут. Без цього сфера її діяльності істотно звужується. Це також призводить до зміщення акцентів і вільного тлумачення різноманітних категорій, термінів і понять.

Зокрема, зустрічається змішування таких понять, як “соціальний захист”, “соціальне забезпечення”, “соціальна захищеність”.

Це, переважно, є спадщиною періоду, коли у зв'язку зі слабкою теоретичною розробленістю проблем становлення соціального захисту як соціального інституту, термін “соціальне забезпечення” використовувався в широкому значенні для визначення всієї сукупності соціально-економічних відносин у країні, що стосувалися питань соціального захисту, і в цьому значенні він визначав весь інститут соціального захисту, що отримав назву “право соціального забезпечення”. Водночас, термін “соціальне забезпечення” у вузькому значенні використовувався для визначення системи відносин у галузі соціального захисту, пов'язаних з наданням окремих видів забезпечення за рахунок коштів державного бюджету.

На сучасному етапі, термін “соціальне забезпечення”, що відображає специфіку організації соціального захисту в централізований планованій системі

господарства, не може використовуватися для визначення ані всієї сукупності соціально-економічних відносин у сфері соціального захисту, ані її адміністративних структур із новими функціями. Тому поняття “соціальне забезпечення” заміщується зараз як у законодавчих актах, так і у практичній діяльності поняттям “соціальний захист”, яке більшою мірою відповідає сутності даного соціального інституту, хоча і попереднє поняття не втратило своєї актуальності, якщо розуміти під ним “право соціального забезпечення”, тобто певних прав і соціальних гарантій, стандартів життя.

Поняття “соціальний захист” уперше використали американські законодавці в тексті закону, прийнятого в 1935 р., в якому надавалося правове обґрунтування нового для США інституту обов’язкового страхування на випадок старості, смерті, інвалідності та безробіття. Цікаво, що даний термін швидко і органічно вписався в понятійний апарат західних учених і практиків, оскільки просто і дохідливо відбивав сутність підтримки соціально вразливих верств населення, розуміючись як регульовані державою економічні відносини, через які здійснюється розподіл та перерозподіл частини національного доходу з метою створення й використання грошових коштів для забезпечення членів суспільства, визнаних непрацездатними, а також надання їм деяких безкоштовних і пільгових послуг [8].

Проте надалі рамки цієї дефініції значно розширилися, чому сприяло в тому числі й розроблення конвенцій і рекомендацій Міжнародної організації праці, Всесвітньої організації охорони здоров’я, Міжнародної асоціації соціального забезпечення, присвячених соціальному страхуванню й соціальній допомозі, гарантуванню мінімальних доходів працюючим у разі настання непрацездатності, а також умовам і охороні праці, заробітній платі. Важливо тут відзначити і врахування ст. 25 Декларації прав людини, відповідно до якої сучасна правова держава повинна гарантувати право на такий рівень життя, який враховує забезпечення людей їжею, одягом, житлом, медичним обслуговуванням, що необхідне для підтримки здоров’я, і права на соціальне забезпечення на випадок безробіття, хвороби, інвалідності, вдовства, старості або інших незалежних від людини обставинах [7].

Тому зараз вважається, що соціальний захист охоплює весь комплекс відносин, сутнісних зв’язків та інтересів різних соціальних суб’єктів, суспільних організацій і держави, пов’язаний з мінімізацією впливу чинників, що знижують якість життя (у тому числі і з трудового) [5]. До останніх належать ризики пошкодження здоров’я і втрати працездатності (хвороби, нещасні випадки, старість), недостатня професійна кваліфікація або несприятлива ситуація на ринку праці, що призводять до втрати місця роботи. Причому, якщо для окремого працівника дані ризики мають імовірно-випадковий характер, то для сукупного – об’єктивно-масовий.

Відносно нещодавно виник і термін “соціальна захищеність”, що є похідним від “соціального захисту”. Їхня відмінність, що іноді упускається, полягає у співвідношенні дії та стану. Тоді, як для соціального захисту ключовим чинником послуговує характер намірів (держави, суспільних

структур і особи) з реалізації соціальної політики або заходів із самозахисту, соціальна захищеність акцентує увагу на визначенні стану, в якому є особа або соціальна група, що захищається (інваліди, безробітні, пенсіонери та ін.).

Теоретичні аспекти функціонування системи соціального захисту, специфічні особливості управління нею, аналіз нинішнього стану справ в Україні та зарубіжного досвіду в цій сфері, дозволяють дійти висновку про те, що трансформаційні процеси, з урахуванням особливостей перспективної моделі соціальної політики повинні здійснюватися за такими напрямками:

- “професіоналізація соціальної роботи”, поряд із залученням до надання соціальних послуг населенню недержавних організацій;
- індивідуалізація, підвищення адресності надання соціальних послуг;
- реорганізація структурно-функціонального забезпечення суб’єкта управління;
- зміна механізмів взаємодії між суб’єктом і об’єктом управління.

При цьому слід зазначити, що вищезгадані напрями перетворення системи управління соціальним захистом мають особливе значення для територіального рівня, де саме й відбувається безпосередня взаємодія працівників відповідних підрозділів органів влади з населенням. Ці напрями, безумовно, взаємопов’язані, отже, повинні реалізовуватися в комплексі. Так, повний перехід до системи надання адресної допомоги є можливим лише за умови формування інституту професійної соціальної роботи і структурно-функціонального вдосконалення органів соціального захисту, на яке, у свою чергу, впливає поліпшення комунікаційних зв’язків між суб’єктом і об’єктом системи управління соціальним захистом населення.

#### Література:

1. *Кадошцева С. В.* Экономические основы системы социальной защиты / С. В. Кадошцева. – М. : Экономика, 1997. – 248 с.
2. *Кузьмин О. В.* Социальная политика государства / О. В. Кузьмин. – Новосибирск : УМК, 2002. – 223 с.
3. *Осадчая Г. И.* Социальная сфера общества: теория и методология социологического анализа / Г. И. Осадчая. – М. : Наука, 1996. – 317 с.
4. *Попов А. А.* Развитие человеческого потенциала как стратегия позиционирования в социальной политике России / А. А. Попов, И. Д. Проскуровская, Е. С. Рожкова, А. В. Султанова. – Режим доступа : <http://www.dapo.org.ru/edu/news/200>.
5. *Роик В.* Социальная защита: содержание понятия / В. Роик // Человек и труд. – 2000. – № 11. – С. 42–44.
6. *Шанин И. Г.* Проблемы социального страхования и рыночная экономика / И. Г. Шанин // Социология и проблемы социальной защиты. – М. : Лаборатория экспериментальной социологии, 1994. – Вып. 1. – 119 с.
7. *Illich I.* Towards a History of Needs / I. Illich. – Berkley, 1978. – 214 p.
8. *Lotman Y. M.* Universe of Mind / Y. M. Lotman. – London, 1990. – 401 p.

УДК 35.077.6

В. Ю. СТРЕЛЬЦОВ, Н. А. ГНИДЮК

## НОВЕЛІЗАЦІЯ ЦІННІСНИХ ЗАСАД ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОСТІР

*Розглянуто роль цінностей у системі державної служби України, простежено парадоксальність діяльності державної бюрократії через егоцентричну людську природу. Доведено необхідність зміни правових принципів нового Закону України “Про державну службу” відповідно до ціннісних орієнтацій європейського адміністративного простору.*

**Ключові слова:** державна служба, парадокс, цінності, принципи, неупередженість, професійна компетентність, етичність.

*The article considers the place of values in the civil service of Ukraine, observed paradox of the state bureaucracy through egocentric human nature. The necessity of changing the legal principles of the new Law of Ukraine “On Civil Service” in accordance with the values of the European administrative space.*

**Key words:** civil service, paradox, values, principles, impartiality, professional competence, ethics.

Парадигмальні зміни державно-управлінських систем від суб’єкт-об’єктної взаємодії до суб’єкт-суб’єктної та теоретико-методологічне осмислення переходу від авторитарних форм державного управління до демократичних вимагають перегляду підходів до організації системи державної служби. Проголошена Президентом України програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” передбачає важливий блок реформ з модернізації системи державного управління та державної служби України. Одним із важливих інструментів практичного втілення блоку реформ бюрократичної машини, безумовно, є прийняття Верховною Радою України нового Закону України “Про державну службу”. Саме він мав би знаменувати суттєві зміни в механізмі створення доданої вартості державно-управлінською системою, базуючись на доробках як вітчизняної науки “державне управління”, так і закордонних дослідженнях.

Слід зазначити, що розвинені країни протягом останніх двох десятиліть підвищену увагу приділяють саме процесам формування ціннісних засад державної служби як особливої сфери професійної діяльності, для забезпечення безперервної/стабільної, ефективної та результативної діяльності системи державного управління. Функціонуючи безсторонньо (неупереджено), виключно на основі професійного підходу та в рамках законодавчого поля, державні службовці не мають залежати від зміни політичного керівництва.



Формуванню правових та організаційних механізмів функціонування системи державної служби в Україні присвячено наукові праці таких учених, як Г. Атаманчук, Д. Боссарт, Т. Вернигорова, І. Грицяк, Г. Дмитренко, С. Дубенко, Н. Гончарук, В. Золотарьов, Н. Ільченко, Н. Колісніченко, Ф. Кордона, О. Крушельницька, В. Мартиненко, О. Матросов, О. Мельников, Г. Осовська, О. Пархоменко-Куцевіл, М. Лахижа, К. Полднев, А. Рачинський, С. Серьогін, О. Слюсаренко, В. Солових, А. Стівенс, В. Толкованов, Д. Торингтон, Ю. Ткаченко, В. Чмига, В. Шамраєва та ін.

Серед учених, які досліджують проблеми впливу кадрового потенціалу на процеси формування демократичних цінностей державного управління в Україні, слід назвати В. Білолипецького, Р. Войтович, Н. Грицяк, І. Данильєву, В. Ігнатова, В. Козакова, Л. Наливайка, В. Новака, О. Радченка, А. Турчинова.

Проте серед невирішених частин загальної проблеми є розгляд питань, пов'язаних із формуванням ціннісних засад державної служби та організаційно-правових механізмів їх реалізації в новому Законі України "Про державну службу".

Метою даної роботи є узагальнення підходів до визначення поняття „вищий корпус державної служби“, дослідження особливостей правового статусу вищих державних службовців у межах інституту державної служби. Досягнення такої мети обумовлене необхідністю вирішення відповідних завдань, зокрема: визначення критеріїв віднесення посад до вищого корпусу державної служби в зарубіжних країнах, у тому числі в країнах – членах Європейського Союзу, аналіз законодавства у сфері функціонування вищого корпусу державних службовців, розробка практичних рекомендацій щодо використання міжнародного досвіду для визначення правового статусу вищих державних службовців в Україні.

Як слушно наголошує В. Козаков, "конфліктогенний потенціал ціннісних орієнтацій українського суспільства актуалізує значення дослідження стратегії формування національної свідомості державних службовців України та її соціально-ціннісне спрямування, а також механізми формування демократичної системи професійних цінностей політичної та адміністративно-управлінської вітчизняної еліти" [2, с. 64].

До того ж природно, що формування ціннісної системи управління державними справами має виходити з інтересів конкретного громадянина, його сім'ї, територіальної громади та регіону і спиратися на них. Проте демократизація системи державного управління не є універсальним рецептом для лікування хвороб соціально-управлінських систем. На цьому ґрунті виникає декілька парадоксів.

У словнику іншомовних слів є декілька визначень поняття "парадокс" (гр. – несподіваний, дивний): 1) це формальнологічна суперечність, яка полягає в тому, що в процесі доведення створюються умови для одночасного доказу істинності і хибності певного висловлювання, причому доведення істинності цього висловлювання неодмінно веде до визнання його хибності і навпаки; 2) несподіване явище, яке не відповідає звичайним науковим уявленням;

3) це думка, що розуче розходитьсЯ з усталеними поглядами, начебто суперечить здоровому глуздові, хоч насправді може й не бути хибною [6]. Ретельно досліджуючи процеси самоорганізації суспільства й державного управління ним, В. Мартиненко зазначає, що, коли намагаються вписати суб'єкт-суб'єктну взаємодію в суб'єкт-об'єктну державно-управлінську систему, то неминуче отримуємо суспільну ситуацію, яка не вписується в традиційно усталені суб'єкт-об'єктні соціальні системи, тому сприймається як парадоксальна [6, с. 14].

Подібний погляд у В. Козакова. Він зазначає таке: “Для того щоб Україна змогла якнайшвидше піднятися до рівня цивілізованих демократичних країн, чий цінності базуються на визнанні прав людини, достоїнства особистості; для того щоб система державного управління в самій Україні досягала своєї мети, потрібен певний рівень гуманістичної, демократичної й правової свідомості насамперед у колах державно-управлінської еліти. А поки що спостерігається в державно-управлінській системі України певний парадокс – більшість людей, причетних до управління державою (передусім ідеться про державних службовців), не усвідомлюють своїх прав, не зауважують зазіхань на них, а отже, з легкістю самі утискають права інших співгромадян” [2, с. 105]. До того ж, ще одним парадоксом, дія якого притаманна сучасній пострадянській демократії, полягає в тому, що базові засади демократії в країні формуються із застосуванням недемократичних засобів і методів [Там же, с. 106].

Можливо, зазіхають (В. Козаков) не через те, що не усвідомлюють своїх прав, а внаслідок усвідомлення організаційно-правової безперешкодності реалізації особистісних потреб. Можливим обґрунтуванням таких дій може бути егоцентрична людська природа. Фактично можна погодитись з В. Мартиненком щодо синархічної самоорганізації державно-управлінських систем і коеволюційних засад взаємодії людини та природи. Проте мотив, можливо, є дещо іншим, ніж бажання досягти суб'єкт-суб'єктних відносин. Таку систему можна розглядати з точки зору людської поведінки в ситуації спокуси, оскільки людина постійно спокушається на різні потреби, починаючи від їжі і закінчуючи владою. Можна говорити про певний причинно-наслідковий ланцюг взаємодії потреб і цінностей, який ілюструє циклічний характер життєдіяльності соціально-політичних систем [7]. Саме з нього логічно вивести зразок управління, що базується на шануванні гідності інших осіб, розглядаючи кожного працівника як партнера, а не супротивника. Така парадигма управління за цінностями, якщо її так можна назвати, дозволяє співробітникам працювати для досягнення спільних цілей, а не бути інструментами, призначеними для виконання завдань організації.

У деяких випадках ці системні цінності треба лише виявити та нагадати учасникам про їх значущість, але частіше доводиться проводити серйозну роботу щодо підвищення рівня сприйняття того, що є невід'ємним чинником успіху стратегії, але не властиво внутрішній культурі окремих учасників [5]. Така ситуація притаманна і для системи державної служби.

Визначаючи наукові рецепти парадигмальних змін бюрократичної машини, більшість дослідників наголошують на оновленні кадрового складу органів державної влади особами, здатними діяти професійно в умовах трансформації ролі держави, з одночасним стимулюванням старих кадрів до переосмислення нових цінностей державного управління.

Практичним інструментом втілення цінностей державної служби є правові принципи, визначені у ст. 3 Закону України “Про державну службу”: верховенство права; патріотизм та служіння Українському народу; законність; рівний доступ до державної служби; професіоналізм; добросовісність; політична неупередженість; прозорість діяльності; персональна відповідальність державного службовця [1].

Детальніше розглянувши наведені принципи, які мають бути внутрішніми переконаннями державного службовця, тими практичними, моральними та теоретичними засадами, якими він керується у своїй діяльності, можна зробити певні висновки. Принцип патріотизму було б доцільнішим замінити на принципи справедливості та пропорційності, про що також наголошується в коментарях програми SIGMA [3]. Досить дивним є наведення принципу політичної неупередженості, оскільки лише частково віддзеркалює сутність принципу. Практика майбутніх судових позовів може бути не на користь принципу неупередженості в його повноцінному розумінні. На принцип добросовісності взагалі важко спиратися в професійній діяльності. Немає жодного державного службовця і взагалі громадянина, який би повадився недобросовісно. У кожного існують свої виправдання щодо поведінки в тій або іншій ситуації. Але, запроваджуючи критерій етичності, маємо певне мірило для його втілення. Для створення умов для компенсації обмежень, які накладаються на державних службовців при проходженні служби, задля її комплектації високопрофесійними та моральними службовцями, доцільно запровадження принципу соціального захисту державних службовців.

Основною метою впровадження зазначених принципів є створення інституту державної служби, який гарантує стабільність і неперервність функціонування держави/державних органів. Реалізація такого завдання забезпечується шляхом чіткого і недвозначного визначення обсягу державної служби, тобто виключного переліку органів, в яких передбачено посади державних службовців і визначення посадових осіб, які наділені статусом державного службовця, їх прав і обов’язків щодо виконання функцій від імені держави або уповноважених державних органів.

До того ж, Законом чітко не визначено обсяг державної служби та перелік посадових осіб, які наділені статусом державних службовців, а значить, і працівників державних органів, які виконуватимуть функції з обслуговування. Окрім того, Закон залишає відповідним суб’єктам (Президенту України при створенні допоміжних чи консультативних органів, керівнику державної служби в державному органі при віднесенні посадової особи до державного службовця чи працівника державного органу, Кабінету Міністрів при визначенні періодів роботи, які зараховуються до стажу державної служби

тощо) можливість розширення обсягу державної служби та кількості державних службовців відповідно.

Система класифікації посад державних службовців має бути побудована на чітко зазначених критеріях класифікації, які дозволяють визначити відносну цінність посад в організації та системі державної служби в цілому, і яка є ключовим елементом для всіх інших аспектів системи управління персоналом та основою для запровадження системи оплати праці. Система класифікації посад, запропонована в Законі, містить досить багато виключень із задекларованих критеріїв класифікації, однак найбільш дискусійним є питанням переходу від системи з 15 рангів до системи з дев'яти рангів. Відсутність механізму переходу від старої системи до нової, яка буде супроводжуватись оцінюванням роботи на певній посаді в новій системі класифікації посад, може спричинити параліч системи державної служби. Без відповіді залишаються такі питання: чи буде здійснюватися зміна рангів або перехід до них (адже з існуючим законом, вони “пожиттєві”, тобто фактично зберігаються за посадовою особою) автоматично на момент набрання чинності закону про державну службу, чи ні; чи існуватиме можливість шляхом підвищення кваліфікації досягти необхідного компетентного рівня (протягом, наприклад шести або дев'яти місяців).

У Законі доцільно більш чітко визначити понятійний апарат, який лежить в основі класифікації посад державних службовців – особливо поняття “профіль посади державної служби”. Необхідно з'ясувати, як він співвідноситься з рівнем професійної компетентності, вимогами до освітньо-кваліфікаційного рівня, напряму підготовки, спеціальними вимогами до напряму підготовки (стаття 16) та іншими вимогами до рівня професійної компетентності тощо. Посада, як відомо, не має “компетентності”, це поняття співвідноситься з особою, що обіймає або буде обіймати посаду; посада визначає вимоги до роботи на посаді та вимоги до професійної компетентності посадовця.

Зменшується кількість рангів державних службовців з існуючих 15 до дев'яти рангів (ст. 27). Одночасно з цим Закон пропонується для кожної групи посад 6 рангів, окрім групи I (яку можна вважати “політичною”, зважаючи на характер призначення на ці посади без обов'язкового проведення конкурсу та за умови відсутності процедури оцінювання роботи працівників, які віднесені до цієї підгрупи). Потрібно звернути увагу на збільшення кількості рангів у межах групи посад до шести (на противагу існуючим трьом рангам для кожної із семи категорій посад) і можливості горизонтального просування по службі державних службовців у межах відповідної підгрупи та групи посад. Однак буде існувати загроза для IV та V групи, в яких працюватимуть державні службовців на посадах спеціалістів, які матимуть можливість горизонтального просування в межах 3 – 7 та 4 – 9 рангів відповідно. Також потрібно звернути увагу на запровадження значної, порівняно з існуючою системою, наскрізності (не один наскрізний ранг, а як мінімум 3 для групи I зі збільшенням до групи V) рангів буде на практиці збільшувати суб'єктивізм при встановленні рангів, особливо на момент переходу на вищу посаду (в іншу підгрупу або групу).

Законом передбачено паралельне існування двох органів влади, які відповідають за реалізацію політики у сфері державної служби та положень законодавства про державну службу – спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади із забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері державної служби (ст. 7) та центральний орган виконавчої влади зі здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням законодавства про державну службу (ч. 3 ст. 14). Відповідно до указу Президента України від 18 липня 2011 р., роль першого спеціального органу відіграє новостворене Національне агентство з питань державної служби. Питання щодо органу, відповідального за здійснення державного нагляду (контролю), залишається в законопроекті без належного відображення. Окрім того, необхідно усунути прогалини щодо повноважень державних органів у сфері реалізації державної служби (зокрема, в частині класифікації посад) між керівником державної служби в органі, кадровою службою, спеціально уповноваженим органом, а також існуючими за законом суб'єктами призначення.

Закон переобтяжений детальними механізмами реалізації проходження державної служби, як-то: конкурс, який можна врегульовувати окремими нормативними актами. З одного боку, це дозволить системі більш гнучко реагувати на зміни та більш ефективно застосовувати його на практиці.

Запропонована новелізація щодо самостійного вжиття заходів стосовно усунення конфлікту інтересів, пов'язаного із безпосереднім підпорядкування близьких родичів (ч. 4 ст. 32) не має належного механізму реалізації.

Запровадження в життя ціннісних орієнтацій для державних службовців дозволяє вирішити декілька основоположних питань розбудови сучасної державної служби відповідно до стандартів європейського адміністративного простору, а саме:

- 1) установити ознаки належності до державної служби (аби розмежувати посади службовців, які працюють за публічні кошти на власне державних службовців та цивільних службовців);
- 2) вибудувати систему кар'єрного та професійного зростання державних службовців при проходженні державної служби;
- 3) забезпечити неупередженість, стійкість і передбачуваність державної служби (інституційну пам'ять при зміні політичного керівництва державою);
- 4) створити систему соціального захисту державних службовців.

Проте в новій редакції Закону України “Про державну службу” доцільно підсилити принципи державної служби та механізми їх реалізації. Подальші наукові пошуки будуть зосереджені на виявленні конфлікту цінностей у рамках державної служби та механізмах його розв'язання.

#### Література:

1. Про державну службу : закон України від 17 листопада 2011 р. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>

2. Козаков В. М. Соціально-ціннісні засади державного управління в Україні : [монографія] / В. М. Козаков. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 284 с.

3. Коментарі програми SIGMA до проекту закону України “Про державну службу”. – Бельгія, 2011. – 26 с. – 16 серпня.

4. *Мартиненко В. М.* Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія) : [монографія] / В. М. Мартиненко. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2003. – 220 с.

5. *Пілюшенко В. Л.* Концепція управління цінностями в проектах соціального розвитку регіонів / В. Л. Пілюшенко, О. В. Пономаренко. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/znppduu/Tn/2009\\_144/06.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/znppduu/Tn/2009_144/06.pdf)

6. Словник іншомовних слів / уклад. : С. М. Морозов, Л. М. Шкарапута. – К. : Наук. думка, 2000. – 680 с.

7. *Стрельцов В. Ю.* Соціальна аномія та остракізм як головна перешкода інтеграційних процесів між Україною та ЄС / В. Ю. Стрельцов // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2011. – Вип. 3 (34). – С. 471 – 479.

*Надійшла до редколегії 23.12.2011 р.*

УДК 35:316.75

*О. В. СУШИЙ*

## **СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНІ ТРАНСФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ В СИМВОЛІЧНИХ КОНТЕКСТАХ ІДЕНТИЧНОСТІ**

*Досліджено особливості психосоціальної культури національно-державних утворень. Припущено, що розв’язання означеного питання перебуває у площині гармонізації комплексу психосоціальних, культурно-символічних та інституційних чинників, які визначають розвиток системи “людина-суспільство-держава”. Проаналізовано приклади “архетипних” досліджень ідентичності, здійснених українськими науковцями.*

**Ключові слова:** архетип, архетипний підхід, державне управління, ідентичність, соціальна та соціетальна ідентичність, психосоціальна культура.

*The question about the peculiarities of psychosocial culture of national-governmental education is highlighted in the article. It is supposed that human identity is exposed to the historical alterations which is the key element of subjective reality and dialectic relation within society and its institutions. Consequently, the solution to the question is in the sense of complex harmonization psychosocial, cultural-symbolic and institutional factors which determine the system development of “person-society-state”. The experience of “archetypical” researches of identity is analyzed by Ukrainian scientists.*

**Key words:** archetype, archetypal approach, public administration, identity, social and societal identity, psychosocial culture.

Сучасне суспільство – це простір плинних ідентичностей: ще в недавньому минулому зміна ідентичності тягнула за собою маргіналізацію, тоді як у сучасному світі ризикують стати маргиналом скоріше ті, хто зберігає ідентичність усупереч змінам об'єктивної соціальної ситуації та не в змозі прийняти нові соціальні реалії [12, с. 9]. Отже, перед сучасними філософами, соціальними психологами, соціологами, політологами, культурологами постало завдання не лише дослідити генезис ідентичності нового типу, але й показати, як зміна ідентифікаційних практик впливає на особливості сучасних соціальних і політичних змін.

Приклади ідентичності досліджено російськими (Н. Драч, А. Наумов, І. Петровська та ін.) та білоруськими (А. Гранд, Н. Лещенко та ін.) науковцями у фокусі архетипного підходу. Дослідження російських і білоруських науковців глибинних (архетипних) детермінант багатогранного феномену ідентичності виявили низку суперечливих питань, зокрема щодо динаміки ідентичності в умовах стрімких сучасних суспільно-історичних процесів. Подолати існуючі суперечності та запропонувати власній дієвий підхід їх розв'язання прагнуть у своїх дослідженнях представники української школи архетипіки, а саме: (Е. Афонін, Л. Бурлачук, О. Донченко, А. Мартинов, Ю. Романенко та ін.) [1; 5; 6; 7; 8; 9; 13].

Визнання сталості та незмінності архетипів породжує питання щодо співвідношення архетипних уявлень, які важко піддаються змінам, та історичного суб'єкта, який змінюється та виступає носієм як культурного генотипу, так і духу часу. Виникає питання й щодо причинно-наслідкових зв'язків процесів трансформації культури та поведінки, з одного боку, та їх закріплення в нових формах – нових архетипах, моделях поведінки, інститутах, практиках тощо – з іншого. Уважаємо, архетип може розглядатися як інформація, яка має соціально-управлінську цінність.

Мета цієї статті – навести альтернативний погляд на природу ідентичності з огляду на динамічну природу архетипу. Відповідно до мети необхідно окреслити відмінні виміри, символічні контексти, ідентичності, властиві різним фазам циклу соціально-історичного розвитку, та визначити їх прояв у сучасних соціальних і політичних трансформаціях.

Основу нашого аналізу складають матеріали, напрацьовані українською школою архетипіки, та авторські дослідження ідентичності Е. Афоніна.

Як вихідну тезу висловимо припущення, згідно з яким обґрунтована К. Юнгом і його послідовниками незмінність успадкованих образів колективного несвідомого може мати динамічний характер, що в подальшому дало змогу створити науково-дослідницьку методологію аналізу історично змінюваної засадово соціальної поведінки. Ще однією опорною аксіомою виступила теза французького психолога С. Московичи, який справедливо наголошував на нерозривності психічного і соціального [11, с. 6–7]. Визнання факту мінливості впливу психічного та соціального на суспільну історію було трансформовано в розробку якісно-кількісних методик діагностики культури, які дають змогу досліджувати зв'язок між суб'єктивним за своїм походженням знанням та онтологічним за своєю сутністю архетипом культури.

Пошук усталеного балансу національно-державного розвитку за нових суспільно-історичних умов оживив перед політико-управлінськими елітами (у зв'язку зі здійснюваними ними реформами та державною політикою) питання про національні особливості або, точніше, про особливості психосоціальної культури національно-державних утворень. На нашу думку, розв'язання цього питання полягає в контексті гармонізації комплексу психосоціальних, культурно-символічних і соціально-інституційних чинників, які визначають розвиток системи “людина – суспільство – держава”. Весь цей комплекс спирається на творця (людину та природу), зокрема на притаманний кожній з епох суспільно-історичного розвитку свій психосоціальний тип “всезагальної людини”. Останній же “диверсифікується” на “неповторну одиничність” людини та невід’ємну від неї “людську всезагальність”, що змінюють і водночас комплементарно доповнюють одна одну.

Очевидно, що історичних змін зазнає і людська ідентичність, яка є ключовим елементом суб’єктивної реальності і перебуває в діалектичному взаємозв’язку із суспільством та його інституціями. Наприклад, якщо за часів добу модерного суспільства у фокусі його соціальної системи перебувала “людина всезагальна” (колективна), з властивим їй психосоціальним типом культури, то з приходом постмодерного суспільства на історичну арену виходить людина “неповторна”, “одинична” (індивід) з притаманними їй рисами психосоціальної культури. При цьому на зміну (соціальної) ідентичності людини доби модерну з її (людини) матеріалістичною картиною світу та “прив’язаністю” до певних соціальних груп і класів приходить нова (соціетальна) ідентичність доби постмодерну, яка характеризує індивіда з точки зору його ототожнення із самим собою в контексті його особистої цілісності й неперервності власного розвитку. Інакше кажучи, на зміну єдності соціально-матеріального світу доби модерну приходить єдність постмодерного психосоціального світу з його свідомими та несвідомими (символічними) формами існування. Обидва модуси ідентичності (соціальної та соціетальної) супроводжують будь-яку суспільно-історичну добу, проте домінування соціального або соціетального модусу ідентичності, власне кажучи, наперед визначає характер тієї чи іншої суспільно-історичної доби [8, с. 265–271].

Для загальної характеристики соціальних процесів, станів і якостей розвитку (у тому числі й соціальної структури) суспільства як системи зв’язків між соціальними суб’єктами, груповими та індивідуальними, які самовизначаються у процесі комунікації, цілком релевантним стає поняття “соціетальне” (спільність). Термін “соціетальне” з’явилося в соціально-філософському дискурсі Заходу на початку 1900-х рр. Американський соціолог У. Самнер, за допомогою цього терміну прагнув виокремити закономірності певної колективної або групової організації діяльності індивіда. Його учень і послідовник А. Келлер використовує це поняття для соціологічного аналізу організаційних аспектів життєдіяльності суспільства,



прагнучи побудувати цілісну теорію соціетальної еволюції [14, с. 498]. Т. Парсонс застосовує поняття “соціетальний”, характеризуючи процеси, які відбуваються в суспільстві в цілому, а поняття “соціальне” – до соціальних явищ і процесів. Соціальну систему П. Сорокін уявляє як макроскопічний, інтегральний і динамічний культурно-соціетальний комплекс. Мабуть, не випадково, що поняття “соціетальне” з’являється в соціологічній теорії на межі ХІХ – ХХ ст., коли постала потреба в поняттях, що здатні відобразити сутність нової хвилі трансформаційних процесів на макрорівні, тоді як традиції вживання терміну “соціальне” в західній емпіричній соціології не відповідало цьому завданню. У наш час поняття “соціетальне” міцно закріпилося в науковому тезаурусі в широкому значенні загальносистемного, характеризуючи суспільство як цілісну систему.

У ширшому суспільно-історичному контексті слід відзначити, що соціальний (соціально-матеріальний) і психосоціальний (соціетальний) чинники немовби у фокусі збирають та відображають усі складності й перипетії суспільно-історичного процесу, і зокрема перипетії суспільно-трансформаційного процесу. Тому успіх нинішніх суспільних реформ перебуває в контексті відносин, що складаються між матеріальним та ідеальним, зовнішнім і внутрішнім, соціальним та психічним у людській природі. Конфлікти ж, які супроводжують суспільні перетворення та реалізацію державно-політичних рішень, зосереджені переважно у психосоціальній культурі людини, політико-управлінської еліти та суспільства загалом [3]. Таким чином, сьогодні об’єктивно назріла необхідність емпіричного виявлення та аналізу чинників соціетальної психіки.

*Методологія аналізу соціетальної психіки.* Для вивчення психосоціальної реальності, що розвивається (зокрема притаманної постмодерну соціетальної психіки), Е. Афоніним була розроблена проєктивна психодіагностична методика “кольорових уподобань”, яка згодом була адаптована до масових опитувань громадської думки й використана як кількісна методика для організації моніторингу загальносистемних змін в українському суспільстві (1992 – 2010 рр.) [2]. Також на підставі розроблених О. Донченко [6] уявлень про властивості, стани та процеси соціетальної психіки спільно з Л. Бурлачуком та його колегами розроблено та адаптовано до можливостей опитувань громадської думки методика БАД (Л. Бурлачук, Е. Афонін, О. Донченко) [3].

Методика “кольорових уподобань” – це проєктивна тестова методика, засадовою для якої є емоційне ставлення до природно відповідної системи кольорів веселки. Методика БАД являє собою шість бінарних шкал-опозицій, які дають змогу адекватно відображати стан сформованості соціальної або соціетальної ідентичності. Кожна з цих психосоціальних характеристик являє собою своєрідний історичний результат того, що не один раз повторювалося як у поведінці однієї людини, так і в долі цілого народу: екстраверсія – інтроверсія відображає установку на світосприйняття, емоційність – прагматичність якісно визначає ментальні характеристики,

раціональність – ірраціональність характеризує прийняття рішень на підставі розумного розрахунку, інтуїтивність – сенсорність: характеризує особливості взаємодії людини зі світом. Екстернальність – інтернальність (локус-контроль): визначає схильність суб'єкта приписувати відповідальність за результати своєї діяльності відповідно зовнішнім або внутрішнім силам, екзекутивність – інтенційність: відображає гендерну ідентифікацію людини, тобто її психічну схильність до реалізації чоловічих або жіночих соціокультурних ролей.

Таким чином, методика “кольорових уподобань” реально забезпечує кількісний аналіз динаміки загальносистемних змін, а на підставі методики БАД здійснюється аналіз якісних психосоціальних змін в українському суспільстві, який дає змогу відстежувати динаміку його якісних змін. За період 2002 – 2010 рр. здійснено дев'ять досліджень, у тому числі дослідження політико-управлінської еліти України та порівняльний аналіз стану процесів ідентифікації в Україні, Росії, Білорусі.

*Модель “Універсального епохального циклу”.* Новацією школи архетипіки також є власний підхід до аналізу світової історії [1]. Зокрема, на підставі циклічної парадигми розроблено принципово нову для соціальної філософії та інших соціальних наук теоретико-синтетичну модель соціально-історичного аналізу та прогнозу – модель “універсального епохального циклу” (УЕЦ), яка відображає особливості розвитку соціального світу як результату розвитку різномасштабних соціальних суб'єктно-об'єктних сутностей: людини, суспільства, цивілізації. Відповідно соціально-історичний розвиток розглядають у форматі цієї моделі на мікро-, мезо- та макрорівнях як процес “проходження” п'яти соціальних циклів. Кожний із цих циклів описують за допомогою чотирьох універсальних елементів – “революція”, “інволюція”, “кoeволюція”, “eволюція”, підпорядкованих загальній логіці зміни нормативних періодів (інволюція, eволюція), по чергованих транзитивними станами (революція, коeволюція) суспільного розвитку.

*Гіпотеза дослідницького проекту.* Даний дослідницький комплекс (модель УЕЦ, кількісна та якісна психодіагностичні методики) дають змогу відстежувати складну, нелінійну та різноспрямовану динаміку соціально-історичних процесів на рівні індивіда (людини), суспільства (національно-державного утворення) та людства (цивілізаційного наддержавного утворення). Сьогодні здійснюють спроби аналізувати за допомогою цього дослідницького комплексу динаміку мікропроцесів, світового та національно-державного розвитку. В останні роки вони просуваються в логіці інверсії (зворотно-оборотного процесу), відповідно до якої у країнах трансформації посилюються позиції авторитаризму як тимчасового державно-політичного режиму, який стає альтернативою демократії на шляху розв'язання ключових соціально-економічних завдань суспільно-історичного розвитку. Ці самі тенденції соціального середовища тяжіють над людиною й загалом позначаються на стані суб'єктивної реальності – людської ідентичності.

*Моніторинг соціетальних змін (1992 – 2010)*. Соціальна інтеграція пов'язана з функціонуванням режиму сталого розвитку суспільства, гармонізацією взаємин між його різними групами, визначенням та органічним функціонуванням нормативних і соціокультурних регулятивних механізмів. Одним з емпіричних критеріїв визначення такого стану є сталість соціетальних характеристик. Навпаки, процес соціетальної дезінтеграції, притаманної динамічному стану суспільства, супроводжується розпадом суспільного цілого на окремі частини, аномією, кризою спільних соціальних цінностей та інтересів, руйнацією механізмів соціального самоконтролю. При цьому емпіричний аналіз соціетальних характеристик засвідчує, що вони перебувають у стані флуктуації [4].

Показники бінарних шкал моніторингу відображають реакції суспільної свідомості на соціально-політичні та економічні перетворення в Україні. При цьому прогресуюча або регресуюча динаміка його показників дає можливість оцінити рівень сформованості в Україні підвалин громадянського суспільства та міру його залежності від впливів з боку держави та груп великого капіталу.

Згідно з даними моніторингу, українське суспільство (принаймні з 2002 р.) усталено просувається в напрямку нової, соціетальної, ідентичності, яку значною мірою забезпечує зростання показників раціональності та інтенційності (від 26,4 % до 41,0 і від 17,4 до 49,3 % відповідно). Це знаходить своє вираження в домінуванні (у тій частині населення, яка сформулила свою ідентичність) прийняття раціональних рішень і тяжіння до взаємодії із зовнішнім світом.

Починаючи з 2006 р., самосвідомість людей позначається зворотними тенденціями, що виникли, на нашу думку, як наслідок нереалізованих суспільних очікувань. Знов стрімко почали набирати сили характерні для екстраверсії орієнтації психіки на зовнішню – “соціально-матеріальну” сутність речей. Це провокує, зокрема в елітному владно-управлінському прошарку, ставлення до людини, як до продуктивної сили та “соціально-класові” відносини між інтересами малого і середнього бізнесу та монопольним становищем великого капіталу (19,3 %; 36,9 %).

Суттєво проявилася емоційність там, де потрібна була б прагматичність (14,6 %; 18,8 %), схильність до інтуїції і міфів замість довіри власним почуттям (25,0 %; 20,7 %), а також схильність перекидатися з себе відповідальність за результати своєї діяльності на зовнішніх суб'єктів чи обставини (23,6 %, 8,5 %). Переважання серед осіб, які сформували свою ідентичність емоційності там, де потрібна прагматичність, схильності до інтуїтивності та перенесення відповідальності за результати своєї діяльності на зовнішні обставини фактично свідчать про процеси відкочування (2006 р.), які характеризують соціальну ситуацію в Україні як повернення до рудиментів соціально-класової суспільної свідомості.

Деяке відкочування має й загалом динаміка показників сформованості ідентичності. Так, стартувавши 2002 р. на рівні показника 34 %, вона

досягла наприкінці 2008 р. показника 47,51 % дорослого населення. Але вже через рік (унаслідок занадто тривалої реформаторської бездіяльності) цей показник знизився до 36,37 %. А з початком реформ 2010 р. показав наприкінці цього року новий сплеск і повернення майже на попередні позиції – 45,25 %.

У цілому, отриманні за допомогою кількісного та якісного складників моніторингу дані відображають процеси суспільних змін на їхньому глибинному (психосоціальному) рівні, виявляють закономірний характер таких змін і загалом спроможні конструктивно доповнити прогнози реформування та виходу країни на режим усталеного розвитку. Слід відзначити, що державно-управлінська діяльність відбувається на тлі амбівалентності (подвійного стану), наслідком чого є ситуаційний характер поведінки, висока інформаційна залежність людей (54,75 % – за даними моніторингу соціетальних змін), до якої додаються також психопатологічні неврози та моральна втомленість від результатів дії влади.

Проаналізовані науково-дослідницькі проекти російських, білоруських та українських науковців, в яких сучасні суспільно-історичні перетворення розглядаються з залученням архетипного підходу, підтверджують, що архетип може розглядатися як інформація, яка має соціально-управлінську цінність.

Установлено співвідношення та динамічна взаємозворотна залежність комплексу психосоціальних, культурно-символічних та інституційних чинників, відповідно причинно-наслідкових зв'язків процесів трансформації культури та поведінки, з одного боку, та їх закріплення в нових формах – нових архетипах, моделях поведінки, інститутах, практиках тощо – з іншого.

Використання архетипного підходу як базового в нашому дослідженні дозволяє зазначити таке:

– погляд у глибини національної (етнічної) культури (менталітету) дає можливість немовби з середини висвітлити характерні особливості перебігу суспільно-історичних процесів;

– архетипний підхід є дієвим інструментом, який дозволяє розкрити глибинний досвід психосоціальної вкоріненості феномену ідентичності, а також фіксувати процеси генезису нового типу (постмодерної/соціетальної) ідентичності;

– культурний архетип – немов би носій інформації соціально-управлінської значущості, відповідно, затвердження динамічного характеру культурного архетипу доповнює інструментарій аналізу особливостей сучасних соціально-інституційних змін, взаємовпливу національної (етнічної) культури та соціально-політичних перетворень;

– необхідним і перспективним виявляється проведення порівняльного дослідження сучасного стану сформованості соціетальної ідентичності в російському, білоруському та українському суспільствах.

## Література:

1. *Афонин Э. А.* Великая коэволюция: глобальные проблемы современности: историко-социологический анализ / Э. А. Афонин, А. М. Бандурка, А. Ю. Мартынов. – К. : Парламентское изд-во, 2003. – 384 с.
2. *Афонин Э. А.* Цвет и психика = Color and Psyche / Э. А. Афонин // Аэропорт. – 2006. – № 1. – С. 52–55. – Режим доступа : <http://afonined.livejournal.com/1179.html>
3. *Афонін Е. А.* Психокультура України: “помаранчевий перехід” / Е. А. Афонін, О. А. Донченко, В. О. Антоненко // Соціальна психологія. – 2006. – № 4. – С. 77–93. – Режим доступу : <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=6&n=60&c=1281>
4. *Афонін Е. А.* Соцієтально-психологічний чинник трансформації і соцієтальна структура кризового суспільства / Е. А. Афонін, А. Ю. Мартинов // Соціальна психологія. – 2007. – № 1. – С. 3–11.
5. *Бутирська Т. О.* Державне будівництво: стан, суперечності, перспективи розвитку в Україні / Т. О. Бутирська. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 484 с.
6. *Донченко Е. А.* Социетальная психика / Е. А. Донченко. – К. : Наукова думка, 1994. – 309 с.
7. *Донченко О. А.* Архетипи соціального життя і політика (Глибинні регулятиви психополітичного повсякдення) / О. А. Донченко, Ю. В. Романенко. – К. : Либідь, 2001. – 334 с.
8. Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навч. посіб. / [авт. кол. : Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валевський та ін.] ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. – К. : НАДУ, 2010. – 300 с.
9. *Крюков О. І.* Політико-управлінська еліта України як чинник державотворення / О. І. Крюков. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 252 с.
10. *Мартинов А. Ю.* Исторична соціологія (циклічна парадигма) / А. Ю. Мартинов. – К. : УАІД “Рада”, 2004. – 288 с.
11. *Московичи С.* Машина, творящая богов / С. Московичи. – М. : Центр психологии и психотерапии, 1998. – 556 с.
12. Национально-гражданские идентичности и толерантность. Опыт России и Украины в период трансформации / под ред. Л. Дробижевой, Е. Головахи. – К. : Ин-т социологии НАН Украины ; Ин-т социологии РАН, 2007. – 279 с.
13. *Радченко О. В.* Ціннісна система суспільства як механізм демократичного державотворення / О. В. Радченко. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Magіstr”, 2009. – 380 с.
14. *Tenney A. A.* Societal Evolution: A Study of the Evolutionary Basis of the Science of Society. By Albert Galloway Keller... / A. A. Tenney // Science, New Series. – Vol. 42. – № 1084 (Oct. 8, 1915). – P. 498–499.

УДК 351.851

А. Є. ТАММ, Т. П. СТЕЦЮРА

## ІНКЛЮЗИВНА ОСВІТА ЯК ПРЕДМЕТ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ У СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

*Розглянуто визначення понять “інклюзивне навчання”, “інклюзивний навчальний заклад”, “інклюзивна освіта”, “механізми державного управління”, запропоновані вітчизняними та зарубіжними науковцями. Акцентовано увагу на недостатній розробленості проблематики комплексного механізму державного управління інклюзивною освітою.*

**Ключові слова:** інклюзивна освіта, особи з інвалідністю, комплексний механізм державного управління інклюзивною освітою.

*Considered definitions “inclusive education”, “inclusive school”, “inclusive education”, “Mechanisms of State Control”, offered to domestic and foreign scholars; attention to the issues not elaborated a complex mechanism of public administration inclusive education.*

**Key words:** inclusive education, persons with disabilities, complex mechanism of state management of inclusive education.

На Всеукраїнській нараді з питань захисту прав дитини 27 жовтня 2011 р. Президентом України В. Януковичем підкреслено, що беззаперечним пріоритетом державної політики є забезпечення права дитини на освіту. Одним із першочергових завдань глава держави визначив негайне вирішення проблеми безперешкодного доступу дітей з особливими потребами до закладів освіти [29].

Після ратифікації Україною 16 грудня 2009 р. Конвенції ООН про права інвалідів особливо актуальним стало забезпечення права осіб з інвалідністю на освіту [8]. Упровадження принципів Конвенції, відповідно до статті 4 “Загальні зобов’язання”, не обмежується прийняттям відповідного законодавства, а також включає адміністративні заходи, розвиток стратегій і планів, підвищення інформованості населення. А це вимагає формування нової філософії державної політики по відношенню до людей з інвалідністю, проведення кардинальних реформ в існуючій системі освіти, які б гарантували всім особам з інвалідністю рівні можливості доступу до всіх рівнів освіти упродовж життя.

Останніми роками державою зроблено певні кроки на шляху до запровадження інклюзивної освіти, яка до сьогодні в Україні розвивалась як експериментальна діяльність: внесено відповідні зміни до законодавчої бази, розроблено низку підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на створення соціально-економічних умов для інтеграції в суспільство дорослих і дітей з особливостями психофізичного розвитку.

Отже, назріла потреба у створенні комплексного механізму державного управління, що забезпечить в Україні скоординоване, цілеспрямоване та дієве керівництво освітою осіб з особливими потребами/інклюзивною освітою, що зумовлює актуальність дослідження.

Починаючи з 1970-х рр., до вивчення різних аспектів освіти дітей-інвалідів, а пізніше й інклюзивної освіти звертались зарубіжні вчені У. Бронфенбреннер, Дж. Мерсер, М. Рейнольдс, І. Дено, М. Уїлл, Д. Ліпскі, А. Гартнер, Г. Піннел, С. Гелловей, А. Дайсон. Отримання університетської освіти інвалідами досліджує група саратовських учених, а саме: Є. Белозерова, Д. Зайцев, Г. Карпова, Е. Наберушкіна, П. Романов, А. Чернецька, О. Ярська-Смірнова. В Україні проблеми інтеграції людей з особливими потребами до всіх галузей життя суспільства досліджували С. Болтivecь, Б. Гершунський, О. Дікова-Фаворська, В. Журавський, І. Зязюн. Особливостям організації навчання дітей і молоді з особливими потребами та концептуальним засадам упровадження інклюзивної освіти присвячено роботи С. Андрійчук, О. Василенко, С. Іноземцевої, Є. Ісаєвої, А. Колупаєвої, І. Макаренко, К. Ощепкової, В. Скрипник, Т. Соловійової, Н. Теплової, М. Чайковського, Д. Шевченко.

Т. Ярцевою досліджено механізми державного управління розвитком освіти [33], Ю. Журавльовою та О. Поступною – механізми державного управління вищою освітою [7; 22]. Дослідженню ж проблематики комплексного механізму державного управління інклюзивною освітою належну увагу ще не приділено.

Метою статті є розгляд стану вивчення особливостей організації освіти осіб з особливими потребами/інклюзивної освіти, обґрунтування актуальності дослідження комплексного механізму державного управління інклюзивною освітою.

Проаналізувавши дисертаційні дослідження, захищені в Україні, можна зробити висновки, що освіті осіб з особливими потребами приділяється певна увага (табл.).

У науковій літературі як зарубіжними, так і вітчизняними ученими приділяється увага освіті осіб з особливими потребами, в основному у вищій школі. Так, у колективній монографії за редакцією О. Дікової-Фаворської розроблено та запропоновано різні аспекти інтеграції осіб з особливими потребами в суспільство через отримання ними якісної вищої освіти [6]; доступності вищої освіти, освітній інтеграції дітей-інвалідів присвячено роботи О. Ярської-Смірнової та П. Романова [32]; запровадженню дистанційного навчання у професійну підготовку осіб з особливими потребами – роботи С. Андрійчук [1], К. Ощепкової, Д. Шевченко [21].

Окрім цього, деякими науковцями розглянуто загальні аспекти інклюзивної освіти. Так, у монографії А. Колупаєвої досліджено становлення та розвиток інклюзивної освіти в розвинутих країнах світу та країнах пострадянського простору, концептуальні засади розвитку інклюзивної освіти в Україні [13]. Н. Тепловою зроблено, на нашу думку, вдалу спробу визначити

Таблиця

<i>Автор</i>	<i>Назва дисертаційного дослідження</i>	<i>Спеціальність</i>	<i>Рік захисту</i>
В. Скрипник	Особливості соціально-психологічної адаптації першокурсників з особливими потребами	19.00.07 “Педагогічна та вікова психологія”	2006 [24]
М. Чайковський	Соціально-педагогічні умови реабілітації студентів з особливими потребами	13.00.05 “Соціальна педагогіка”	2006 [31]
Т. Соловійова	Соціально-педагогічна підтримка батьків дітей раннього віку з особливими потребами	13.00.05 “Соціальна педагогіка”	2009 [25]
І. Макаренко	Соціально-педагогічні засади роботи з батьками дітей з особливими потребами	13.00.05 “Соціальна педагогіка”	2009 [16]
С. Іноземцева	Організація соціально-педагогічної роботи з підлітками з особливими потребами в середніх навчальних закладах України (друга половина ХХ століття)	13.00.01 “Загальна педагогіка та історія педагогіки”	2009 [10]
О. Дікова-Фаворська	Соціологічна концептуалізація освіти осіб з функціональними обмеженнями здоров'я	22.00.04 “Спеціальні та галузеві соціології”	2009 [6]
Є. Ісаєва	Антиципаційна спроможність як чинник формування життєвих перспектив осіб юнацького віку з особливими потребами	19.00.04 “Медична психологія”	2010 [11]
О. Василенко	Соціально-педагогічні умови адаптації молодших школярів з особливими потребами до навчання в загальноосвітній школі	13.00.05 “Соціальна педагогіка”	2010 [3]
Н. Теплова	Державне управління процесом соціалізації людей з особливими потребами	25.00.01 “Теорія та історія державного управління”	2010 [27]



основні принципи формування державної політики щодо впровадження інклюзивної освіти, а також визначено декілька етапів упровадження інклюзивної освіти в загальну середню освіту, а саме: здійснення соціально-психологічного та статистичного аналізу, вдосконалення нормативно-правової бази функціонування національної системи освіти, створення національної системи оцінювання якості освіти, яка б враховувала особливості фізичних можливостей та інші [28].

Проте проблематика механізмів державного управління інклюзивною освітою ще не знайшла достатнього висвітлення в педагогічній літературі та фахових дослідженнях з державного управління, що обумовило необхідність вивчення цієї проблематики. Оскільки науково-теоретичною основою для будь-якого дослідження є застосування чітко визначених наукових термінів, то в першу чергу слід звернути увагу на трактування таких понять, як “інклюзивне навчання”, “інклюзивна освіта”, “механізм державного управління”, “комплексний механізм державного управління інклюзивною освітою”.

У Концепції розвитку інклюзивної освіти визначено, що інклюзивне навчання – це комплексний процес забезпечення рівного доступу до якісної освіти дітям з особливими освітніми потребами шляхом організації їх навчання в загальноосвітніх навчальних закладах на основі застосування особистісно орієнтованих методів навчання, з урахуванням індивідуальних особливостей навчально-пізнавальної діяльності таких дітей [14]. Йдеться про процес включення дітей з особливими потребами до навчання в загальноосвітніх закладах.

Поняття інклюзії/включення було введено в теорію і політику сучасної освіти завдяки роботам М. Уїлл, помічника держсекретаря департаменту освіти США, яка запропонувала змінити принцип організації навчання дітей з особливими освітніми потребами, звернувши увагу на те, що до спецкласів відправлялись разом з дітьми-інвалідами учні, які мали труднощі в навчанні (з “педагогічною занедбаністю”, затримкою в розвитку, порушеннями в дисципліні), а потім зі спецкласів вони вже не повертались до загальної школи. Тому М. Уїлл запропонувала в загальній школі об’єднати спеціальні програми із загальноосвітніми для забезпечення виконання індивідуальних освітніх планів, заснованих на індивідуальних освітніх потребах [34].

Російські науковці П. Романов та О. Ярська-Смирнова, проаналізувавши досвід зарубіжних країн щодо запровадження інклюзивної освіти, визначають інклюзію як реформування шкіл і перепланування навчальних приміщень таким чином, щоб вони відповідали потребам усіх без винятку дітей [23, с. 61], та наголошують, що принцип інклюзивної освіти полягає в такому: 1) всі діти повинні бути включені до освітнього та соціального життя школи за місцем проживання; 2) інклюзія означає включення кого-небудь з самого початку, а не інтеграцію, яка означає повернення кого-небудь назад; 3) завдання інклюзивної школи – побудувати систему, що задовольняє потребам кожного; 4) в інклюзивних школах усі діти, а не тільки діти з інвалідністю, забезпечуються такою підтримкою, яка дозволяє їм бути успішними, відчувати безпеку і доречність [Там же, с. 62].

На офіційному сайті Всеукраїнського фонду “Крок за кроком”, який з 1990-х рр. займається дослідженнями особливостей упровадження інклюзивної освіти, подаються визначення понять інклюзії та інклюзивного навчального закладу, які також ґрунтуються на зазначеному вище принципі, і, на нашу думку, певною мірою розширюють їх трактування. Так, інклюзія – це процес реального включення інвалідів в активне суспільне життя, однаковою мірою необхідний для всіх членів суспільства. Інклюзія передбачає пристосування шкіл та їх загальної освітньої філософії та політики до потреб усіх учнів – як обдарованих дітей, так і тих, котрі мають особливі потреби. Інклюзія потребує змін на всіх рівнях освіти, оскільки це – особлива система навчання, яка охоплює весь різноманітний контингент учнів і диференціює освітній процес, відповідаючи потребам учнів усіх груп і категорій. Інклюзивна школа – заклад освіти, який забезпечує інклюзивну освіту як систему освітніх послуг, зокрема адаптує навчальні програми та плани, фізичне середовище, методи та форми навчання, використовує існуючі в громаді ресурси, залучає батьків, співпрацює з фахівцями для надання спеціальних послуг відповідно до різних освітніх потреб дітей, створює позитивний клімат у шкільному середовищі [9].

Отже, синтезувавши наведені визначення, під інклюзивною освітою будемо розуміти, по-перше, сукупність суб’єктів – організацій, адаптованих навчальних закладів, підприємств, зайнятих навчанням, вихованням дітей (осіб) з особливими потребами, передачею їм знань, випуском навчально-методичної літератури, підготовкою педагогічних кадрів; по-друге, адаптований до навчання і виховання зазначеної категорії дітей (осіб) навчально-виховний процес; по-третє, управлінську систему, яка забезпечує координацію діяльності зазначених суб’єктів та контроль за якістю навчально-виховного процесу.

Щодо трактувань поняття “механізм державного управління”, то погоджуємось з О. Кравченко, яка, досліджуючи теоретичні підходи до цієї дефініції, констатує, що концептуальні засади механізмів державного управління висвітлено в численних працях вітчизняних і зарубіжних учених, але, на сучасному етапі розвитку науки державного управління, немає загальноприйнятого визначення поняття “механізм державного управління” та єдиного підходу до трактування його визначення [15].

Так, на думку В. Авер’янова, механізм державного управління – це сукупність відповідних державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їх правового статусу, та масив правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення. Звідси складовими елементами зазначеного механізму є такі: 1) система органів виконавчої влади; 2) сукупність правових норм, що регламентують як організаційну структуру системи органів виконавчої влади, так і процеси її функціонування та розвитку [4].

Н. Нижник та О. Машков визначають, що механізм управління – це категорія управління, що включає цілі управління, елементи об’єкта та їх зв’язки, на які здійснюється вплив, дії в інтересах досягнення цілей, методи впливу, матеріальні

та фінансові ресурси управління, соціальний і організаційний потенціали. Реальний механізм управління завжди конкретний, оскільки спрямований на досягнення конкретних цілей за допомогою впливу на конкретні фактори і цей вплив здійснюється через використання конкретних ресурсів [18, с. 37, 49].

На думку В. Малиновського, механізм державного управління є сукупністю засобів організації управлінських процесів і способів впливу на розвиток керованих об'єктів із використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління [17, с. 222].

Г. Атаманчук визначає, що механізм державного управління – це складна система державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління; це інструмент реалізації виконавчої влади держави [2, с. 86].

Г. Одінцова та Н. Мельтюхова під механізмом управління розуміють засіб розв'язання суперечностей явища чи процесу, послідовну реалізацію дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй методів управління та спрямовані на досягнення мети [26, с. 13].

Проаналізувавши значну кількість визначень щодо механізму державного управління, О. Кравченко узагальнила, що він є сукупністю форм, засобів, методів, правових, організаційних, адміністративних, мотиваційних та інших заходів держави, спрямованих на забезпечення динамічного розвитку суспільства [15].

На нашу думку, вищезазначені тлумачення поняття “механізму державного управління” кожне в своїй мірі розкривають його. Отже, під механізмом державного управління інклюзивною освітою будемо розуміти систему органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які за повноваженнями долучені до запровадження такої освіти в рамках правових норм, що існують у державі. Таким чином, державне управління інклюзивною освітою є сукупністю економічних, мотиваційних, правових, організаційних, політичних та інших заходів держави, спрямованих на забезпечення розвитку інклюзивної освіти.

А. Мельник наводить соціальний механізм формування та реалізації державного управління єдиним ланцюгом взаємопов'язаних суспільних явищ, опосередкованим державою як суб'єктом управління: потреби – інтереси – цілі – рішення – дії – результати [5, с. 32].

На нашу думку, в українському суспільстві назріла потреба сформулювати цілі щодо широкомасштабного запровадження інклюзивної освіти, а держава повинна прийняти рішення щодо створення злагодженого комплексного механізму державного управління такою освітою. У результаті таких дій буде досягнуто очікуваний результат: ефективна соціалізація осіб з особливими потребами шляхом інклюзивної освіти.

Для широкомасштабного запровадження освіти осіб з особливими потребами на всіх її рівнях настав час для формування комплексного механізму державного управління інклюзивною освітою, чому має передувати його ґрунтовне дослідження.

З урахуванням вищенаведених визначень, комплексний механізм державного управління інклюзивною освітою буде розглянуто в подальших розвідках як система таких механізмів державного управління: організаційного (суб'єкти, об'єкти, цілі, методи, форми), політичного (формування відповідної державної освітньої політики та толерантної суспільної думки), правового (нормативно-правове забезпечення), економічного (фінансове забезпечення) та мотиваційного (стимулювання суб'єктів та об'єктів), кожен з яких нами буде ґрунтовно досліджуватись.

#### Література:

1. *Андрійчук С.* Використання технологій дистанційного навчання у професійній підготовці людей з особливими потребами / С. Андрійчук // Реформування соціальних служб в Україні: сучасний стан і перспективи : зб. ст. за матеріалами Міжнар. наук.-практ. конф., Львів, 5-7 червня 2002 р. – Львів, 2003. – С. 114–119.
2. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит.-ра, 1997. – 400 с.
3. *Василенко О. М.* Соціально-педагогічні умови адаптації молодших школярів з особливими потребами до навчання в загальноосвітній школі : автореф. дис. ... к.пед.н. : спец. 13.00.05 “Соціальна педагогіка” / О. М. Василенко. – Луганськ, 2010. – 20 с.
4. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
5. Державне управління : навч. посіб. / [А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко] ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
6. *Дікова-Фаворська О. М.* Соціологічна концептуалізація освіти осіб з функціональними обмеженнями здоров'я : автореф. дис. ... д.соц.н. : спец. 22.00.04 “Спеціальні та галузеві соціології” / О. М. Дікова-Фаворська. – Запоріжжя, 2009. – 40 с.
7. *Журавльова Ю. О.* Механізми державного управління реформуванням вищої освіти України в умовах євроінтеграції : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / Ю. О. Журавльова. – Одеса, 2009. – 20 с.
8. Закон України “Про ратифікацію Конвенції про права інвалідів і Факультативного протоколу до неї” // ВВР України. – 2010. – № 9. – Ст. 77.
9. Інклюзивна освіта: основні положення / Офіційний сайт Всеукраїнського фонду “Крок за кроком”. – Режим доступу : <http://ussf.kiev.ua/index.php?go=Inklus&id=2>.
10. *Іноземцева С. В.* Організація соціально-педагогічної роботи з підлітками з особливими потребами в середніх навчальних закладах України (друга половина ХХ століття) : автореф. дис. ... к.пед.н. : спец. 13.00.01 “Загальна педагогіка та історія педагогіки” / С. В. Іноземцева. – Х., 2009. – 21 с.
11. *Ісаєва Є. С.* Антиципаційна спроможність як чинник формування життєвих перспектив осіб юнацького віку з особливими потребами : автореф.

дис. ... к.психол.н. : спец. 19.00.04 “Медична психологія” / Є. С. Ісаєва. – К., 2010. – 18 с.

12. *Коваленко В. П.* Удосконалення механізму державного управління післядипломною освітою в Україні : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / В. П. Коваленко. – Донецьк, 2006. – 18 с.

13. *Колупаєва А. А.* Інклюзивна освіта: реалії та перспективи : [монографія] / А. А. Колупаєва. – К. : Самміт-книга, 2009. – 272 с.

14. Концепція розвитку інклюзивної освіти : Наказ Міністерства освіти і науки України від 1 жовтня 2010 р. № 912. – К., 2010.

15. *Кравченко О. М.* Теоретичні підходи до визначення поняття “механізм державного управління” / О. М. Кравченко // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2009. – С. 2. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua>

16. *Макаренко І. В.* Соціально-педагогічні засади роботи з батьками дітей з особливими потребами : автореф. дис. ... к.пед.н. : спец. 13.00.05 “Педагогіка” / І. В. Макаренко. – Луганськ, 2009. – 20 с.

17. *Малиновський В. Я.* Державне управління : навч. посіб. – вид. 3-є, перероб. та доп. / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2009. – 608 с.

18. *Нижник Н. Р.* Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н. Р. Нижник; О. А. Машков ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : УАДУ, 1998. – 160 с.

19. Особа з функціональними обмеженнями в колі проблем: здоров'я – навчання – працевлаштування : [монографія] / за наук. ред. к.соц.н., О. М. Дікової-Фаворської. – Житомир : Полісся, 2009. – 364 с.

20. *Остапчук В. В.* Механізми державного управління безперервною освітою в Україні : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / В. В. Остапчук. – Донецьк, 2006. – 19 с.

21. *Ощепкова К. С.* Дистанционное обучение инвалидов как основа их социально-трудовой реабилитации : в 3-х т. / К. С. Ощепкова, Д. Б. Шевченко // Российское общество и социология в XXI веке: социальные вызовы и альтернативы : Тезисы докл. и выступ. на II Всероссийском социол. конгрессе, 30 сент. – 2 окт. 2003 г. – М. : Альфа-М, 2003. –

Т. 3. – С. 259–260.

22. *Поступна О. В.* Механізми державного управління вищою освітою на регіональному рівні : дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / О. В. Поступна. – Х., 2009. – 220 с.

23. *Романов П. В.* Политика инвалидности: Социальное гражданство инвалидов в современной России / П. В. Романов, Е. Р. Ярская-Смирнова. – Саратов : Научная книга, 2006. – С. 56–79.

24. *Скрипник В. А.* Особливості соціально-психологічної адаптації першокурсників з особливими потребами : автореф. дис. ... к.психол.н. : спец. 19.00.07 “Практична психологія” / В. А. Скрипник. – Вінниця, 2006. – 19 с.

25. *Соловійова Т. Г.* Соціально-педагогічна підтримка батьків дітей раннього віку з особливими потребами : автореф. дис. ... к.пед.н. : спец. 13.00.05 “Педагогіка” / Т. Г. Соловійова. – К., 2009. – 22 с.

26. Теорія і історія державного управління. Опорний конспект лекцій і методичні вказівки до проведення практичних занять / Г. С. Одинцова, Н. М. Мельтюхова. – Х. : УАДУ (ХФ), 2001. – 136 с.

27. *Теплова Н. А.* Державне управління процесом соціалізації людей з особливими потребами : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.01 “Державне управління” / Н. А. Теплова. – Х., 2010. – 20 с.

28. *Теплова Н. А.* Методологія та принципи державного управління щодо забезпечення належної освіти людей з інвалідністю / Н. А. Теплова // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – 2009. – № 3 (26). – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2009-3/doc/3/18.pdf>.

29. Українське суспільство чекає від влади рішучих кроків щодо реального забезпечення прав дитини: виступ Глави держави на Всеукраїнській нараді з питань захисту прав дитини (Київ, 27 жовт. 2011 р.) / Офіційне інтернет-представництво Президента України В.Ф. Януковича. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/21728.html>

30. *Федорчак О. В.* Класифікація механізмів державного управління / О. В. Федорчак // Демократичне врядування. – 2008. – № 1. – [Електронне наукове фахове видання]. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O\\_Fedorchak.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf).

31. *Чайковський М. Є.* Соціально-педагогічні умови реабілітації студентів з особливими потребами : автореф. дис. ... к.пед.н. : спец. 13.00.05 / Ін-т пробл. виховання АПН України. – К., 2006. – 20 с.

32. *Ярская-Смирнова Е. Р.* Проблема доступности высшего образования для инвалидов / Е. Р. Ярская-Смирнова, П. В. Романов // Социологические исследования. – 2005. – № 10. – С. 48–56.

33. *Ярцева Т. О.* Механізми державного управління розвитком освіти в Україні : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / Т. О. Ярцева. – Днепропетр., 2010. – 19 с.

34. *Will M. C.* Education children with learning problems: A shared responsibility // Exceptional Children. – 1986. – № 52. – P. 411–415.

*Надійшла до редколегії 16.12.2012 р.*

УДК 351.824.1:330.341.1

*Ю. О. УЛЬЯНЧЕНКО*

## **ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ АГРАРНОЇ СФЕРИ НА КЛАСТЕРНИХ ЗАСАДАХ**

*Досліджено теоретико-методологічні підходи до державного регулювання розвитку регіону на кластерних засадах з метою соціально-економічного розвитку аграрної сфери. Розглянуто кластери як географічно цільно розташовані підприємства та організації, взаємопов'язані між собою.*

**Ключові слова:** регіональний агропромисловий кластер, кластерна політика соціально-економічний розвиток, агропромисловий комплекс, аграрна сфера, державне регулювання АПК.

*The theoretical and methodological approaches to the state regulation of the region development on the cluster basis with the purpose of the socioeconomic development of the agrarian sphere are investigated. The clusters, as a geographical totality of interconnected enterprises and organizations, take priority over the development of separate branches and enterprises.*

**Key words:** regional agro-industrial cluster, cluster policy, socioeconomic development, agro-industrial complex, agrarian sphere, agro-industrial complex state regulation.

Сучасний етап розвитку управління національною економікою характеризується інтенсифікацією процесів переходу до соціально-ринкового типу регіональної політики, орієнтованому на пріоритетне прискорення темпів і підвищення якості економічного зростання. Одним зі шляхів вирішення даного завдання є формування спеціалізованих регіональних систем розширеного відтворення в контексті концепції сталого розвитку, бо саме стійкість виробництва є одним з найважливіших умов ефективного розвитку будь-якої галузі економіки. Особливо велике значення цього фактора в аграрному секторі економіки України. Одним з методів вирішення цього завдання, на нашу думку, є створення регіональних агропромислових кластерів, здатних сконцентрувати навколо себе значні фінансові, технологічні, інноваційні та трудові ресурси, що дозволить забезпечити соціально-економічне зростання регіону і підвищення конкурентоспроможності продукції на внутрішніх і зовнішніх ринках.

Останні 20 – 30 років проблеми створення та розвитку регіональних агропромислових кластерів привернули до себе підвищену увагу як учених, так і керівників державного й регіонального рівнів управління. Головними джерелами інформації про сутність і можливості використання ринкових інструментів у процесі формування кластерів послуговували роботи таких зарубіжних та вітчизняних учених, як О. Амосова, М. Войнаренка, В. Гейця, У. Ізарда, Ю. Куца, М. Латиніна, В. Мамонової, А. Маршала, С. Мочерного, М. Портера, С. Соколенка, В. Федоренка та ін.

Метою статті є дослідження теоретико-методологічних підходів до державного регулювання розвитку аграрної сфери регіону на кластерних засадах.

На сьогодні особливої актуальності набувають проблеми забезпечення сталого та збалансованого розвитку регіону й бізнесу. Цього можна досягти, лише маючи конкурентоздатний аграрний сектор. Так, створення передумов для сталого зростання аграрного сектора Україна є одним з пріоритетних завдань державних і регіональних органів влади.

Аграрний сектор України завжди був найбільш трудомісткий і капіталомістким виробництвом унаслідок “занедбаності” багатьох господарств,

відсутності своєчасної модернізації обладнання, повільного відтворення основних ресурсів, а також значних ризиків. Уповільнення економічного зростання сільського господарства, відсутність умов для альтернативної зайнятості на селі, низький рівень розвитку соціальної та інженерної інфраструктури зумовили загострення соціальних проблем села. Близько половини сільських жителів мають грошовий дохід нижче прожиткового рівня. Тому створення умов для сталого розвитку сільських територій, прискорення темпів зростання обсягів сільськогосподарського виробництва на основі підвищення його конкурентоспроможності стає пріоритетним напрямком аграрної економічної політики.

Іншими словами, на даному етапі розвитку ринкових механізмів підвищення продуктивності та рівня рентабельності підприємств аграрного сектора державна підтримка вкрай необхідна.

Ключовими проблемами і основними причинами відносно повільного розвитку галузі сільського господарства є такі:

- зростання рівня безробіття в сільській місцевості;
- рівень заробітної плати в сільському господарстві протягом багатьох років залишається найнижчим серед галузей економіки;
- слабка механізація виробничих процесів;
- низькі темпи структурно-технологічної модернізації галузі, оновлення основних виробничих фондів і відтворення природно-екологічного потенціалу;
- несприятливі загальні умови функціонування сільського господарства, передусім незадовільний рівень розвитку ринкової інфраструктури, що ускладнює доступ сільськогосподарських товаровиробників до ринків фінансових, матеріально-технічних та інформаційних ресурсів, готової продукції;
- фінансова нестабільність галузі обумовлена нестабільністю ринків сільськогосподарської продукції, сировини і продовольства, недостатнім надходженням приватних інвестицій на розвиток галузі, слабким розвитком страхування при виробництві сільськогосподарської продукції;
- дефіцит кваліфікованих кадрів, викликаний низьким рівнем і якістю життя в сільській місцевості.

Перетворення агропромислового комплексу України повинно мати стратегічний характер і бути направлено на таке:

- упровадження досягнень НТП, поширення нової техніки та прогресивних технологій у сільськогосподарському виробництві та інших секторах агропромислового комплексу;
- формування інфраструктури АПК, що відповідає вимогам високотехнологічного сільськогосподарського виробництва і новим економічним відносинам, що складаються під впливом реформування АПК;
- підвищення платоспроможного попиту населення на продукцію вітчизняного АПК;
- створення механізму, що забезпечить концентрацію власності на засоби виробництва, включаючи і власність на землю, в ефективних товаровиробників.



Одним з підходів, що дозволяє комплексно вирішувати проблеми модернізації та розвитку АПК, є кластерний підхід. Одним з перших науково обґрунтував кластеризацію як форму розвитку конкурентних економік М. Портер [7; 12].

У спеціальній літературі існує багато визначень поняття “кластер”. Виходячи зі специфіки нашого дослідження, можна виділити кілька фундаментальних підходів, а саме:

– по-перше, це регіонально обмежені форми економічної активності всередині споріднених секторів, звичайно прив’язані до тих чи інших наукових установ (науково-дослідним інститутам, університетам тощо);

– по-друге, це вертикальні виробничі ланцюжки; досить вузько визначені сектора, в яких суміжні етапи виробничого процесу утворюють ядро кластера (наприклад, ланцюжок “постачальник – виробник – збутовик – клієнт”). До цієї ж категорії потрапляють мережі, що формуються навколо головних фірм;

– по-третє, це галузі промисловості, визначені на високому рівні агрегації (наприклад, “нафтохімічний кластер”) або сукупності секторів на ще вищому рівні агрегації (наприклад, “агропромисловий кластер”).

Дослідження залежності “життєдіяльності” кластерів необхідно проводити в площині теорії формування та розвитку конкурентних переваг, а також площині теорії галузевих і регіональних ринків. Межі кластерів можуть постійно зазнавати змін, особливо в умовах нової економіки, у міру появи нових учасників ринку, галузей, трансформації або ліквідації вже існуючих. Необхідно відзначити вплив інституційного середовища на розвиток кластера і, насамперед, законодавчої бази.

Для кластерів, що охоплюють такі великі угруповання, як переробка сировини, виробництво товарів масового споживання, галузі, пов’язані з високими технологіями тощо, характерні “м’які” зв’язки між ними. Разом з тим, вибір як кластероутворюючого об’єкта окремої галузі дозволяє актуалізувати внутрішні взаємозв’язки в галузі, які мають визначальний вплив на їх конкурентоспроможність.

Як правило, до складу кластерів включено групи галузей, їх продуктом може виступати як готова продукція, так і її різні елементи, матеріали тощо. У свою чергу, галузі зазвичай групуються за ознаками однорідності своєї продукції і однотипності використовуваних технологій. До складу кластерів одночасно можуть входити як традиційні галузі, так і ті, що пов’язані з високими технологіями, це детермінує складнощі, пов’язані з розпізнаванням їх меж і, як наслідок, у реальній господарській практиці кластер як об’єкт управління важко формалізувати. Структура галузей, що утворюють кластер, визначає різницю в природі кластерів. Істотний вплив на відмінність кластерів надає їх просторово-географічна локалізація.

За останнє десятиліття у світовій практиці є багато прикладів утворення та функціонування кластерів у різних сегментах економіки, але їх об’єднує головне – в силу синергетичного ефекту зростає продуктивність як у самому кластері, так і в суміжних секторах економіки. Аналіз досвіду функціонування

кластерів показав, що регіони з ефективно розвиненою кластерною структурою мають більш високі показники у виробничо-фінансовій діяльності та в розвитку соціальної сфери.

Кластерна політика у провідних країнах розглядається як ключова для підвищення конкурентоспроможності. Термін “кластерний підхід” все частіше використовується при розробці стратегій соціально-економічного розвитку територій. Формування і розвиток регіональних кластерів оцінюється як важлива конкурентна перевага сучасної економіки, що забезпечує синергетичний ефект.

Так, однією з найважливіших особливостей формувань кластерного типу перед іншими формами організації виробництва є те, що тут фокусується увага не на окремих галузях, а на зв'язках між галузями, підприємствами та організаціями, які сприяють такому: розвитку виробництва і конкуренції; спрощення доступу до новітніх технологій; розподілу ризиків у різних видах спільної діяльності; спільного виходу на зовнішні ринки; організації спільних наукових досліджень та процесу підготовки та перепідготовки фахівців; зниження транзакційних витрат тощо. Важливо підкреслити справедливість думки більшості вчених про те, що кластер – поняття економічне, він не є особливою організаційно-правовою формою, тобто не виступає в якості юридичної особи [8].

Використання ж кластерного методу найбільш актуально саме на регіональному рівні внаслідок необхідності тісного контакту між учасниками кластера, що припускає деяке територіальне обмеження. Особливий інтерес концепція кластерного управління регіональною економікою набуває у світлі посилення ролі зовнішньоторговельної діяльності в соціально-економічному розвитку регіонів, що сприяє економічному зростанню, оскільки дозволяє визначити пріоритетні галузі, що мають економічний потенціал і сприяють підвищенню конкурентоспроможності. Одним з переваг кластерного управління економікою є посилення ролі економічних факторів і зниження адміністративних. Роль регіональних органів влади висока тільки на перших етапах формування кластерів: в оцінці зовнішньоекономічного комплексу регіону, у виборі найбільш перспективних кластерів та їх формуванні. Надалі діяльність регіональної влади зводиться до підтримки найважливіших кластерів, і головну роль починають відігравати закони ринкової економіки, що стимулюють розвиток найбільш вигідних виробництв [2].

Підприємства, що входять до агропромислового кластеру, мають багато спільних потреб і можливостей, їх діяльність обмежена однаковими чинниками, що перешкоджають підвищенню продуктивності та розвитку. Об'єднання групи компаній і організацій у кластер дозволяє виявити сприятливі можливості для координації дій та інтеграції в площині загальних інтересів, оскільки кластер забезпечує можливість ведення конструктивного та ефективного діалогу між спорідненими компаніями та їхніми постачальниками, а також дозволяє використовувати інфраструктуру загального призначення. Більше того, інвестиції, спрямовані на поліпшення умов функціонування кластеру, надають синергетичне вплив практично на усіх його учасників.

Основними характеристиками агропромислових кластерів є такі:

– наявність групи взаємопов'язаних між собою компаній. В їх структурі виділяється одне або декілька великих підприємств-лідерів, що утворюють центр (ядро) і визначають довгострокову стратегію кластера (ядром агропромислового кластеру може бути як велике сільськогосподарське підприємство, так і підприємство переробної галузі);

– географічна локалізація. Масштаби агропромислового кластеру можуть варіюватися від одного міста або регіону до країни або кількох сусідніх країн;

– кооперація підприємств агропромислового кластеру. Кластер характеризується стійкістю господарських зв'язків і домінуючим значенням цих зв'язків для більшості його учасників. При цьому в агропромисловому кластері присутні підприємства різних галузей, технологічно пов'язаних один з одним, між якими існує спеціалізація на виробництві основних та супутніх їм товарів та послуг;

– наявність конкуренції всередині агропромислового кластеру. Збереження конкурентної боротьби між учасниками кластеру є ключовим елементом концепції кластерів. Це спонукає його учасників до постійного вдосконалення своєї діяльності та інноваційного пошуку;

– інноваційна спрямованість агропромислового кластеру. Кластери мають велику здатність до інновацій, що пояснюється можливістю учасників кластера швидко реагувати на потреби покупців, доступом до нових технологій всередині кластеру, кооперацією у здійсненні науково-дослідних робіт, а також конкурентним тиском, який стимулює підприємства до створення інновацій;

– взаємозв'язок інтересів підприємств агропромислового кластеру і територій присутності.

Додаткові синергетичні ефекти, які одержують підприємства кластеру, можливі лише за умови дотримання інтересів території і стратегічних пріоритетів кластеру.

Кластери формують новий спосіб розуміння економіки, організації економічного розвитку та проведення державної політики. Кластеризація регіональної економіки спрямована на розвиток внутрішнього виробничого потенціалу і конкурентоспроможності регіону, зниження впливу обмежуючих факторів для його подальшого соціально-економічного розвитку.

Розглядаючи агропромисловий комплекс цілому, як показують дослідження, в Україні не визначено дієвих заходів державного регулювання, які сприятимуть удосконаленню економічного механізму господарювання, його сталому розвитку шляхом інтеграції виробничого процесу сільського господарства і переробної промисловості, здатної забезпечити єдність технологічного процесу виробництва продовольства і його реалізацію кінцевим споживачам, а також об'єднати інтереси і спільні стратегічні цілі розвитку суб'єктів підкомплексу, консолідувати отриманий дохід і забезпечити ефективний його розподіл.

Виходячи з вищенаведеного, можна зробити висновок, що агропромисловий комплекс в нинішніх економічних умовах у вигляді

закінченої вертикально-інтегрованої системи ще не до кінця сформувався ні на державному, ні на регіональних рівнях. Його економічні та правові зв'язки характеризуються недосконалістю, незбалансованістю. Нерівномірними темпами йде розвиток базових галузей АПК, виробництва і видів діяльності.

Усе це вимагає вдосконалення інтеграційних процесів, розробки перспективних моделей інтегрованих формувань, які сприяють підвищенню ефективності виробництва сільськогосподарської продукції та продуктів її переробки, конкурентоспроможності та виходу на світовий ринок. Для того щоб задіяти переваги АПК України та підвищити конкурентоспроможність продукції, як показав досвід інших країн, необхідне використання кластерного підходу, який сприятиме збільшенню частки додаткової вартості в кінцевій продукції.

На сьогодні поки немає єдиного підходу до визначення агропромислового кластера, немає ясності в тому, яку модель кластерної політики слід використовувати в Україні і наскільки ефективний кластерний розвиток для окремих регіонів. Також не розв'язані проблеми зі створенням ефективних систем регулювання регіональними агропромисловими кластерами, систем управління якістю агропромислової продукції, яка випускається ними.

При оцінці реальних результатів функціонування регіонального агропромислового кластера потрібно враховувати необхідну і достатню кількість складових його елементів. Необхідність розкриття сутності взаємозв'язків цих елементів пояснюється тим, що регіональний агропромисловий кластер як об'єкт дослідження не може бути об'єктивно представлений ні за суттю, ні за структурою без розробки форм і методів регулювання його діяльністю. При цьому розуміння об'єктивної форми і сутності регіонального агропромислового кластера як складної соціально-економічної системи, розкриття об'єктивних законів його функціонування дозволяють не тільки впливати на систему відповідно до необхідних завдань регулювання, але і в принципі реалізувати метод наукового прогнозування та управління якістю життя мешканців конкретного регіону. Агропромислові кластери, що представляють собою спільність і певний вид взаємовідносин індивідуумів і їх груп у характерних умовах геосоціального середовища, відносяться до систем низького ступеня формалізації. Саме з цієї причини дослідження та моделювання таких структур пов'язане з певними труднощами та зумовлює використання інструментарію точних наук, новітніх інформаційних технологій і методів моделювання.

Конкурентоспроможність АПК України може бути досягнута шляхом здійснення його кластеризації в поєднанні з механізмами державного регулювання його розвитку, за рахунок інноваційного розвитку підприємств, упровадження нової техніки, технологій, зниження енерго-, матеріаломісткості та підвищення якості продукції. Розглянемо алгоритм створення чи вдосконалення агропромислових кластерів на регіональних рівнях. Безпосередньо створення чи вдосконалення діяльності регіонального агропромислового кластеру передбачає проходження певних етапів (рис. 1).

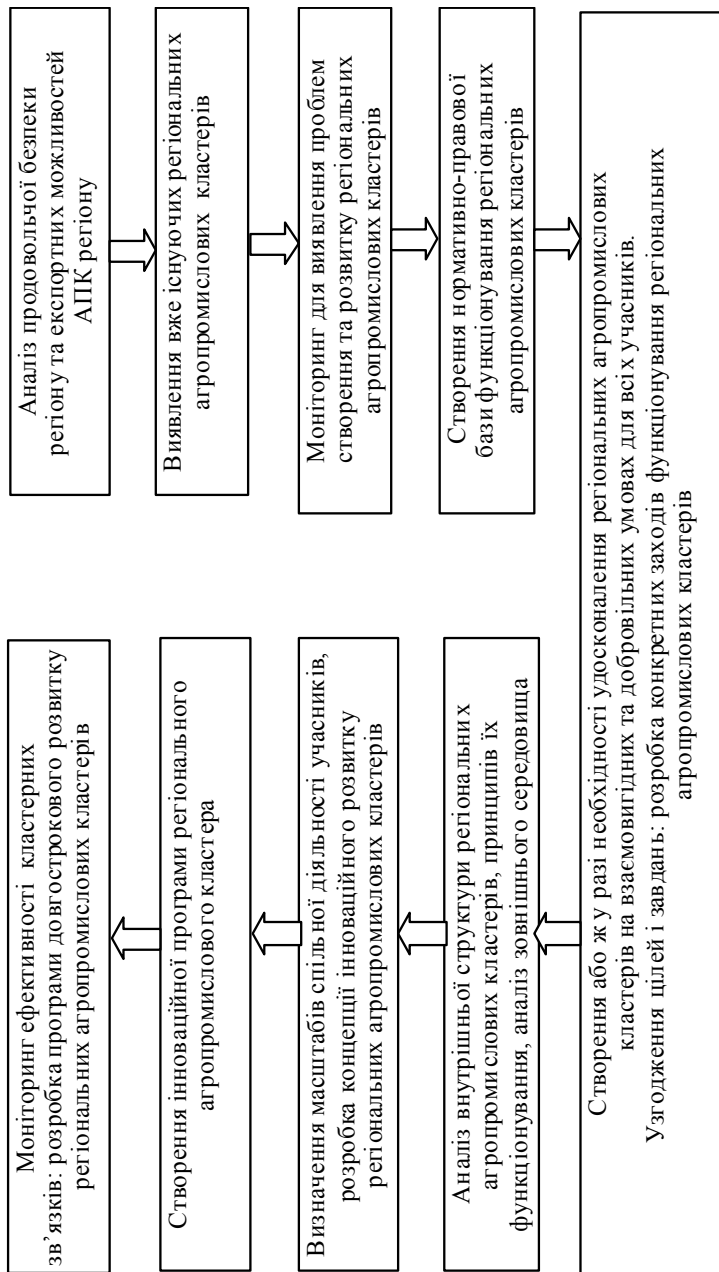


Рис. 1. Алгоритм створення чи вдосконалення агропромислових кластерів на регіональних рівнях

Цей алгоритм характеризується такими відмінностями. Принцип дії алгоритму формування регіонального агропромислового кластеру в загальних рисах можна представити як послідовну зміну низки етапів: постановка проблеми і розробка правових основ; визначення учасників і кордонів кластеру та аналізу потенціалу майбутньої структури; побудова механізму функціонування кластеру; розробка методики підвищення ефективності даного механізму.

На кожному із зазначених етапів формування регіональних агропромислових кластерів повинна здійснюватися державна підтримка кластерних ініціатив. Розробка концепції та програми розвитку регіональних агропромислових кластерів має бути взаємопов'язана зі стратегією соціально-економічного розвитку регіону.

У результаті регіональний агропромисловий кластер має стати інноваційно спрямованою, територіально локалізованою інтегрованою структурою, побудованою на основі сільськогосподарського виробництва, що включає різні сфери АПК, які входять у технологічний ланцюжок створення доданої вартості. Взаємодія елементів кластера відбувається за допомогою обміну товарами, технологіями, інформацією, послугами. Регіональний агропромисловий кластер можна представити в такому вигляді (рис. 2).

Державне регулювання АПК на основі регіональних агропромислових кластерів має певні переваги: дозволяє розвивати потенціал підприємств АПК; збільшувати податкову базу; підвищувати рівень зайнятості сільського населення; поліпшувати інфраструктуру села; переорієнтувати збиткові агропідприємства; підвищити в регіоні підприємницьку активність на ринках АПК; удосконалити інформаційну базу для статистичних досліджень. Також до переваг кластерів у сфері агропромислового виробництва можна в повній мірі віднести реалізацію конкурентних переваг регіону з виробництва продуктів харчування, пов'язаних з географічним розташуванням, кліматом, великими зонами агропромислового виробництва.

Специфікою регулювання регіональними агропромисловими кластерами є те, що основними методами регулювання відносинами його суб'єктів є методи правового та економічного регулювання. Якщо методи правового регулювання регламентують відносини на ринку агропромислової продукції, статус виробника і споживача агропромислової продукції, то економічні ж спрямовані на підвищення продуктивності підприємств кластера, забезпечення якості та безпеки продукції тощо. При цьому учасниками агропромислового кластеру можуть бути такі організації: сільськогосподарські підприємства; підприємства сільськогосподарського машинобудування; переробні підприємства харчової індустрії; агропромислові інтегровані комплекси (корпорації); консалтингові організації; наукові інститути, освітні установи; законодавчі інститути; органи влади; фінансові інститути.

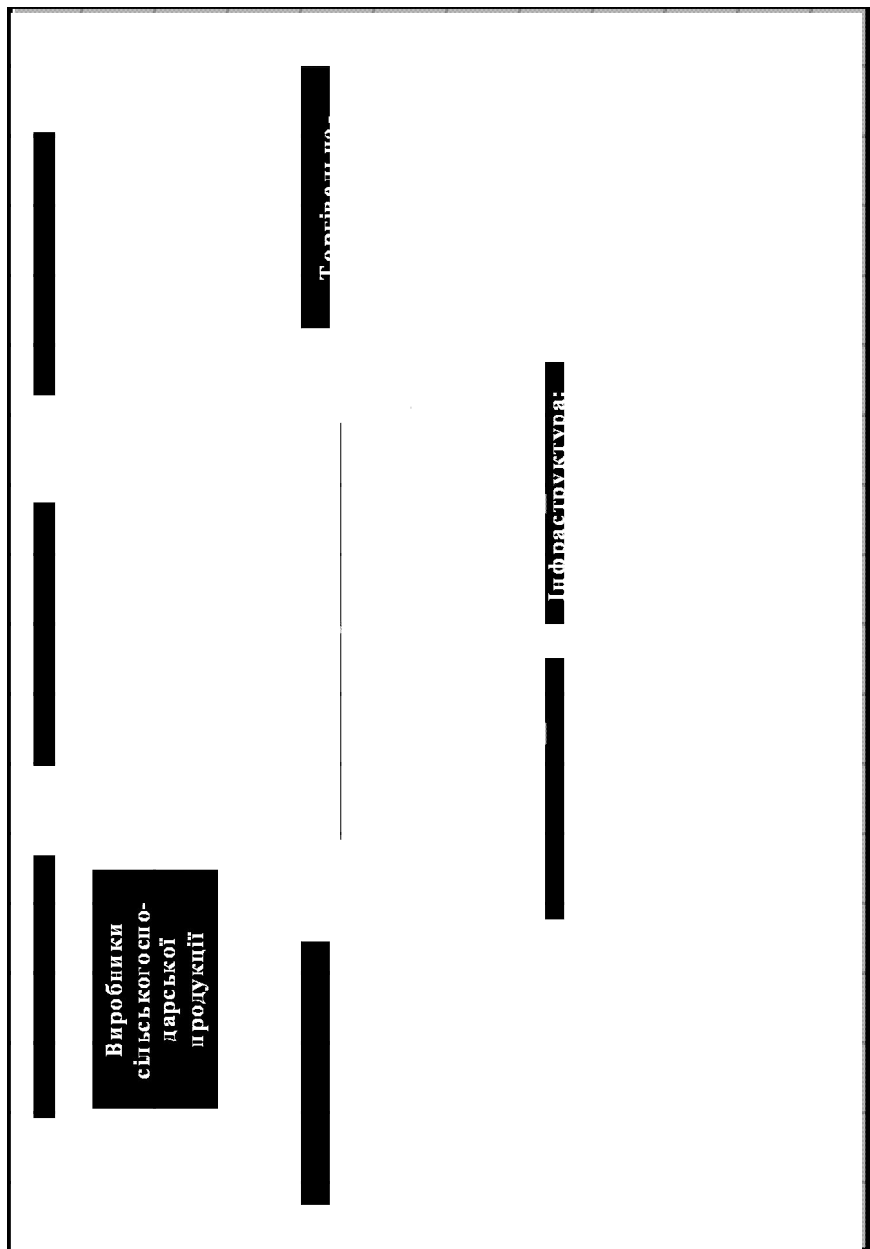


Рис. 2. Загальна структура регіонального агропромислового кластеру

Для формування ефективного механізму регулювання регіональними агропромисловими кластерами необхідно таке:

– створення умовно формалізованої структурованої моделі регулювання регіональним агропромисловим кластером, з виділенням певних елементів і характеристик, що визначають специфічні відносини в ньому;

– розділення рівнів відповідальності елементів кластеру, виділення груп елементів, що підлягають впливу управлінських рішень стратегічного, тактичного і оперативного характеру. Декомпозиція підсистеми кластеру, визначення загальних і спеціальних функцій регулювання, а також встановлення базових принципів і методів отримання, обробки та аналізу вихідної інформації для вироблення управляючих впливів.

Розглядаючи регіональний агропромисловий кластер як структурний об'єкт, можна виділити чотири основних рівні його регулювання: держава, область, місто, район. Кожен рівень має відповідні системи, які здійснюють функції регулювання: прогнозування, планування, організація, мотивація, інновація, інформація, соціальний розвиток, контроль. Ці функції реалізуються за допомогою таких цільових підсистем: регулювання виробництвом продукції, регулювання використання ресурсів, регулювання якістю продукції, регулювання екологічною безпекою, регулювання соціально-економічним розвитком. Ці підсистеми можна визначити як постійну частину, оскільки вони притаманні більшості регіональних агропромислових кластерів.

Крім того, до складу цільових підсистем можуть включатися підсистеми управління спеціальними державними, регіональними та міжрегіональними програмами, які є змінною частиною підсистем цільового управління. Конкретний склад підсистем для кожного регіонального агропромислового кластеру визначається з урахуванням його рівня, масштабу, спеціалізації та інших особливостей.

Динамічний та ефективний розвиток АПК має стати не тільки загальноекономічною передумовою успішного вирішення більшості накопичених у галузі виробничих, фінансових, соціальних проблем, а й засобом системного прискорення зростання валового внутрішнього продукту, скорочення бідності і підвищення продовольчої безпеки країни, тобто має забезпечити успішну реалізацію всього комплексу цілей соціально-економічного розвитку країни в розглянутій перспективі.

Таким чином, розвиток регіональних агропромислових кластерів дозволить досягти стабільність на внутрішньому ринку продовольства на основі прискорення розвитку вітчизняного виробництва сільськогосподарської продукції, підвищення продовольчої безпеки регіону, зростання обсягу ВРП на душу населення і зростання заробітної плати для сільськогосподарських працівників, підвищення рівня споживання основних видів агропродовольчої продукції, її доступності, екологічній безпеці, зміцнення позиції України на світовому агропродовольчому ринку, зниження рівня безробіття в регіоні, створення умов для досягнення європейських стандартів рівня і якості життя населення.

Як доводить світова практика, об'єднуватися в кластери доцільно тим, хто працює на створення кінцевого продукту. У сучасних вертикально



інтегрованих формуваннях, у тому числі у сфері агропромислового виробництва, основна маса прибутку залишається на стадії виходу кінцевої продукції (переробка, посередники, торгівля). У зв'язку з цим кластерний підхід дозволяє сформувати такий механізм взаємин, який дає можливість отримувати еквівалентну витратам прибуток не тільки тому, хто виробляє або реалізує кінцевий продукт, а й усім учасникам кластера. У цьому полягає одна з істотних відмінностей кластера від сформованих інтегрованих структур, у тому числі агрохолдингів, агрофірм, агрокомбінат, фінансово-промислових груп та інших, в яких найменші прибуток отримують безпосередньо сільськогосподарські товаровиробники.

#### Література:

1. *Астахова О.* Кластеризация агропромышленного комплекса региона: логистический подход / О. Астахова // Логистика. – 2010. – № 4. – С. 37–38.
2. *Блудова С. Н.* Региональные кластеры как способ управления внешнеэкономическим комплексом региона / С. Н. Блудова // Вестник СевКавГТУ. – 2004. – № 2 (13). – С. 1–2. – (Серия “Экономика”).
3. *Геєць В. М.* Інноваційні перспективи України / В. М. Геєць, В. П. Семиноженко. – Х., 2006. – 272 с.
4. *Кравець О. Я.* Об аналитическом подходе к метамоделированию механизмов управления региональной социально-экономической системой / О. Я. Кравець, А. И. Соляник // Системы управления и информационные технологии. – 2008. – № 1 (31). – С. 380–384.
5. *Кропивко М. Ф.* Кластерний підхід до управління сільським розвитком / М. Ф. Кропивко // Економіка АПК. – 2008. – № 5. – С. 55–58.
6. *Кропивко М. Ф.* Особливості формування регіональних агропромислових кластерів / М. Ф. Кропивко, Д. І. Мазоренко, І. О. Белебеха, В. В. Бакум // Економіка АПК. – 2008. – № 10. – С. 7–15.
7. *Портер М.* Конкуренция / М. Портер. – М. – 2005. – 608 с.
8. *Романов А. Е.* Агропромышленные кластеры России – новый миф или перспектива? / А. Е. Романов, В. П. Арашуков // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2009. – № 7. – С. 27–30.
9. *Соломонко Д. О.* Развитие аграрного сектору региону на основе кластерного подходу / Д. О. Соломонко // Економіка АПК. – 2008. – № 3. – С. 60–66.
10. *Федоренко В. Г.* Кластеры – системный инструмент підвищення конкурентоспроможності економіки / В. Г. Федоренко, А. Ф. Гойко, В. Б. Джабейло // Економіка та держава. – 2007. – № 9. – С. 6–9.
11. *Ціхановська О. М.* Кластеризація як новий методичний механізм розвитку сільських територій / О. М. Ціхановська // Економіка АПК. – 2007. – № 2. – С. 153–155.
12. *Porter M.* Clusters and the New Economics of Competition / M. Porter // Harvard Business Review, November-December, 1988. – P. 77–90.

УДК 352:316.286

Л. В. ХАШИЄВА

## ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА ЗАСАДАХ КОМУНІКАТИВНОЇ ПАРАДИГМИ

*Досліджено теоретичні основи модернізації системи державного управління на засадах соціально-філософської комунікативної парадигми. Запропоновано нове трактування поняття “управління” через призму інтерсуб’єктивності, визначено й обґрунтовано сутнісні ознаки комунікативної парадигми публічного врядування.*

**Ключові слова:** комунікативна парадигма, публічне врядування, “поміркована держава”, деліберативна модель демократії, співсуб’єкти управління, інтерсуб’єктність.

*The article is devoted to the study of theoretical options of the modernization of public administration system on the base of the socio-philosophical communicative paradigm principles. The new interpretation of the concept of “government” in the light of intersubjectivity is proposed; the essential features of the communicative paradigm in public governance are defined and justified as well.*

**Key words:** communicative paradigm, public governance, “Modest State”, deliberative model of democracy, co-subjects, intersubjectivity.

Поняття парадигми набуло широкої відомості завдяки працям філософа й історика Т. Куна (“Структура наукових революцій”, 1963), який використав його з метою пояснення еволюції наукової думки. Згідно з Куном, парадигма, перш за все, – це зразок, прототип вирішення певного класу проблем, настільки плідний і новаторський, що на деякий період його можна прийняти як модель для майбутніх досліджень.

Парадигма, реалізована в практичній діяльності, являє собою сукупність основних принципів і правил, які визначаються не лише регламентуючими документами, а й сукупністю норм, цінностей, зразків поведінки, які діють часто не тільки на свідомому, але й на неусвідомленому рівні [4]. Сучасні науковці використовують концепт парадигми з метою дослідження різних сфер суспільної діяльності, трансформація яких базується на новому баченні цілей і перспектив, установленні кардинально інших принципів розвитку. У цьому плані вона може характеризувати зміни в системі державного управління, у сфері місцевого та регіонального розвитку.

В Україні проблеми пошуку нової парадигми державного управління та теоретичного обґрунтування процесу модернізації політико-управлінських систем на засадах партнерської взаємодії між державою та суспільством набули особливої актуальності наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст. і

висвітлюються в працях В. Бакуменка, В. Дзюндзюка, В. Корженка, В. Мартиненка, Н. Мельтюхової, О. Молодцова, В. Нікітіна та ін.

Зокрема, О. Молодцов у своїх дослідженнях виокремлює найбільш суттєві ідеї та принципи постмодерної методології публічного управління та обґрунтовує сітьову модель взаємодії влади та суспільства як більш адекватну реаліям інформатизації, глобалізації та регіоналізації суспільного життя [4]. В. Мартиненко визначає зміст сучасної парадигми державно-управлінських систем і окреслює перспективи її трансформації. На його думку, однією із сутнісних ознак чинної парадигми є той факт, що “кінцевою метою функціонування державно-управлінської системи є збереження себе нею як суб’єкта управління суспільством” [3, с. 63–64]. В. Нікітін розглядає сутність, теоретико-методологічні засади, суспільну значущість і передумови впровадження в Україні нової, орієнтованої на діалог з організованою громадськістю моделі державного управління. Наголошуючи на “комунікативному” та “діалогічному” характері нової парадигми, до основних причин втрати ефективності традиційною “монологічною” моделлю він відносить радикальні зміни, що мали місце в українському суспільстві [5].

Незважаючи на значну кількість наукових доробок, присвячених тим чи іншим аспектам зазначеної проблеми, концепція комунікативної парадигми державного управління залишається у стадії формування та становлення. У сучасній науковій думці вона представлена лише у вигляді окремих ідей, принципів і теоретико-методологічних положень, що зумовлює необхідність подальших дослідницьких зусиль у цьому напрямі.

Мета статті – спробувати дослідити теоретичні засади парадигматичних трансформацій у системі державного управління на основі концепту комунікативної парадигми, концептуальні основи якої найбільш повно висвітлені в сучасній соціально-філософській теорії комунікації, та визначити найбільш суттєві ознаки нової моделі публічного врядування, що вибудовується на її засадах.

Існують різні способи класифікації цивілізацій. А. Тойнбі й Л. Гумільов основним критерієм такої класифікації вважають час існування певного культурно-історичного типу суспільства або суперетносу, що зберігає свою унікальність і своєрідність протягом значного історичного періоду. На відміну від них, Е. Тоффлер виділяє три основні цивілізації за критерієм соціально-технологічних досягнень. Перехід від однієї цивілізації до іншої здійснюється завдяки глобальним соціотехнологічним революціям.

Глибокі політичні й економічні трансформації, що отримали назву індустріальної революції, відбувались за різними оцінками в період з XVII до початку XX ст. Зазначені процеси, що спричинили стрімкий розвиток капіталістичного способу виробництва й руйнацію попередньої системи соціальних структур, мали своїм наслідком створення індустріальної цивілізації. Швидкі темпи індустріалізації та урбанізації призвели до виникнення цілої низки проблем у сфері праці, матеріальних умов існування й життєвого

укладу, довкола яких розгорнулася соціальна боротьба, що потребувала втручання з боку держави.

У цей період у промислово розвинутих країнах світу відбувається зміна концепцій державної влади з “держави-жандарму”, “держави-нічного сторожа” (фр. *Etat-gendarme*, *Etat-veilleur de nuit*), основним призначенням яких було забезпечення національного суверенітету та громадського правопорядку, на “державу-покровителя” (фр. *Etat-Providence*), “державу добробуту” (англ. *Welfare-state*) та ін., які беруть на себе виконання важливих соціальних функцій (містобудівництво, планування, охорона здоров’я й праці, організація громадських робіт тощо).

Домінуючою цінністю індустріальної цивілізації стає розуміння людини та її праці як інструменту підвищення ефективності виробництва “економічного раціонального”. Вважається, що мета економіки полягає в забезпеченні виробництва максимальної кількості національного продукту, а егалітарний розподіл цього продукту гарантує соціальний мир, який, у свою чергу, дозволяє підтримувати ефективне функціонування економіки (пер. наш. – *Л. Х.*) [9, с. 150].

Таке бачення добре вписувалось у логіку тейлорівської моделі “раціональної організації”, що виникла в період, коли технічний прогрес і машинне виробництво вимагали стандартизації та уніфікації виробничого процесу. Принципи відповідного підходу поступово було перенесено на управління суспільством у цілому. Огюст Конт вважав, що для наукового управління суспільством (вирішення гострих для того часу проблем масових страйків і безробіття) необхідна “соціальна фізика”, побудована за принципом природознавчих наук. Саме, зважаючи на таку логіку, управління починають розглядати з точки зору суб’єктно-об’єктного підходу по аналогії з декартівською природонауковою парадигмою пізнання.

Однак уже в 1970-х рр. світова економічна криза поставила під сумнів існуючу продуктивну систему й спонукала як учених, так і політиків замислитись над подальшими шляхами суспільного розвитку. Аналіз процесу європейської інтеграції підштовхнув дослідників до висновку, що тогочасна державна влада виявила межі свого ефективного втручання у вирішення соціальних проблем. Навіть економічно розвинені країни в цей період швидко втрачали можливість нести величезний тягар соціальних видатків. Не випадково саме на рубежі 1980-90-х рр. відбувається помітна втрата інтересу як учених, так і політиків до концепції соціальної держави.

У політичній площині колапс комуністичного блоку призвів до виникнення численних проблем, не пов’язаних з традиційним протистоянням між соціалістичним і капіталістичним табором. Вирішити ці проблеми за допомогою чинних на той час інструментів державного управління західного зразка в принципі не виявлялося можливим [5]. Це дало підстави говорити про початок кризи традиційних відносин влади та суспільства й існуючої моделі державного управління.

У цей період дістають нового розвитку ідеї “мінімальної держави” (англ. *Minimal State*), а в багатьох країнах починають упроваджуватись

принципово нові моделі державного управління, дещо різні за назвою, але однакові за сутністю: “новий публічний менеджмент”, “ринкове державне управління”, “постбюрократична парадигма”, “підприємницький уряд”, які передбачали мінімізацію державного впливу на сферу економічного розвитку, загальну дебіюрократизацію управлінських процесів та орієнтацію на показники ефективності, результативності й економічності не лише в діяльності комерційних, але й публічних організацій [1, с. 76].

Одним з найбільш послідовних критиків існуючої моделі державної влади стає французький соціолог М. Крозьє, що у своїх працях обґрунтовує концепцію кризи індустріального суспільства та вводить поняття “поміркованої держави” (фр. *Etat modeste*) [7–9]. Звертаючись до аналізу конкретної суспільної системи – французької, М. Крозьє зокрема зазначає, що криза французького суспільства – це, перш за все, криза бюрократична, криза традиційних моделей управління, криза застарілого нині типу взаємодії держави й суспільства, держави та людини, яка викликає необхідність радикальної переоцінки авторитарної і самодостатньої ролі держави в суспільній організації (пер. наш. – *Л. Х.*) [7].

Згідно з М. Крозьє, криза моральних цінностей є першим помітним симптомом політичного краху тоталітарно-бюрократичної державності. Однак сам цей крах має більш глибокі сутнісні причини, одна з яких лежить у площині глобального процесу соціальної модернізації, що супроводжується значним зростанням ролі “людського фактору” в історії. Якщо для індустріального суспільства було характерним панування економічної, а, по суті, механістичної раціональності, то в рамках постіндустріального – центральним поняттям стає “власне соціальне та людське” (пер. наш. – *Л. Х.*) [8, с. 227].

До інших причин кризи М. Крозьє відносить загальну зміну соціально-економічного контексту, яка “у соціальному плані характеризується вибухом соціальних інтеракцій” [9, с. 20], а в економічному – “несподіваним зростанням економічних очікувань громадян за останні роки” [9]. Розуміння глибинних причин такої ситуації вимагає змінити традиційний погляд на соціального суб’єкта у процесі соціальної дії. М. Крозьє наголошує на необхідності розгляду соціального суб’єкта в якості “актора”: “актор – це не лише виконавець, і не лише істота, поведінкою якої управляють різного роду афекти, він також голова, проект, свобода” (пер. наш. – *Л. Х.*) [8, с. 202]. У своїй праці “Заблоковане суспільство” (1977 р.) М. Крозьє пропонує новий підхід до аналізу суспільних відносин. Нині соціальні взаємодії між індивідами все більш виявляють свою “переговорну” природу – вважає він. Ця тенденція розповсюджується навіть на такі традиційно асиметричні відносини, як владні та управлінські. “Будь-які відносини між двома сторонами, передбачають обмін... і адаптацію... При цьому влада *A* над *B* дорівнює здатності *A* добитися того, щоб у процесі переговорів з *B* умови обміну були сприятливими для *A*” [7, с. 34–35].

“Колишня структура державної влади, яка була подібна до архітектурної споруди у вигляді стовпів і переходів, де один поверх спирається на інший,

зруйнована, – пише М. Крозьє. – Зараз ми набагато ближчі до структури у вигляді бджолиного стільнику, в якому всі залежать від усіх, і водночас всі контролюють усіх, в якому ніхто не керує, однак всі підкоряються” (пер. наш. – *Л. Х.*) [9, с. 22]. Відносини влади, таким чином трансформуються з класичних, жорстко ієрархічних на “переговорні”, відносно вільні.

У працях теоретиків постіндустріального суспільства, політичного плюралізму, соціальних і політичних філософів того часу також критично переосмислюються традиційні поняття “суспільство”, “влада”, “держава”, “управління” тощо. Наголошується на виникненні нових форм соціальної взаємодії, соціального контролю й соціальних змін, що свідчать про зміну парадигми взаємовідносин між державою та суспільством, появу нових соціальних еліт, розвиток процесів децентралізації влади.

Серед основних ідей тогочасних соціально-філософських концепцій слід відзначити такі:

- заперечення ролі держави як єдиного центру влади й функцій владних інститутів, що реалізуються через механізми примусу;
- критику ієрархічного способу організації структур управління;
- обґрунтування необхідності взаємодії між державою та суспільством в рамках “трикутника влади” (влада, бізнес, громадянське суспільство); утвердження етичного характеру такої взаємодії тощо.

З іншого боку, визнання рівноправності різних центрів влади актуалізує потребу науково-теоретичного обґрунтування механізмів їх взаємодії у процесі спільного вирішення завдань суспільного розвитку. Одна зі спроб вирішення відповідної проблеми належить видатному німецькому філософу, представнику Франкфуртської школи Ю. Габермасу. У контексті своєї “теорії комунікативної дії” філософ розвиває концепцію, що отримала назву “деліберативної моделі демократії”.

Деліберативна демократія, за Ю. Габермасом, – це демократія раціонального дискурсу, обговорення, аргументації, компромісів. В основі цієї моделі лежить переконання, що людина здатна перейти від ролі “клієнта” до громадянина держави, що вона готова до компромісу й навіть відмови від своїх уподобань, якщо останні є перешкодою для компромісу. “...спільна воля утворюється не лише через етичну згоду з собою, а й за рахунок урівноваження інтересів і досягнення компромісу на основі цілераціонального вибору засобів” (пер. наш. – *Л. Х.*) [6, с. 391]. Отже, проблему запровадження механізмів громадської співучасті Ю. Габермас зводить до комунікативних умов і процедур, за рахунок яких демократична громадська думка легітимізує існуючу владну систему: “...в асоціації вільних і рівних всі повинні мати можливість почувати себе авторами тих законів, зв’язок з якими кожен окремо відчуває як їх адресат” [Там же, с. 196].

У контексті теорії комунікативної дії Ю. Габермас розглядає співвідношення держави і громадянського суспільства. Останнє постає у вигляді моделі добровільних асоціацій, що утворюють центри політичної комунікації. Громадянське суспільство як сфера інтеракції комунікуючих

індивідів, на думку Ю. Габермаса, потребує доповнення з боку структурируючої державної влади, яка розуміється не як орган для реалізації конкретних програм, вироблених у процесі спонтанної самоорганізації суспільства як цілого (комунітаризм), але й не як центр “анонімної” політичної інтеграції соціуму (лібералізм). Принципи й структури правової держави трактуються німецьким дослідником як механізм інституціалізації політичного дискурсу громадськості – соціального дискурсу.

Таким чином, модель деліберативної демократії спирається на ідеал спільноти вільних і рівних індивідів, які в політичній комунікації визначають норми свого спільного життя. В якості масштабу для оцінки демократичності реального політичного процесу Ю. Габермас використовує поняття процедури обговорення політичних питань і прийняття політичних рішень як певний ідеальний тип. Основна ідея вченого полягає в такому: в сучасних суспільствах демократія як політичний порядок не може спиратися на субстанціонально єдину, якби заздалегідь сформовану “волю громадськості”. Якщо ідея колективного самовизначення взагалі ще зберігає свій практичний сенс, то демократична самоорганізація повинна відбуватися як процес, як процедура формування думок і волі народу. Легітимне не те рішення, яке виражає нібито вже сформовану волю народу, а те, в обговоренні якого взяла участь якомога більша кількість громадян [6].

Тобто, згідно з Ю. Габермасом, деліберативна модель демократії знаходить своє практичне втілення в інститутах демократичної правової держави у формі інституціалізації соціального дискурсу як вищої форми комунікації, причому не лише у вигляді публічного обговорення суспільних проблем, але й за рахунок реалізації права громадськості на участь у процесі прийняття рішень. Вона стає основою для формування раціонально усталеного суспільного консенсусу, що змінив сферу впливу держави. При цьому громадськість (нім. *Offentlichkeit*), за Ю. Габермасом, – це суспільний простір між ринком і державою, де формується громадська думка й інститути громадського контролю за діяльністю держави. Таким чином, відбувається становлення нового типу владних відносин, згідно з яким реалізація організованих інтересів відбувається безпосередньо між їх носіями та державою [10].

Ю. Габермас, як і інші німецькі філософи, представники комунікативного напрямку, переосмислив питання відношення індивіда й суспільства до держави, змістивши акценти на принципи політичної участі індивідів у процесі прийняття рішень, на форми такої участі. Теорія комунікативної дії Ю. Габермаса й розроблена в її контексті модель деліберативної демократії послугували вагомим внеском у розуміння сутності сучасних механізмів взаємодії влади та суспільства й можуть розглядатись як теоретико-методологічної основи у процесі формування комунікативної парадигми публічного врядування.

Спроба дослідити сутнісні особливості нової парадигми та її відмінності від традиційної суб’єктно-об’єктної в контексті теорії комунікативної дії змогу сформулювати такі теоретичні положення й узагальнення.

На відміну від суб'єктно-об'єктної парадигми, в межах якої управління розглядається як цілеспрямований вплив суб'єкта управління на об'єкт управління з метою зміни стану або поведінки останнього (цілераціональна дія за М. Вебером), з точки зору комунікативної парадигми доцільно трактувати управління через призму поняття інтерсуб'єктивності: суб'єкт не лише здійснює вплив на об'єкт, але й узгоджує свої дії з приводу даного впливу з іншими суб'єктами (співсуб'єктами) управління.

До основних відмінностей комунікативної парадигми управління від традиційної суб'єктно-об'єктної слід віднести такі:

– за характером управлінської дії: остання є не лише цілераціональною (спрямованою на досягнення результату), але й, передусім, комунікативною (спрямованою на досягнення взаєморозуміння);

– за характером управлінських відносин: комунікативна парадигма будується переважно на логіці горизонтальних партнерських суб'єктно-суб'єктних відносин;

– за механізмом реалізації управлінського впливу: перехід від адміністративного примусу до соціального дискурсу (як вищої форми комунікації), що передбачає узгодження інтересів співсуб'єктів з метою зближення їх позицій шляхом аргументації та переконань.

Іншими суттєвими ознаками є такі:

– мультисуб'єктність: існування декількох взаємозалежних центрів управлінського впливу, взаємодія яких формує мультицентричну структуру суб'єкта управління;

– мультирівневість: суб'єкт управління є системою, що складається з  $n$ -ї кількості рівнів різного ступеню складності, кожен з яких базується на взаємодії елементів відповідної підсистеми;

– інтерсуб'єктивність як спосіб існування суб'єкта управління: суб'єкт управління є відносинами, в рамках яких виникає взаємозалежність двох або декількох співсуб'єктів, і не існує поза цими відносинами;

– рівноправність співсуб'єктів управління: недотримання інтересів або домінування будь-якого із співсуб'єктів порушує баланс системи й унеможливує виконання суб'єктом управління покладених на нього функцій;

– гнучка, динамічна структура суб'єкта управління: кількісний і якісний склад співсуб'єктів може змінюватися залежно від характеру та масштабу вирішуваних завдань.

Комунікативна парадигма не заперечує існування суб'єктно-об'єктного типу відносин. Однак в її рамках відбувається якісна трансформація об'єкта управління з об'єкта впливу на мету взаємодії співсуб'єктів.

До концептуальних засад, що визначають сутність комунікативної парадигми публічного врядування, віднесено такі:

– перетворення держави з монопольного суб'єкта суспільного розвитку на одного зі співсуб'єктів;



- набуття статусу співсуб'єктів управління бізнесом і громадськістю (“трикутник влади”), тобто системними суб'єктами суспільного розвитку, які мають достатні ресурси впливу на прийняття суспільно значущих рішень;
- розуміння державного управління як цілеспрямованого процесу узгодження інтересів влади та суспільства;
- регулювання взаємодії співсуб'єктів управління на основі комунікативної етики та комунікативної раціональності;
- виконання громадськістю ролі суб'єкта контролю й легітимізації владної системи в процесі соціального дискурсу.

Складність і комплексність досліджуваної проблеми обумовлює необхідність подальших зусиль науковців стосовно поглиблення теоретичних засад і розробки практичних механізмів заміни традиційної моделі державного управління в Україні новою моделлю публічного врядування, побудованою на основі положень соціально-філософської комунікативної парадигми.

#### Література:

1. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій : [монографія] / В. Б. Дзюндзюк. – Х. : Вид-во ХарПІ УАДУ “Магістр”, 2003. – 236 с.
2. Корженко В. В. Методологічні та евристичні інтенції сучасної концепції Governance / В. В. Корженко, В. В. Нікітін // Державне будівництво [Електронне фахове видання]. – 2006. – № 1. – Режим доступу : <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/doc/1/01.pdf>.
3. Мартиненко В. М. Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія) : [монографія] / В. М. Мартиненко. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2003. – 220 с.
4. Молодцов О. В. Парадигма публічного управління у вимірах інформаційного суспільства / О. В. Молодцов // Зб. наук. пр. НАДУ ; за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К., 2004. – Вип. 2. – С. 78–88.
5. Нікітін В. В. Концептуальні засади “діалогічної” моделі державного управління / В. В. Нікітін // Державне будівництво [Електронне фахове видання]. – 2006. – № 1. – Режим доступу : <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/doc/1/01.pdf>.
6. Хабермас Ю. Политические работы / Ю. Хабермас ; [пер. с нем. Б. М. Скуратов]. – М. : Праксис , 2005. – 361 с.
7. Crozier M. La Sociétyt bloquйё / M. Crozier. – Paris : Seuil, 1999. – 201 p.
8. Crozier M. Le phйnomйne bureaucratique / M. Crozier. – Paris : Seuil, 1971. – 82 p.
9. Crozier M. Etat modeste, Etat moderne? Strategie pour un autre changement / M. Crozier. – Paris : Fayard, 1997. – 314 p.
10. Habermas J. Theorie des kommunikativen Handels / J. Habermas. – В. I-II. – Frankfurt, 1981. – 524 s.

УДК 330.142:331.522.4

І. М. ВЕРЬОВІНА

**ТЕОРЕТИКО-ПРАКТИЧНІ ПІДХОДИ ЩОДО ФОРМУВАННЯ  
ТА ВИКОРИСТАННЯ ЛЮДСЬКОГО ПОТЕНЦІАЛУ**

*Обґрунтовано зв'язок концепції людського розвитку з економічним зростанням держави. Проведено теоретичне дослідження щодо визначення категорій “людський капітал”, “людський потенціал”, “людський розвиток”. Виявлено проблеми формування та використання людського потенціалу в сучасній Україні.*

**Ключові слова:** людський капітал, людський потенціал, людський розвиток.

*The interconnection between the conception of the human development and country's economic growth has been studied. The notions “human capital”, “human potential”, “human development” have been defined and theoretically studied. The main problems of the human potential formation and use in modern Ukraine have been analyzed.*

**Key words:** human capital, human potential, human development.

Наприкінці ХХ ст. відбулося наукове переосмислення цілей і завдань суспільного розвитку. Головним завданням економічних наукових досліджень стало не тільки обґрунтування факторів та умов забезпечення економічного зростання, але й використання його досягнень для розвитку людини [2, с. 4–12].

Вступ людства в постіндустріальну епоху зумовив необхідність перегляду економічних і політичних підходів і орієнтирів, включаючи обов'язкове зближення інструментального (спрямованого на забезпечення зростання продуктивності праці) і соціального (соціальні умови життя населення) напрямів уявлень про розвиток людини. Це призвело, по-перше, до появи нової концепції, що об'єднала людський і соціальний капітали, а по-друге, до включення людського капіталу в поняття “людський розвиток” і “людський потенціал”, який, у свою чергу, є показником реалізації людського капіталу в економіці.

Принципова відмінність концепції людського розвитку від попередніх полягає в обґрунтуванні положення, що розвиток не може розглядатися винятково як зростання обсягу матеріальних благ і послуг, він має забезпечити нову якість життя та нові можливості людини стосовно можливостей прожити довге і здорове життя; здобути освіту; доступу до ресурсів, що забезпечують гідне життя.

Саме на основі теорії людського розвитку відбувається зміщення акцентів з темпів економічного зростання, з розвитку матеріального виробництва на соціальне “виробництво”, впровадження вимірів людського потенціалу у визначення темпів соціально-економічного розвитку держави.

Формування теоретичних основ аналізу людського розвитку належить зарубіжним ученим, найвідоміші з яких В. Петті, А. Сміт, Д. Рікардо, Дж. Кендрік, А. Маршалл, Т. Шульц, Г. Беккер, А. Сен.

В Україні дослідженням людського розвитку займається Е. Лібанова, О. Власюк, Н. Власенко, О. Грішнова, В. Близнюк, О. Новікова, О. Стефанишин, Л. Семів, Л. Безтелесна, В. Антонюк та інші вчені. Ними було поглиблено та збагачено визначення змісту людського розвитку [2; 3; 5; 8; 9; 10].

Метою дослідження є виявлення сучасних проблем формування та використання людського потенціалу в Україні на підставі існуючих підходів вітчизняних і зарубіжних науковців для соціально-економічного розвитку держави.

Динамічний розвиток ХХ ст. на основі науково-технічної революції та глобальні економічні проблеми, що виникли у другій половині століття, привернули ще більшу увагу науковців і політиків до людини. Було визначено, що освітній, інтелектуальний, творчий потенціали людини виступають не тільки могутнім чинником економічного зростання, але й джерелом доходів на всіх рівнях: окремо взятої людини, підприємства, держави.

На сьогодні людина як мета та головний чинник суспільного розвитку посіла важливе місце не лише в наукових дослідженнях, але і як об'єкт соціально-економічної політики більшості країн світу.

Головна мета суспільного прогресу – забезпечення добробуту людини та її розвитку, і впродовж 1990-х рр. вона була затверджена міжнародними форумами та міжнародними конференціями, серед яких – Конференція ООН по навколишньому середовищу і розвитку (Ріо-де-Жанейро, 1992 р.), Всесвітня конференція з прав людини (Відень, 1993 р.), Міжнародна конференція по народонаселенню та розвитку (Каїр, 1994 р.), Всесвітня зустріч на вищому рівні в інтересах соціального розвитку (Копенгаген, 1995 р.), Всесвітній конгрес по вищій освіті і розвитку людських ресурсів для ХХІ ст. (Маніла, 1997 р.), Всесвітня конференція по вищій освіті (Париж, 1998 р.) та ін. Починаючи з 1990 р., ПРООН (програма розвитку організації об'єднаних націй) видає щорічні доповіді, присвячені різним аспектам людського розвитку, розробляє нові концепції і підходи [1, с. 135–142].

У першій доповіді про розвиток людини була оприлюднена мета та сутність концепції людського розвитку. У ній сказано, що “народ є реальним багатством будь-якої країни. Основна мета розвитку – це створення таких обставин, які дозволяють людям насолоджуватися довголіттям, вести здорове та творче життя. Розвиток людини представляє собою процес розширення можливостей вибору для людини” [11, с. 133]. “У принципі людина може робити вибір нескінченну кількість разів і з часом змінювати його. Люди часто надають значення досягненням, які взагалі або безпосередньо не відображаються в показниках доходів і добробуту населення, таким як ширший доступ до знань, краще харчування та медичне обслуговування, безпечніша праця, захист від злочинності та фізичного насильства, задоволення дозвіллям, політичні та культурні свободи, відчуття залучення до життя громади. Метою розвитку є створення середовища, яке надає людям можливість насолоджуватися довгим, здоровим і творчим життям” [6].

Згідно з концепцією ПРООН, на всіх рівнях розвиток має зводитись до найбільш важливих варіантів вибору людини, а саме – вибрати довге і здорове життя, здобути знання і мати доступ до ресурсів, необхідних для підтримки достойного рівня життя. Якщо ці важливі варіанти вибору відсутні, недоступними є багато інших можливостей.

До появи концепції людського розвитку економічна наука використовувала теорію людського капіталу. Одним з передвісників цієї теорії був видатний радянський учений, академік С. Струмлін, який у своїх наукових працях теоретично довів значення розвитку освіти для народного господарства і одним з перших спробував дати кількісну оцінку впливу освіти на ефективність праці і виробництва [5, с. 55].

Ще в “Політичній арифметиці” В. Петті висловив ідею про те, що люди з їхніми виробничими здібностями являють собою багатство, вбачається розумним те, що ми звемо багатством, майном чи запасом країни і що є результатом попередньої чи минулої праці не вважати чимось відмінним від живих діючих сил, а оцінювати однаково. Пізніше А. Сміт у своїй основній праці “Дослідження про природу та причини багатства народів” писав, що вирішальна роль у виробництві багатства належить саме працівникові, його навичкам і здібностям [4, с. 26]. Д. Рікардо відставання країн в економічному розвитку пояснював поряд з іншими причинами “нестачею освіти в усіх верствах народу” [Там же, с. 27]. Уже на початку ХХ ст. для західної економічної науки досить характерні спроби вчених трактувати людину або її знання і здібності до праці як капітал. Вирішальний вплив на формування сучасних уявлень про розвиток, у центрі якого має бути найповніша реалізація прав і потреб людей мали наукові розробки Амартена, передусім запропонована ним “концепція розширення можливостей вибору людини” [Там же, с. 39–40].

Концепції людського капіталу та людського розвитку мають багато спільного, проте вони не є тотожними. У концепції людського капіталу інвестиції в людину розглядаються, передусім, як засіб збільшення продуктивності праці й доходу, і саме цим визначається їх економічна ефективність.

Взаємозв’язок концепцій людського розвитку і людського капіталу розглядається окремими вітчизняними дослідниками, при цьому звертається увага як на наявність багатьох спільних моментів, так і на суттєву відмінність обох концепцій.

Людина, яка є предметом дослідження обох концепцій, розглядається з протилежних позицій: як мета суспільного розвитку та як основний елемент сучасної системи капіталу і чинник виробництва. У той же час концепція людського розвитку інтегрує значною мірою концепцію людського капіталу, адже не лише визначає людину та її потенціал головною метою суспільного розвитку, але й основним інструментом досягнення цієї мети, про що свідчать такі базові компоненти парадигми людського розвитку, як продуктивність і розширення можливостей. Розширення можливостей означає, що розвиток повинен здійснюватися зусиллями людей шляхом їх широкої участі в прийнятті рішень та інших процесах, які визначають їхнє життя. Під компонентом

“продуктивність” розуміється можливість людей підвищувати продуктивність своєї діяльності, брати повноцінну участь у формуванні доходу та працювати за грошову винагороду [8, с. 25].

Процеси людського розвитку і формування людського капіталу взаємно пересікаються та підсилюють один одного. Збільшення інвестицій в освіту, професійну підготовку, охорону здоров'я, мобільність забезпечують нагромадження людського капіталу, в той же час вони сприяють розвитку людського потенціалу (інтелектуального, фізичного, культурного), що розширює можливості вибору людини. Збільшення людського капіталу є чинником економічного зростання, забезпечує зростання продуктивності праці, збільшення ВВП та доходів населення. Це, в свою чергу, зміцнює економічні основи людського розвитку.

Отже, концепція людського розвитку тісно пов'язана з концепцією людського капіталу. Саме людський капітал на сучасному етапі є основним чинником економічного зростання та забезпечення розвитку людського потенціалу. Це вимагає створення сприятливих умов для нагромадження людського капіталу та ефективного його використання [Там же, с. 16–17]. Отже, концепція людського розвитку і теорія людського капіталу мають різні цілі та напрями дослідження хоч при цьому об'єкт дослідження один і той же – людина та її потенціал.

Людський потенціал тільки частково являє собою те, що дано людям від народження. Значною мірою він формується і розвивається у процесі становлення особистості, соціалізації її в суспільстві. Реалізація людського капіталу в економіці є формою використання людського потенціалу, отже, людський потенціал за своїм змістом є значно ширшим поняттям, ніж людський капітал.

На початку розробки концепції розвитку людського потенціалу в її основі лежали чотири базових парадигми: продуктивність – можливість людей продуктивно працювати та формувати свій дохід; рівність – забезпечення рівних можливостей для всіх шляхом усунення будь-яких бар'єрів в економічному та політичному житті; сталість – забезпечення доступу до можливостей не тільки нинішнім, але й майбутнім поколінням; розширення можливостей – розвиток має здійснюватись зусиллями самих людей. Концепція людського розвитку постійно розвивається і доповнюється новими принципами. У результаті базовий підхід отримав значне поглиблення, і нині концепція людського розвитку включає такі нові аспекти: співробітництво, справедливість і безпека [Там же, с. 21].

В. Близнюк доводить, що людський потенціал охоплює не тільки професійно-кваліфікаційні характеристики людини, а й у цілому рівень освіченості, креативності, мобільності, ступінь споживчих пріоритетів, можливість адаптуватися до соціально-економічних змін у суспільстві та інші кількісно-якісні характеристики їхніх носіїв. Розрізняє людський потенціал суспільства та особистості і зазначає, що людський потенціал суспільства не є простою сумою потенціалів окремих індивідів, оскільки його варто розглядати як сукупну здатність суспільства до освоєння та осмислення світу, нагромадження знань, створення на цій основі інтелектуальних продуктів і

системи прийняття, переробки, використання, відтворення й передавання інформації. Людський потенціал конкретних людей і нації в цілому визначає місце, яке посідає держава у світових економічних відносинах, її вагу і конкурентоспроможність [3, с. 30–34].

Інші вітчизняні науковці, серед яких О. Новікова, О. Амоша, В. Антонюк вважають, що під людським потенціалом слід розуміти високі якісні характеристики людини, що має змогу прожити тривале та благополучне життя. Людський потенціал є основним елементом національного багатства будь-якої країни. Розвиток людського потенціалу є головною метою суспільної діяльності [8, с. 16–17]. На їх думку, концепція людського розвитку охоплює два аспекти, а саме:

- формування людського потенціалу (здоров'я, знань, навиків, соціального статусу тощо);
- використання людського потенціалу (у виробничій, культурній, соціальній, політичній діяльності, у процесі відпочинку).

Для забезпечення розвитку людського потенціалу важливо визначити його структурні складові. О. Грішнова, Е. Лібанова, І. Курило виокремлюють такі складові людського потенціалу: соціально-демографічний (чисельність населення, гендерна та поколінна збалансованість, стан здоров'я і тривалість життя, рівень освіти населення), соціально-економічний (економічна активність населення, кваліфікаційно-професійна структура зайнятих, рівень добробуту населення), діяльнісний та соціокультурний [9, с. 29].

О. Стефанишин виділяє такі складові: біологічну, демографічну, інтелектуальну, мотиваційну, екогенологічну, екологічну, культурну, етнокультурну, соціальну, економічну, здоров'я, мобільність, творчість (підприємливість), сакральну, освітню, інформаційну, політичну діяльність, використання часу, громадський порядок і безпеку [10, с. 16].

Аналіз та систематизація характеристик людського потенціалу дають можливість узагальнити його складові, а саме: демографічний потенціал, здоров'я, освітньо-професійний, інтелектуальний, діяльнісний, соціально-економічний, соціально-ментальний, громадянсько-політичний.

Таким чином, людський розвиток вимагає всебічного підходу до забезпечення кожній людині хоча б мінімального рівня безпеки в усіх сферах життя. У той же час техніко-економічний прогрес не тільки створює сприятливі умови для людського розвитку, але й продукує ризики та загрози, кількість яких зростає під впливом негативних проявів інших соціально-економічних, суспільно-політичних процесів. Особливої гостроти проблеми людського розвитку набувають в останні роки через глобальні трансформаційні процеси.

Оскільки формування людського потенціалу відбувається під впливом різноманітних чинників (природно-екологічних, соціально-економічних, духовно-культурних, політичних тощо) сталий людський розвиток потребує від державної влади створення різноманітних позитивних умов для більш ефективного використання людського потенціалу нації.

Нині Україна дуже відстає від більшості європейських країн за рівнем багатьох показників економічного та людського розвитку. Розрахунки ІЛР

(індекс людського розвитку) для України були вперше включені до Звіту ПРООН з людського розвитку в 1993 р. На тому етапі Україна посідала 45 місце й була віднесена ПРООН до країн з високим рівнем людського розвитку [6]. З того часу її показники та рейтинг значно погіршилися і причиною цього стала глибока економічна криза 1990-х рр. (80 місце в 2000 р.). Після економічного відновлення, яке розпочалося на початку 2000-х рр., у рейтингу України за ІЛР відбулося значне покращання. ІЛР в Україні на даний час становить 0,796, що вище, ніж у середньому по світу, проте нижче, ніж у країнах Центральної і Східної Європи і СНД. Проте, як ІЛР в економічно розвинених країнах становить 0,932, у країнах Центральної і Східної Європи і СНД – 0,821, середній показник по світу – 0,753 [7]. Отже, мине багато років, поки українська економіка досягне сучасного європейського рівня життя.

Слід визнати, що економічний розвиток сам по собі не вирішить усіх соціальних проблем України. Глобальний досвід свідчить, що економічне зростання супроводжується негативними тенденціями у зростанні диспропорцій регіонального розвитку та збільшенням нерівності в доходах населення, і обидві ці проблеми потрібно вирішувати за допомогою дієвих заходів державної політики.

Серед виявлених сучасних проблем формування та використання людського потенціалу в Україні можна назвати такі:

1. Недооцінка впливу людського розвитку на економічне зростання держави. Це є однією з головних причин розриву в рівнях розвитку між Україною та іншими розвиненими країнами світу. Влада на всіх рівнях державного управління (особливо на місцевому) повинна визнати, що людський розвиток є як кінцевою, так і ключовою метою успішної державної політики, що вимагає збалансованої діяльності органів влади, спрямованої на пошуки дієвих механізмів державного управління у сфері людського розвитку.

2. Відсутність стабільного фінансування. Витатки на освіту, охорону здоров'я та соціальний захист часто розглядаються як “витрачання” бюджетних коштів, тоді як соціальні інвестиції могли б суттєво і тривало вплинути на розвиток України. З усіх видів інвестицій у людський капітал найважливішими є вкладання в охорону здоров'я, загальну та фахову освіту, оскільки дають значний за обсягом та довготривалий за часом економічний та соціальний ефект. Наслідки такого недоінвестування – це стрімке падіння народжуваності, висока смертність чоловіків працездатного віку (особливо в промислових регіонах), високий рівень дитячої смертності до одного року, неможливість отримати якісне медичне обслуговування населенню пенсійного віку та людям, які мають низький рівень доходу.

3. Пасивна соціальна політика. Соціальна політика України зосереджена здебільшого на наданні допомоги бідним, аніж на зменшенні бідності шляхом розширення можливостей. Відсутні ефективні стимули для працівників (матеріальної і моральної спрямованості), оптимальні умови трудової діяльності. Рівень соціальних виплат дуже низький і не вирішує питання бідності, а в деяких випадках на фоні низької середньої зарплатні розмір

соціальної допомоги знеохочує людей бути економічно активними, що закріплює залежність від матеріальної допомоги. Немає дієвих соціальних програм спрямованих на покращання умов життя населення.

4. Низький рівень консолідації суспільства. В Україні існує гостра необхідність реалізувати стратегію людського розвитку, в якій буде об'єднана державна політика в таких галузях, як демографічний розвиток, охорона здоров'я, зайнятість і оплата праці, соціальний захист, регіональний розвиток, освіта. Це повинно передбачати активну участь усіх зацікавлених сторін в досягненні позитивного результату та залучення до вирішення питання інтелектуального потенціалу нації, у вигляді підтримки молодих вчених та науковців.

5. Недостатнє інформаційне забезпечення підтримки соціальних проєктів і програм спрямованих на формування умов сталого людського розвитку в усіх сферах суспільного життя; низький доступ людей до ресурсів, офіційних даних, прав і послуг, необхідних для участі в житті суспільства.

Підсумовуючи вищесказане, можна зробити такі висновки.

Теоретичною базою для становлення концепції людського розвитку стала теорія людського капіталу. Концепція людського розвитку сприяє розвитку, формуванню, нагромадженню та ефективному використанню людського капіталу, а отже, концепція людського розвитку і теорія людського капіталу мають різні цілі та напрями дослідження хоч при цьому об'єкт дослідження один і той же – людина та її потенціал.

Основне завдання концепції людського розвитку – створення державою і суспільством умов для розширення можливостей людей прожити довге і здорове життя, отримати достатньо високий рівень освіти, мати матеріальні засоби для гідного існування. Тому людський потенціал слід розглядати як обов'язковий компонент добробуту людей.

Сформований людський потенціал залежно від умов може розкриватися та реалізовуватися по-різному. Існування безробіття, неповної зайнятості, розбалансованості в суспільстві свідчать про неефективне використання людського потенціалу держави.

Детальне вивчення особливостей формування та використання людського потенціалу надасть можливість у подальшому запропонувати дієві механізми державного управління у сфері людського розвитку.

#### Література:

1. *Бактимирова З. З.* Безопасность в концепции развития человека / З. З. Бактимирова // *Общественные науки и современность.* – 2002. – № 6. – С. 135–142.

2. *Безтелесна Л.* Людський розвиток: підходи до трактування суті та умов його забезпечення / Л. Безтелесна // *Економіка України.* – 2009. – № 7 (572). – С. 4–12.

3. *Близнюк В.* Оцінка людського потенціалу економічного зростання України: теорія та практика / В. Близнюк // *Україна: Аспекти праці.* – 2006. – № 5. – С. 30–34.



4. Грішнова О. А. Людський розвиток : [навч. посіб.] / О. А. Грішнова. – К. : КНЕУ, 2006. – С. 25–62.
5. Грішнова О. А. Економіка праці та соціально-трудові відносини : підручник. – 4-те вид., оновл. / О. А. Грішнова. – К. : Знання, 2009. – С. 54–56.
6. Звіт з людського розвитку в Україні. Людський розвиток і європейський вибір України. – К. : ПРООН, 2008.
7. Лібанова Е. / Із презентації національної доповіді “Мета розвитку тисячоліття. Україна – 2010” / Е. Лібанова. – Режим доступу : <http://nslovo.com/blog/indeks-lyudskooho-rozvytku-v-ukrajini-vyschuj-nizh-serednij-u-sviti-ale-nyzhchuj-nizh-v-snd>.
8. Людський потенціал: механізми збереження та розвитку : [монографія] / О. Ф. Новікова, В. П. Антонюк та ін. ; НАН України ; Ін-т економіки пром-сті. – Донецьк, 2008. – С. 25.
9. Людський розвиток регіонів України: аналіз та прогноз : [кол. монографія] / за ред. Е. М. Лібанової ; НАН України ; Ін-т демогр. та соц. дослідж. – К., 2007. – С. 29.
10. Стефанишин О. В. Людський потенціал економіки України : [монографія] / О. В. Стефанишин. – Л. : ВЦ ЛНУ ім. Івана Франка, 2006. – С. 16.
11. Человеческий потенциал (“Доклад о развитии человека за 1995 г.”) Уровень развития человеческого потенциала // Общество и экономика. – 1996. – № 5. – С. 133.

*Надійшла до редколегії 22.11.2011 р.*

УДК 35.071.6:[316.3:316.628]

*К. В. ШАБАТЬКО*

## **ІНТЕРЕС ЯК ДЕРЖАВНОУПРАВЛІНСЬКА КАТЕГОРІЯ**

*Узагальнено підходи науковців до визначення змісту категорії “інтерес” з позицій основних суспільствознавчих наук (філософії, політології, права, економіки, соціології). Уточнено й переосмислено категорію “державний інтерес”.*

**Ключові слова:** державне управління, місцеве самоврядування, відносини, взаємодія, інтерес.

*Approaches of scientists to definition of content of the category “interest” from the point of view of the main social sciences such as philosophy, politics, law, economics, sociology have been generalized. The category “public interest” has been specified and reinterpreted.*

**Key words:** public administration, local government, relations, interaction, interest.

Із здобуттям незалежності Україна стала на шлях побудови демократичної, соціальної, правової держави, що вимагає докорінних змін у суспільстві. У першу чергу, такі зміни необхідно здійснити в системі державного управління та місцевого самоврядування нашої країни, вони повинні охопити більшість існуючих суспільних явищ, дати їм чітко окреслені межі, уніфікувати підходи до визначення тих чи інших понять і категорій. Складні державноуправлінські процеси потребують розробки відповідного термінологічного апарату. У зв'язку з цим доцільним є обґрунтування і переосмислення категорії “державний інтерес”.

Протягом багатьох століть категорія “інтерес” використовувалася в різних філософсько-соціальних теоріях, однак її роль і функції не з'ясовано повністю ще й сьогодні. Поділ суспільствознавства на окремі науки, що був зумовлений кардинальними змінами у способі виробництва, суспільних відносинах, світогляді, засобах і рівні теоретичного пізнання, спричинив поглиблене вивчення і теоретичне осмислення сутності категорії “інтерес”. За останні роки її з'ясування було переважно прерогативою філософії, політології, економіки, права, соціології. Саме в цих галузях наук теоретико-прикладні дослідження категорії “інтерес”, що органічно пов'язують теоретичні аспекти походження інтересів, їх формування з практичною стороною їх задоволення, здійснювалися вітчизняними та зарубіжними вченими, зокрема такими як Л. Губерський, О. Ракітов, А. Здравомислов, І. Мартинюк, В. Дубінін, О. Коляса, М. Самбор, Б. Сторощук, Д. Александров, Т. Бутченко, В. Бакуменко, В. Найдьонова, Воловик, В. Муляр та ін. Водночас з огляду на історію і сучасний стан досліджень інтересу є всі підстави стверджувати, що нагальною потребою сучасної науки державного управління є обґрунтування категорії “державний інтерес”, яке базувалося б на міждисциплінарному підході, що дало б змогу здійснити синтез здобутків різних наук.

Метою роботи є узагальнення підходів фахівців різних галузей науки до визначення змісту категорії “інтерес” та вдосконалення трактування категорії “державний інтерес”.

Державне управління – це управління суспільством, тобто вироблення та здійснення рішень щодо цілеспрямованого свідомого впливу на суспільну систему загалом та на її окремі ланки. Одне з найважливіших завдань державного управління будь-якої країни – досягнення та підтримка соціоекономічної рівноваги в суспільстві. На цей процес окрім державного регулювання суттєво впливають діяльність людини як активного суб'єкта економічного та суспільного життя і функціонування суспільних відносин. Завдання держави – створити умови для взаємоузгодженого позитивного впливу цих чинників. У широкому розумінні соціоекономічна рівновага суспільства є відносною, що зумовлюється самою природою суспільних потреб і інтересів, їх постійною зміною, рухомістю. Мета та роль державноуправлінської діяльності в цьому процесі полягає у впливі результатів прийнятих і реалізованих управлінських рішень на досягнення більш високого рівня взаємоузгодженості інтересів.

Державне управління як системне суспільне явище представляє собою діяльність органів трьох гілок влади та органів місцевого самоврядування зі здійснення внутрішніх і зовнішніх функцій держави, спрямовану на формування політики, вироблення, ухвалення та реалізацію рішень щодо форм і механізмів впливу на всі сфери та процеси життєдіяльності суспільства з метою досягнення та підтримання соціоекономічної рівноваги на підставі взаємоузгодження загальнодержавних, регіональних, групових та індивідуальних інтересів [19].

Необхідно зазначити, що органи місцевого самоврядування, хоча і не входять до системи виконавчої влади, але беруть участь у формуванні та втіленні в життя державноуправлінських відносин. Їх роль є подвійною: з одного боку, як і органи державної влади, вони виконують контрольні-наглядові функції, а з іншого – як базова ланка управління на рівні окремих адміністративних одиниць – безпосередньо задовольняють потреби громадян. Це породжує певні проблеми в організації та функціонуванні органів влади територіального рівня, які відбиваються на результативності й ефективності їх роботи.

З ускладненням теоретичних моделей і схем, що пояснюють закономірності функціонування соціуму, стає очевидною перманентна потреба переосмислення змістовних складових понять централізації та децентралізації. Епістемологічні особливості, що наразі виникають у зв'язку з актуальною необхідністю сучасного тлумачення категорії інтересу в галузі державного управління, зумовлюють необхідність уточнення та переосмислення смислових і функціональних трансформації під час її багатовікової гносеологічної еволюції.

Вивчивши довгий і складний шлях розвитку поняття “інтерес”, що набуло категоріального статусу, можна констатувати, від самого початку поняття “інтерес” використовувалося для позначення реальних причин суспільних та індивідуальних дій.

Мислителі Стародавнього Китаю, Стародавньої Індії, філософи Античності створили підмурівок вивчення феномена інтересу, вперше визначивши його як чинник індивідуальної й соціальної причинності у вигляді потреби, пізніше – у вигляді пошуку щастя. Активний пошук оптимального погодження інтересів окремої особистості, суспільства й держави в давньокитайських мислителів відбувався шляхом поєднання моралі й політики, етики та ритуалу. Подібні етико-політичні погляди на природу інтересів були притаманні саме конфуціанству, а їх заперечення – даосизму. У працях античних філософів, таких як Демокрит, Платон, Аристотель, Сократ намічені зв'язки інтересів з проблематикою права, моралі, політології, психології та соціології. Їхні вчення містять чималий доробок щодо способів урегулювання розбіжностей інтересів. Античні філософи визнавали пріоритет законів, примат державних інтересів над особистими, а суспільних – над приватними. У період Середньовіччя суспільствознавча думка з притаманним для цієї епохи релігійним світоглядом замінила інтерес як регулятивний механізм людської діяльності божественним задумом. Відповідні погляди на природу інтересу характерні для Августина, Фоми Аквінського й багатьох інших теологів. Інтерес як сила, що скеровує дії суб'єкта в певному

напрямі, фактично елімінується зі сфери наукового вивчення і вжитку, замінюючись нормативною моделлю, побудованою на теологічному приписі щодо того, як потрібно поводитися відповідно до релігійних канонів. Увага до проблеми інтересу як соціального й гуманітарного чинника розвитку суспільства знову актуалізується у зв'язку з нагальними потребами епохи Ренесансу в нових світоглядних засадах. З позицій мислення нової доби специфіка панівних у суспільному житті інтересів зумовлені як егоїстичною природою людини (Е. Ротердамський), так і особливостями державного правління (Н. Макиавелі). Завдяки зусиллям мислителів часів Відродження інтереси знову стають предметом пізнання; зокрема, вивчаються і коментуються механізми єдності і суперечності матеріальних та політичних інтересів у рамках середньовічної держави. Гуманістичні світоглядні засади наукового пізнання, відповідно до яких людина є джерелом власних інтересів, зумовили радикальну революційність новітнього ренесансного мислення. Інтерес почали пояснювати суто властивостями людської природи, зосереджуючи увагу на проблемах класифікації й систематизації основних особливостей механізмів реалізації інтересів. Прибічники емпіризму, Т. Гобс, Дж. Лок, Д. Юм психологізували інтереси, беручи за їхнє підґрунтя індивідуальний досвід, пристрасті й афекти. Водночас Р. Декарт, Спіноза не заперечували формування інтересів завдяки ментальній діяльності, наголошували саме на його розумовій складовій. Французькі матеріалісти П. Гольбах, К. Гельвецій, Д. Дидро, Ж.-Ж. Руссо запровадили в науковий обіг парадигму, відповідно до якої людина є “соціальним атомом”, що рухається завдяки впливу на нього певних інтересів. Представники німецької класичної філософії піддали нищівній критиці сенсуалістичне тлумачення природи інтересів, розглядаючи об’єктивну складову інтересів у вигляді категоріального морального імперативу (І. Кант) як прояв певної абсолютної ідеї (Г. Гегель) [10, с. 45–50].

Слід зазначити, що французькі матеріалісти зробили першу спробу пояснити суспільне життя за допомогою інтересів людей, що протиставляються ними як божественному визначенню, так і випадковим обставинам історичного процесу. В інтересах вони вбачали реальну основу моральності, політики, суспільного ладу в цілому [21, с. 213].

За філософським енциклопедичним словником, “інтерес” походить від латинського “interesse” – те, що має важливе значення [22, с. 183]. Інтереси поділяють на всезагальні, групові, соціальні тощо [13, с. 238–239].

Дж. Локк, К. Гельвецій, Т. Ковалевський, В. Прописний, В. Резанова, І. Дзюба, В. Панібудьласка, Ю. Шемчущенко вважають інтерес явищем виключно суб’єктивним, що має духовний характер. Вони наголошують на тому, що об’єктивне знаходиться за межами інтересу, хоча й впливає на нього. І. Гак, Р. Грінкевич, В. Мороз розглядають інтерес як явище тільки об’єктивне. На їхню думку, суб’єктивне – лише відображення інтересу у свідомості людей, що входить до структури об’єктивного. А. Здравомислов, Т. Кулієв, В. Нестеров дотримуються думки, що інтерес містить у собі як об’єктивне, так і суб’єктивне начало. Зважаючи на це, він представляє собою єдність

об'єктивного і суб'єктивного в діяльності. В. Дьомін і В. Лавриненко знаходяться на позиціях того, що існує два інтереси: один з них представлений об'єктивними інтересами, а другий – суб'єктивними [18, с. 15–16].

О. Ракітов вважає, що поняття “інтерес” є багатозначним і альтернативним, тому належить до пакетних понять, що місять у собі потреби, інтереси, цінності, цілі, стимули тощо [14, с. 28].

На думку сучасних українських філософів, інтерес – соціальний феномен, притаманний людині, який є вираженням об'єктивної залежності життєдіяльності людей від соціальних умов життя. Інтерес є рушійною силою діяльності, поведінки і вчинків людей. Поступальний розвиток суспільства, зміцнення держави залежить від узгодження, поєднання різних інтересів [20].

Інтерес характеризується багатовекторністю, він пов'язаний з процесами розвитку, функціонування і гальмування. Інтереси розвитку пов'язані з джерелом будь-якого розвитку, тобто протиріччям. Інтереси функціонування виникають та існують як момент розвитку. Але вони не призводять до безпосередньо якісних перетворень існуючої системи зв'язків і відносин у суспільному житті, в розвитку народу. Інтереси гальмування мають діаметрально протилежну спрямованість відносно інтересів розвитку та інтересів функціонування. Процесам розвитку, функціонування і гальмування, які простежуються в життєдіяльності як окремих осіб, так і класів, націй, народів, притаманна органічна цілісність та самостійність. Інтерес виконує певні рольові функції, які умовно можна поділити на гносеологічні, аксіологічні, мотиваційні і діяльнісні [5, с. 72–73].

Політологія протягом тривалого часу розглядала інтерес як головну ланку марксистської політичної доктрини, рушій історії, що за рахунок непримиренної суперечливості інтересів класів-антагоністів зумовлював її поступ. Згодом з кінця XIX – початку XX ст. до класового аналізу долучилася проблематика функціонування політичних рухів, партій та організацій. Сучасна політична наука вбачає у вивченні інтересів можливість для їх вчасного задоволення, погодження і координації, що дало б змогу запобігати соціальним кризам та аномаліям [10, с. 52].

Політичні інтереси народу формуються тоді, коли з'являється сам народ. Головним органом вираження і захисту інтересів народу є держава, його політичні інтереси зводяться до того, щоб знайти такий державний устрій, який максимально сприяв би вирішенню всіх внутрішніх і зовнішніх проблем мирним шляхом і політичними методами [5, с. 91].

В. Бакуменко визначає політичні інтереси як потреби суб'єктів політики, що зумовлені їх становищем у суспільстві, концептуально усвідомлені ними, пов'язані із досягненням або збереженням політичної влади для здійснення своєї волі в системі політичних відносин [6, с. 290]. О. Коляса визначає політичний інтерес як спосіб раціоналізації потреб регулювання, розподілу, впливу і виконання, що об'єктивовані сприйняттям абсолютних цінностей у відносинах владного характеру [7, с. 15].

Найповніше пізнавальний потенціал інтересу виявляється у правовій теорії інтересів. У працях фундатора юриспруденції Р. Ієринга право розглядається

як закріплений у законодавстві інтерес. У сучасних теоріях права побутують різноманітні погляди як на епістемологічну природу інтересу, так і на його правову функцію. Але загальноновизнаними є підвищення інтересу до соціальної зумовленості правових норм, соціальної легітимації нормотворчості. Правовідносини постають певним простором, на теренах якого відбувається зіставлення інтересу суб'єкта оцінки з інтересами інших її учасників. Процес правового регулювання життєдіяльності суспільства виступає як форма соціального самоконтролю, джерелом і механізмом генези якого слугує інтерес [10, с. 52]. М. Самбор визначає інтерес в праві як усвідомлену спрямованість суб'єкта, обумовлену його внутрішнім переконанням в оволодінні певним благом матеріального чи нематеріального характеру, що являє задоволення потреби, здійснення та реалізація якого відбувається в межах загальноприйнятих правил поведінки, визначених у нормах права [15, с. 14].

Категорія інтересу вживається й в економічній науці. Перші кроки в напрямку концентрування на взаємозв'язку предмета потреби з її усвідомленням під кутом зору панівних економічних відносин були зроблені в рамках теоретичної концепції фізіократів, що будували ієрархію інтересів відповідно до ієрархії видів діяльності. Починаючи від А. Сміта з його концепцією “економічної людини”, інтерес Д. Рікардо, Дж. Мілля, І. Бентама здобував значення універсального мотиву, що відтворюється в різних іпостасях завдяки дії механізму конкуренції. Специфіка сучасного економічного тлумачення інтересу полягає в його інтерпретації як об'єктивної необхідності задоволення як існуючих, так і очікуваних потреб суб'єктів на засадах їхньої взаємодії, зумовленої характером діючих у суспільстві економічних відносин [10, с. 50]. Б. Сторощук визначає економічні інтереси як об'єктивне явище, яке є соціально обумовленою й історично визначеною формою об'єктивної необхідності задоволення сформованих потреб, що розвиваються, та виражає об'єктивні рушійні сили діяльності людей [16, с. 12].

Особливо помітне місце розробка теоретичних концепцій інтересу посіла в соціологічній традиції, яку використовували при створенні теорій такі класики соціології, як К. Маркс, Ф. Знавецький, М. Вебер. Соціологія прагнула виявити соціальне значення і функції інтересу, конкретно-історичні форми реалізації інтересів у соціальному просторі, виявлення оптимальних шляхів їх узгодження [10, с. 53]. Під інтересом з соціологічної точки зору, на думку Д. Александрова, правомірно розуміти позицію соціального суб'єкта у просторово-часовому, діяльнісному та соціокультурному контексті. У соціології категорію “інтерес” застосовують для пояснення передумови дії, умови переходу до задоволення потреби суб'єкта в конкретній соціальній ситуації з урахуванням постановки цілей і вибору доступних засобів [1, с. 11–12].

Т. Бутченко вважає, що суспільні потреби синтезуються в державному інтересі як конкретно-історичній мірі усвідомленого синтезу всезагального, особливого й єдиного. Виходячи з цього, державний інтерес інтерпретується як інтегральна рефлексивна форма упорядкування соціальної матерії, забезпечення її цілісності [2].

Державні інтереси – концептуально виражені та чітко сформульовані положення щодо сукупних потреб держави, пов'язані з проблемами її безпеки й умовами подальшого розвитку [6, с. 290].

У сучасній Україні поняття “державний інтерес” активно вживається при обговоренні суспільних проблем, проведенні політичної пропаганди, обґрунтуванні та легітимізації державної політики. Між тим не існує єдиної точки зору на те, що таке “державний інтерес” і в чому конкретно він полягає. У сучасній соціально-гуманітарній науці існують різноманітні державно-політичні ідеї і концепції, серед яких, за способом визначення поняття “держава”, її призначення та функцій, виділяються два найбільш загальних підходи до розкриття державних інтересів.

У рамках першого державу розуміють як відокремлений від суспільства професійний апарат управління, що захищає, насамперед, інтереси певної соціальної групи [17; 23]. Наслідком цієї інтерпретації є недооцінка загальносоціального призначення держави та, відповідно, значне збіднення змісту поняття “державний інтерес”.

Відповідно до другого підходу держава визначається як особлива політична форма існування суспільства, що забезпечує, передусім, реалізацію суспільних потреб [8; 9]. Це бачення є основою розуміння єдності “суспільних” і “державних” інтересів. Водночас не завжди вдається розпізнати діалектичний характер цієї єдності, що призводить до механічного отожднювання цих понять і використання як синонімів.

Одні дослідники розуміють під інтересом явище об'єктивного порядку, процес формування якого не збігається з усвідомленням. “Інтерес взагалі існує незалежно від того, усвідомлений він суб'єктом чи не усвідомлений”, – відзначає В. Найдьонова [12]. Інші автори вважають, що інтерес містить усвідомлення суб'єктом потреб і засобів їх задоволення, які існують в об'єктивній дійсності [4; 11]. Т. Бутченко вважає, що специфіка, особливості внутрішньої структури інтересу визначаються в межах останнього погляду, який більш повно охоплює його діалектичну, суб'єкт-об'єкту сутність. Він вважає, що державні інтереси опосередковують діалектичний, суперечливий взаємозв'язок інтересів суспільства та суб'єктів державної влади і виступають рушійною силою поступального розвитку форми держави, насамперед, як засобу соціальної інтеграції. Складність функцій держави як головної управляючої структури суспільства зумовила багатоманітність її інтересів, серед яких Т. Бутченко виділяє такі різновиди: внутрішні і зовнішні, тактичні та перспективні, явні та приховані. Зазначені інтереси реалізуються через внутрішню і зовнішню політику держави, яка в процесі історичного розвитку постійно диференціюється, включаючи до сфери державно-управлінського впливу все нові і нові галузі суспільної життєдіяльності [3].

З урахуванням вищевикладеного матеріалу можна стверджувати, що державні інтереси – форма упорядкування соціальної матерії, рушійна сила поступального розвитку форми держави, концептуально виражені та чітко сформульовані положення щодо сукупних потреб держави, які опосередковують діалектичний взаємозв'язок інтересів суспільства та суб'єктів державної влади.

Узагальнення підходів фахівців різних галузей науки до визначення змісту категорії “інтерес”, аналіз існуючих визначень категорії “державний інтерес” дозволило вдосконалити трактування категорії “державний інтерес”; уточнити й переосмислити її, застосовуючи міждисциплінарний підхід.

Інтерпретування змісту категорії “інтерес” змінювалося відповідно до епох: інтерес трактувався як чинник індивідуальної й соціальної причинності у вигляді потреби; пов’язувався з проблематикою права, моралі, політології, психології та соціології з урахуванням примату державних інтересів над особистими, а суспільних – над приватними; виступав божественним задумом, втіленим у нормативну модель, побудовану на теологічному приписі; тлумачився як властивість людської природи. Французькі матеріалісти ввели в науковий обіг парадигму, відповідно до якої людина є “соціальним атомом”. Представники німецької класичної філософії розглядали інтерес як категоріальний моральний імператив та як прояв абсолютної ідеї. Сьогодні не існує єдиної наукової точки зору на це явище.

Державний інтерес – це різновид соціальних інтересів, що представляє собою єдність об’єктивного і суб’єктивного, базується на потребах держави і суспільства, що об’єктивовані сприйняттям абсолютних цінностей у відносинах владного характеру, це рушійна сила поступального розвитку держави та діяльності людей в межах загальноприйнятих правил поведінки, визначених у нормах права, та під кутом зору панівних економічних відносин.

Перспектива подальших розвідок пов’язана з дослідженнями представництва інтересів у державному управлінні.

#### Література:

1. *Александров Д. В.* Категорія інтерес як об’єкт протосоціологічної та соціологічної рефлексії : автореф. дис. ... к.соц.н. : спец. 22.00.01 / Б. Д. Александров. – К., 2009. – 16 с.
2. *Бутченко Т. І.* Соціально-політичне проектування: проблема взаємозв’язку суспільних потреб і державних інтересів : [монографія] / Т. І. Бутченко. – Запоріжжя : КСК-Альянс, 2011. – 280 с.
3. *Бутченко Т. І.* Сутність державного інтересу / Т. І. Бутченко // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії, 2008. – Вип. 34. – С. 130–139.
4. *Воловик В. І.* Філософія історії : [монографія] / В. І. Воловик. – Запоріжжя : Вид-во ЗДІА, 1997. – 126 с.
5. *Дубінін В. В.* Роль інтересів народу в становленні та розвитку політичної системи суспільства : [монографія] / В. В. Дубінін. – Краматорськ : ДДМА, 2006. – 260 с.
6. *Енциклопедичний словник з державного управління* / [укл. Ю. П. Сурмін та ін]. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
7. *Коляса О. Я.* Політичний інтерес як спосіб раціоналізації суспільних відносин : автореф. дис. ... к.політ.н. : спец. 23.00.01 “Теорія та історія політичної науки” / О. Я. Коляса. – Львів, 2008. – 20 с.



8. *Лобода Ю. П.* Цінність держави як її соціальна сутність (теоретико-методологічні аспекти дослідження) : автореф. дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.01. "Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень" / Ю. П. Лобода. – Одеса, 2001. – 20 с.

9. *Мамут Л. С.* Государство в ценностном измерении / Л. С. Мамут. – М. : Норма, 1998. – 46 с.

10. *Мартинюк І.* Історичні передумови міждисциплінарного дослідження проблеми інтересів / І. Мартинюк // Соціальні виміри суспільства. – Вип. 2 (13). – К. : Вид-во Ін-ту соціології НАН України, 2010. – С. 44–54.

11. *Муляр В. І.* Проблема становлення особистості в системі "індивід-суспільство" (філософсько-культурологічний аналіз) : автореф. дис. ... д.філос.н. : спец. 09.00.03 "Соціальна філософія та філософія історії" / В. І. Муляр. – Житомир, 1999. – 32 с.

12. *Найдьонова В. В.* Роль і місце особи в системі соціальних відносин (філософсько-культурологічний аналіз) : автореф. дис. ... к.філос.н. : спец. 09.00.03 "Соціальна філософія та філософія історії" / В. В. Найдьонова. – Х., 1999. – 20 с.

13. Політологічний енциклопедичний словник. – 2-ге вид., доп. і перероб. / [укл. В. П. Горбатенко]. – К. : Генеза, 2004. – 736 с.

14. *Ракитов А. И.* Историческое познание : системно-гносеологический подход / А. И. Ракитов. – М. : Политиздат, 1982. – 303 с.

15. *Самбор М. А.* Інтерес в праві : загальнотеоретичні аспекти розуміння та реалізації : автореф. дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.01 "Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень" / М. А. Самбор. – К., 2010. – 20 с.

16. *Сторощук Б. Д.* Економічні інтереси регіону в умовах трансформаційної економіки : автореф. дис. ... к.е.н. : спец. 08.01.01 "Економічна теорія" / Б. Д. Сторощук. – К., 2004. – 20 с.

17. *Сырых В. М.* Теория государства и права : [учеб. пособ.] / В. М. Сырых. – М. : Былина, 1998. – 512 с.

18. *Тарасенко А. А.* Общественные интересы и личность / А. А. Тарасенко – Мн. : Наука и техника, 1980. – 151 с.

19. Теорія та історія державного управління : навч. посіб. / [Г. С. Одінцова, В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова та ін.]. – К. : Професіонал, 2008. – 288 с.

20. Філософія : навч. посіб. / [Л. В. Губерський, І. Ф. Надольний, В. П. Андрущенко та ін.]; за ред. І. Ф. Надольного. – 5-те вид., випр. і доп. – К. : Вікар, 2005. – 455 с.

21. Философский энциклопедический словарь / [сост. Л. Ф. Ильичев и др.]. – М. : Советская энциклопедия, 1983. – 840 с.

22. Философский энциклопедический словарь / [ред.-сост. Е. Ф. Губский и др.]. – М. : ИНФРА, 1997. – 576 с.

23. *Nozick R.* Anarchy, state and utopia / R. Nozick. – N. Y. : Basic Books, 1974. – 367 p.

УДК 316.74:378(043.3)

К. К. ПИШЕНИНА

## УПРОВАДЖЕННЯ МЕТОДІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НАУКОВО-ПРОФЕСІЙНОЮ ОСВІТОЮ

*Визначено головні методи державного управління науково-професійною освітою та умови ефективного їх упровадження. Розкрито роль науково-професійної освіти, яка в сучасних умовах дає змогу адаптувати потреби окремої людини до існуючих вимог ринку праці. Розглянуто методи державного управління науково-професійною освітою та запропоновано шляхи їх упровадження.*

**Ключові слова:** науково-професійна освіта, система професійної освіти, державне управління, адаптація, удосконалення, освітня сфера.

*The article sets out the main methods of state management of scientific and professional education and conditions for effective implementation. The role of scientific and professional education, which in modern terms makes it possible to adapt the needs of the individual to the existing requirements of the labor market.. The author discusses methods of state management of scientific and professional education and suggests ways of their implementation.*

**Key words:** research and professional education, vocational education, public administration, adaptation, improvement, educational field.

В умовах ринкової економіки освітня галузь потребує кардинального вдосконалення та впровадження таких інструментів державного управління, які б забезпечували поступове виконання соціальної та економічної мети держави у формуванні системи вищої освіти більш ефективно та раціонально. Система методів державного управління освітою потребує переходу від методів жорсткого адміністративного контролю до гнучких економічних методів управління, які б упроваджували нові механізми та інструменти державного управління науково-професійною освітою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про те, що на початку ринкових реформ було урізноманітнено джерела фінансування освіти, що мало б вирішити проблеми фінансування системи вищої освіти. Зкладами вищої освіти використовувалися всі додаткові джерела фінансування, які передбачені Законом України “Про освіту” [1]. Це лише дало змогу сформувати кошти спеціального фонду, які направлялися на недофінансування захищених статей видатків і витрачалися за цільовим спрямуванням. Даними коштами було передбачено виплату заробітної плати викладацько-професорського персоналу, нарахувань на заробітну плату, оплату комунальних послуг, виплату стипендій тощо. Це свідчить про необхідність удосконалення нормативно-правової бази організації системи фінансування освітньої сфери.

Особливо важливим є створення організаційно-економічних і правових умов для найбільш ефективного залучення та оптимального поєднання бюджетних і позабюджетних коштів в освіті. Для цього економіка системи освіти повинна бути орієнтована не тільки на замовлення з боку держави, а й на попит суспільства на освіту, конкретні потреби роботодавців. Орієнтація на реальні потреби споживачів освітніх послуг створює основу для залучення в систему науково-професійної освіти додаткових фінансових ресурсів, а конкуренція між закладами сприятиме підвищенню якості освітніх послуг.

Механізм фінансування в системі методів державного управління науково-професійної освіти необхідно вдосконалювати з урахуванням потреб сьогодення. Сучасні організаційно-правові засади державного управління освітньою сферою повинні бути спрямовані на стратегічні цілі розвитку науково-професійної освіти. Академік І. Лукинов стверджує, що інвестиції в освіту є найвигоднішими. Вони гарантують найшвидшу віддачу, закладаючи надійний фундамент для сьогоdnішнього й майбутнього прогресу. І кожна країна, якщо вона хоче бути конкурентоспроможною у світовому розвитку, прагне, насамперед, підтримувати свій освітній потенціал на належному рівні [5].

Мета статті полягає в дослідженні питань формування науково-професійною освітою, де вирішуються ступені підготовки фахівців з робочих професійних замовлень. Пропонується створення єдиного освітнього простору між закладами освіти та роботодавцями з виробленням відповідних вимог підприємства або організації, що пропонує робочі місця, тобто працевлаштування випускників.

На сьогодні механізм бюджетного фінансування ґрунтується на залишковому методі виділення бюджетних коштів. Ресурси на освіту виділяються, не виходячи з її потреб, а на основі того, скільки коштів залишається в державному бюджеті після фінансування інших статей. Заклади вищої освіти знаходяться в невизначеному стані, коли невідомо, які обсяги бюджетного фінансування будуть виділені в наступному році.

Тож метою роботи органів державного управління науково-професійною освітою повинно стати підвищення соціально-економічної ефективності діяльності в цій сфері, а саме: підвищення автономії навчальних закладів, що призведе до посилення відповідальності керівників закладів освіти за результати їх роботи; зміна методів державного управління, що зумовить перехід від адміністративного контролю до більш гнучких і стимулюючих методів державного управління; розширення джерел фінансування за рахунок залучення фінансових ресурсів інших суб'єктів (наприклад, залучення коштів бізнес-структур, корпорацій); ефективність механізму відшкодування бюджетних коштів державі. Ефективне державне управління фінансовими потоками освітніх закладів, яке лежить в основі державного регулювання, приведе до підвищення результатів діяльності системи освіти та якості навчання.

Політика фінансування науково-професійної освіти повинна передбачати довгострокові та поточні цілі, для досягнення яких забезпечувати певний порядок виділення відповідним закладам освіти бюджетних коштів. Основним

в удосконаленні має стати диференційований підхід бюджетного фінансування до потреб кожного закладу освіти, що здійснює науково-професійну освіту. В удосконаленні фінансування таких закладів у системі методу державного управління важливим є не тільки збільшення й виділення фінансових ресурсів (хоча це залишається проблемою номер один). Необхідно, щоб процес фінансування був орієнтований на конкретні цілі, а обсяги фінансування визначалися залежно від результатів оцінки якості знань випускників. Такими цілями є підвищення якості навчання, впровадження інновацій у систему освіти тощо.

Важливим напрямом може стати диференціація виділених коштів. Уже давно у світі практикується виділення державою коштів за різним цільовим призначенням, наприклад на заробітну плату, оплату комунальних послуг, виплату стипендій тощо.

В умовах демографічного спаду відбувається поступове скорочення чисельності студентів, і для того щоб зберегти матеріально-технічну базу та кадровий потенціал освіти, необхідно впровадити принцип фінансування на рівні, не меншого ніж у минулому році, скоригованому на індекс інфляції.

У теперішній час велика увага приділяється рейтингу окремого вищого навчального закладу та надання якісних освітніх послуг. Для здійснення якісної науково-професійної освіти треба враховувати таке:

- чисельність науково-педагогічних працівників;
- чисельність штатних працівників науково-дослідних частин;
- обсяг фінансування із загального фонду державного бюджету;
- кількість проведених наукових семінарів, конференцій;
- чисельність науковців, які взяли участь у роботі конференції;
- чисельність студентів денної форми навчання;
- кількість опублікованих підручників;
- кількість опублікованих статей з участю студентів.

Обсяги фінансування науково-професійної освіти повинні бути націлені на певний результат, а саме:

- наявність перспективних спеціальностей у навчальному закладі та підготовку спеціалістів, яких потребує ринок праці;
- кількість працевлаштованих випускників, відповідно до отриманої спеціальності у вищому навчальному закладі;
- обсяги отриманих коштів від науково-дослідної роботи тощо.

Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України має спеціально оцінювати ефективність використання державних коштів, стан матеріально-технічної бази кожного навчального закладу, що здійснює науково-професійну освіту, відповідно до якої здійснюється навчальний процес.

Потребує вдосконалення система планування та практика розподілу коштів. Роботу органів виконавчої влади потрібно спрямувати на обґрунтований і прозорий розподіл бюджетних коштів. Міністерства і відомства фактично усунулися від участі у формуванні обсягів державного замовлення на підготовку фахівців та на пошук додаткових джерел фінансування.

Додатковими джерелами фінансування науково-професійної освіти повинні стати кошти роботодавців і розпорядників. Оскільки держбюджетне джерело фінансування не в змозі покрити всіх основних потреб освітнього закладу, необхідно залучати позабюджетні джерела. За наявними даними, частка позабюджетних джерел у деяких навчальних закладах становить від 40 до 60 % загального обсягу фінансування.

Отже, аналіз сучасного стану освітніх закладів, що здійснюють науково-професійну освіту, доводить, що практика державного фінансування даної галузі не може бути сталою і незмінною. У сучасних умовах з'явилась необхідність підвищення її економічної ефективності, рейтингу окремого навчального закладу, а це потребує вдосконалення фінансування в системі методів державного управління освіти за такими стратегічними напрямками:

- удосконалення системи державного управління освіти за рахунок упровадження таких інструментів державного управління, які б забезпечували реалізацію соціальної політики держави та суспільного добробуту громадян;

- перехід системи управління від державної до державно-громадської, головною метою якої має стати поєднання зусиль держави і суспільства у вирішенні проблем формування державної політики в галузі науково-професійної освіти та фінансово-господарської діяльності закладів, що здійснюють науково-професійну освіту в Україні;

- збереження коштів державного бюджету України в якості основного джерела фінансування ЗНЗ з науково-професійною освітою, диверсифікація джерел фінансування;

- удосконалення механізму бюджетного фінансування через упровадження методу фінансування на рівні минулих років, оскільки в умовах демографічної кризи даний метод є найбільш ефективним і відповідним до реалій часу;

- зміцнення нормативно-правової бази розвитку системи науково-професійної освіти в Україні;

- посилення автономії навчальних закладів, що означає посилення їх відповідальності разом з розширенням прав у здійсненні економічної діяльності;

- розробка науково обґрунтованих критеріїв матеріально-технічного та фінансового забезпечення, що зробить політику фінансування стабільною і обґрунтованою.

Отже, організаційно-економічний механізм державного управління науково-професійною освітою включає широкий набір методів (організаційні, економічні, педагогічні) та інструментів впливу на діяльність навчальних закладів, у системі яких одним з важливих важелів виступає фінансування, яке тісно пов'язане з іншими методами. Фінансування ЗНЗ в Україні здійснюється від досягнутого рівня з урахуванням показників минулих років на основі поданої бюджетної пропозиції за програмою в коштах до Міністерств та інших центральних органів виконавчої влади щодо обсягів фінансування на наступний навчальний рік.

Державне управління науково-професійною освітою можна удосконалити шляхом упровадження гнучких і стимулюючих методів та інструментів

державного управління, покращити методику визначення рейтингу ЗНЗ через запровадження комплексної системи показників, посилити автономії ЗНЗ тощо. В умовах демографічної кризи можна зберегти фінансування на основі показників минулих років з метою збереження бази освіти, однак націлити дану схему фінансування на показники результатів діяльності окремого навчального закладу, що поліпшить державне управління науково-професійною освітою.

#### Література:

1. Закон України “Про освіту” від 23 березня 1996 р. № 100/ 96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 21. – Ст. 84.
2. Концепція Загальнодержавної цільової соціальної програми збереження і розвитку трудового потенціалу України на період до 2017 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.07.09 р. № 851-р. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua> ; Інформаційно-аналітичні матеріали щодо стану системи освіти України перед початком нового 2008–2009 навчального року. – Режим доступу : <http://kno.rada.gov.ua>
3. Крижко В. В. Аксіологічний потенціал державного управління освітою : навч. посіб. / В. В. Крижко, І. О. Мамаєва. – К. : Освіта України, 2005. – 224 с.
4. Лібанова Е. М. Людський розвиток в Україні: 2004 рік : [щоріч. наук.-аналіт. доп.] / Е. М. Лібанова. – К. : Держкомстат України, 2004. – 264 с.
5. Лукінов І. Економічні трансформації (наприкінці ХХ сторіччя) / І. Лукінов. – К. : НАН України ; Ін-т економіки, 1997. – 298 с.
6. Яременко Л. М. Напрями удосконалення механізму фінансування вищої освіти в Україні / Л. М. Яременко // Формування ринкових відносин в Україні : зб. наук. пр. / наук. ред. І. К. Бондар. – К., 2007. – Вип. 7 (74) – С. 153–157.
7. Яременко Л. М. Удосконалення механізму фінансування вищих навчальних закладів в ринкових умовах // Теоретичні та прикладні питання економіки: зб. наук. пр. ; за ред. Ю. І. Єханурова, А. В. Шегди. – К. : Вид.-поліграф. центр “Київський університет”, 2006. – Вип. 9. – С. 418–425.

*Надійшла до редколегії 01.12.2011 р.*

УДК 351

*Т. В. КУЗНЯКОВА*

## СТАНОВЛЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

*Викладено передумови становлення інформаційного суспільства у світі та, зокрема, в Україні. Визначено рівень інформатизації українського суспільства.*

**Ключові слова:** інформаційне суспільство, інформатизація, інформаційна революція.

*The preconditions of an establishment of an information society in the world and, directly, in Ukraine are stated. The level of information of the Ukrainian society is given.*

**Key words:** an information society, information, information revolution.

На сьогодні дедалі очевидніше, що кінець ХХ ст. увійде в історію як переломний рубіж у розвитку світової цивілізації. Глибокі зміни охопили всі основні сфери життєдіяльності суспільства та держави: взаємодію з природою, суспільні відносини, соціальну регуляцію. Завершується індустріальний період еволюції цивілізації та починається новий – інформаційний, специфічною особливістю якого є те, що діяльність людей в основних аспектах суспільного життя здійснюється з неодмінним залученням засобів відповідної розвинутої інфраструктури.

Якщо донедавна вважалося, що саме військова сила визначає рівень могутності держави, а в минулому столітті як відповідний показник розглядалась економічна її потужність, то сьогодні такою характеристикою визнається ступінь інформатизації, здатність держави мати у своєму розпорядженні новітні інформаційні технології та засоби, що дають змогу ефективно обробляти, зберігати, передавати та поширювати необхідну інформацію.

Загальні питання становлення та розвитку інформаційного суспільства досліджено у працях Р. Абдеєва, С. Алстрома, Р. Барнета, Д. Белла, К. Боулдинга, Т. Вороніної, У. Дайзарда, Р. Дарендорфа, Ж. Еллоля. Тоффлера, А. Турена та ін.

Авторами праць, в яких викладено проблеми суб'єкт-об'єктних і суб'єкт-суб'єктних відносин у державному управлінні є В. Бакуменко, В. Дзюндзюк, В. Мартиненко, О. Машков, Н. Мельтюхова, Н. Нижник, Г. Одінцева, С. Сergyоїн, В. Цветков, Ю. Шаров та ін.

Мега роботи полягає в теоретичному розгляді становлення інформаційного суспільства у світі та, зокрема, в Україні.

Домінуючим фактором постіндустріального етапу розвитку є процес, який у науковій літературі називають інформаційною революцією (ІР). Останнім часом через надто часте вживання поняття “революція” стало настільки звичним, що навіть якоюсь мірою втратило свій початковий зміст. Це поняття застосовується при обговоренні багатьох різних проблем, таких як, скажімо, соціальні відносини, нові технології, нові течії культури та мистецтва, нові наукові відкриття тощо.

Згідно з відомим визначенням, революція – це глибока якісна зміна в розвитку будь-якого явища, переривання поступовості, якісний стрибок. Науково-технічну революцію визначають як докорінне якісне трансформування виробничих сил унаслідок перетворення науки на провідний фактор розвитку суспільного виробництва, під час якого бурхливо розвивається й завершується процес перетворення науки на безпосередню виробничу силу. Однак із цим не можна повністю погодитись, бо сутність революції, зокрема й науково-

технічної, набагато складніша і глибша. Адже йдеться не лише про якісне перетворення процесів чи явищ, які вирішальним чином впливають на суспільний розвиток у певні проміжки часу. Коли врахувати, що в основу будь-якої революції покладено якісне перетворення свідомості, підняття її на новий рівень розуміння не з'ясованих досі етапів розвитку, то з цієї позиції слід оцінювати й науково-технічну революцію.

Як відомо, будь-яка галузь виробництва нового часу, незважаючи на свою високонаукову основу, у період становлення спирається на досягнення попередніх технологічних циклів, їхню інфраструктуру, ресурси та інструментарій. Так, ще А. Еспінас зазначав, що жодний винахід не може народитися в порожнечі; людина може вдосконалювати свої дії, тільки видозмінюючи засоби, якими вона вже володіла [2]. Отже, будь-яка виробнича діяльність незалежно від того, про що йдеться, – конкретний її вид чи виробничо-промислову діяльність у рамках держави, завжди ґрунтуватиметься на вже наявній технологічній базі. Тому, коли уявити, що якась із країн, що розвиваються, візьметься створювати галузь, що базується на суперсучасних технологіях і розробках, початок її становлення та розвитку не відрізнятиметься від звичних для цієї держави виробництв. Тільки тоді, коли буде створено певну інфраструктуру, що забезпечує функціонування даної галузі та підняття загального технологічного рівня до мінімально прийняттого, можна буде розраховувати на певні результати її діяльності. Виходячи з цього, швидкість і масштаби розвитку та поширення інформаційних комунікацій, їхній вплив на культурні, соціальні, економічні та політичні трансформації в суспільстві дають усі підстави оцінювати їх як чинник змін, що мають революційний характер і відкривають нову еру в історії людської цивілізації.

Коли прихильники Постіндустріальної теорії намагаються наголосити на радикалізації технічних нововведень, вони як приклад наводять розвиток інформаційних технологій. Аналізуючи період 1940 – 1970-х рр., такі дослідники зазначають, що зміна поколінь комп'ютерної техніки та перехід від одного технологічного вирішення до іншого, досконалішого відбувається з дедалі зростаючою швидкістю: темпи впровадження інформаційних технологій у 3 – 6 разів перевищують темпи розвитку технології використання енергії, і при цьому спостерігається тенденція до постійного прискорення. Ще однією ознакою подальшого розвитку технічного прогресу є швидке скорочення проміжку часу між винаходом нового процесу та початком його використання в масовому виробництві. Так, якщо людству знадобилося, наприклад, 112 років для освоєння фотографії та 56 років – для організації широкого застосування телефонного зв'язку, то відповідні терміни для транзистора та інтегральної мікросхеми становлять відповідно п'ять і три роки.

Імовірність інформаційно-комунікаційної революції передбачали футурологи ще в 1960 – 1970-ті рр. Скажімо, відомий західний дослідник Е. Тоффлер у своїй роботі “Третя хвиля” прирівняв за значущістю наслідки винайдення нових інфокомунікативних технологій до таких епохальних процесів, як Неолітична (аграрна) революція та Індустріальна революція [3].



Проте якщо аграрна революція охопила 1000 років, а промислова революція тривала понад 100 років, то інформаційна революція, наслідки якої поки що неможливо повною мірою навіть оцінити, відбувається буквально на наших очах протягом кількох десятиліть. Характерною особливістю сьогодення став безпрецедентний за темпами розвиток сучасних інфокомунікаційних технологій, притаманний насамперед країнам – лідерам світової економіки. Це викликало цілу низку важливих наслідків. Наприклад, деякі дослідники, зокрема Дж. Делонг, Д. Кун та інші, стверджують, що прогрес, досягнутий в інформаційних технологіях, привів до формування в розвинених країнах вагомого за масштабами сегменту так званої інноваційно-інформаційної, або “новітньої” економіки, із розвитком якої виникла об’єктивна можливість соціальної переорієнтації та гуманізації виробництва й переходу від його техногенного до антропотехнічного типу, коли панівним способом життєзабезпечення стає використання інтелектуальних здібностей людини. Людина, людський фактор із рядового, хоча й важливого елемента індустріальної економіки стає найважливішим фактором економіки інформаційної [3].

Російський учений А. І. Ракітов привертає увагу до перманентного характеру інформаційних революцій, наголошуючи, що всі соціальні та технологічні революції, які відбувалися у процесі розвитку цивілізації, були значною мірою детерміновані п’ятьма інформаційними революціями. На його думку, п’ята інформаційно-комп’ютерна революція пов’язана з появою та оформленням соціальних функцій, для здійснення яких на певному рівні суспільного розвитку стала необхідна нова технологія: функцій управління та контролю щодо суспільного виробництва та соціально значущої діяльності, функцій спілкування, удосконалення матеріального виробництва, пізнання [Там же].

Той факт, що інформаційна революція впливає на всі сфери життєдіяльності суспільства: економічну, соціальну, політичну, культурну, – є цілком незаперечним. Із цього приводу слушно висловився А. Гор: “Ми навіть не помітили, наскільки нові інформаційні технології змінили і нас самих, і умови нашого життя. Чим більший обсяг інформації ми використовуємо, тим більше нас цікавила тільки інформація про світ, але не досвід безпосереднього спілкування з ним. Ми дедалі більше тяжіли до винайдення нових способів отримання опосередкованої інформації, що вимагають все складніших і складніших пояснень” [4].

Отже, нинішній етап розвитку суспільства характеризується тим, що інформація стала однією з головних цінностей людського життя. Інформація – унікальний ресурс, створений самим суспільством у процесі його життєдіяльності. Поняття “інформація” належить до таких загальнофілософських категорій, як “простір”, “час”, “рух”, “енергія”. У науковій літературі маємо численні визначення інформації, які де в чому суперечать одне одному. І жодна зі спроб дати загальне визначення інформації не має позитивного результату, з яким би погодилися всі. Особливо гостро це виявляється, коли переосмислюється роль інформації в економіці та в побуті.

Тому доцільніше розглядати не власне визначення інформації, а її особливості, основна з яких полягає в тому, що, незважаючи на безперервно зростаюче використання інформації, вона постійно нагромаджується в обсягах, що невпинно збільшуються. Саме це й стимулює розвиток і вдосконалення технології експлуатації інформаційних ресурсів – технологій збору та поширення інформації, які дістали назву інфокомунікаційних технологій (ІКТ).

Комунікаційна революція, що виявилася в поширенні супутникового зв'язку, кабельного телебачення, комп'ютерних систем, а також індивідуальних засобів нагромадження й друкування інформації (касет, дискет, дисків, принтерів), спричинилася до якісної зміни політичного впливу інформаційної влади та її головних носіїв – ЗМІ. Це дало змогу формувати глобальні, загальносвітові інформаційні мережі типу інтернет, поширювати інформацію до будь-якої точки Земної кулі.

Інформаційні мережі самі по собі не нові, але завдяки поєднанню можливостей комп'ютерів, телекомунікацій, сучасних засобів передавання та обробки аудіо та відеоінформації, оптоволоконних каналів значно збільшується їх потенціал, приводячи до створення нових інфокомунікативних технологій. Для нинішнього етапу розвитку суспільства принципово важливе значення інформаційних і комунікаційних технологій полягає в тому, що їх використання може істотно сприяти розв'язанню глобальних проблем людства, насамперед проблем, пов'язаних з необхідністю подолання кризових явищ на основі прогнозування ситуацій у регіонах підвищеної напруженості, у районах екологічного лиха, у місцях природних катастроф і великих техногенних аварій, що становлять велику небезпеку для суспільства.

Без перебільшення можна стверджувати, що інформаційні та комунікаційні технології стали найважливішим засобом підвищення ефективності управління практично в усіх сферах людської діяльності. Досвід індустріально розвинених країн засвідчує таке: інфокомунікаційні технології не лише виконують допоміжні функції в діяльності органів влади, а стали їхнім невід'ємним компонентом. Більш того, можна говорити про наявність зв'язку між їхнім розвитком і здатністю різних організаційних структур розв'язувати свої завдання: підвищувати конкурентоспроможність – для комерційних структур, ефективніше задовольняти потреби суспільства – для органів державної влади та місцевого самоуправління. Як пише Р. Абдєєв, “інформація перетворюється на глобальний, у принципі невичерпний ресурс людства, яке вступило в нову епоху розвитку цивілізації – епоху інтенсивного освоєння цього ресурсу та нечуваних можливостей феномену управління” [1].

Таким чином, на початку третього тисячоріччя склалися об'єктивні фактори переходу людства до нової сфери свого буття – інформаційної. По-перше, до цих факторів слід віднести те, що інформація знаходить нині статус найважливішого стратегічного ресурсу, що не тільки визначає розвиток економічної діяльності людини, але і впливає на політичну, правову, моральну сторони його життя. Додання інформації глобального статусу конститує її положення серед інших сфер продуктивної діяльності людини, дозволяючи

вважати її самоцінність достатньою підставою в становленні і розвитку матеріальної і духовної культури соціуму. У той же час реалізується одна з характеристик інформаційного суспільства: чисельність населення, зайнятого у виробництві, обробці і передачі інформації, починає перевищувати чисельність населення, зайнятого в сфері матеріального виробництва.

По-друге, з'являється універсальна можливість створення єдиного інформаційного простору, що забезпечує доступ кожного індивіда до інформаційних ресурсів. Але вже тут виникає глобальне протиріччя, що полягає в тім, що практично всі країни до середини ХХІ ст. повинні ввійти в нову стадію розвитку суспільства – інформаційну, хоча рівень їхнього теперішнього розвитку, насамперед економічного, а також здатність захистити в міжнародному інформаційному просторі власний інтелектуальний потенціал дуже різні. Тому життєво необхідно розробляти і впроваджувати нові державні програми по захисту інформаційного простору з урахуванням економічних, політичних, правових, військових і інших інтересів країни.

По-третє, науково-технічною основою формування нового суспільства виступають інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ), цінність, обов'язковість і необхідність яких не підлягає сумніву. Тому становлення і розвиток інформаційно-комунікаційних технологій мають бути предметом пильної уваги з боку органів державного управління.

Згідно з визначенням Комісії Європейського союзу, інформаційним називається суспільство, “де діяльність людей здійснюється на основі послуг, наданих за допомогою інформаційних технологій і технологій зв'язку” [2]. Можливості інформаційного суспільства здаються невичерпними. Беручи до уваги досвід Європи, яка за останні кілька років досягла значного прогресу у просуванні до нього, варто зазначити, що формування інформаційного суспільства України має здійснюватися в таких напрямках:

- створення електронного уряду як засобу демократизації державної влади, забезпечення прозорості її функціонування та наближення процесів ухвалення державних рішень до широкої громадськості;

- трансформування системи освіти на основі новітніх концепцій дистанційного навчання;

- перетворення ринку праці завдяки застосуванню новітніх підходів до формування фахових колективів і налагодження трудових відносин;

- розгортання системи телемедицини як реалізації принципу доступності якісних медичних послуг кожному громадянину незалежно від його соціального та фінансового стану, географічного місцезнаходження.

Для впровадження зазначених підходів у практику як надбання державної інформаційної політики необхідним є виконання таких завдань:

- забезпечення поінформованості кожного громадянина про його реальні можливості як члена інформаційного суспільства вже тепер і на подальших етапах розбудови цього суспільства;

- створення та оновлення законодавчої бази, яка відповідала б потребам регулювання нових суспільних відносин, що ґрунтуються на принципах вільного створення, нагромадження, поширення, обміну та використання інформації;

– упровадження в повсякденне життя і виробничу діяльність практичних правил, дотримання яких уможливує та стимулює застосування нових технологій;

– забезпечення відповідності продукції існуючим стандартам.

Слід відзначити, що виконання наведених завдань вже почалось в Україні. Так, у 2005 р. у Києві пройшов Міжнародний конгрес “Інформаційне суспільство в Україні – стан, проблеми, перспективи”. Непересічність цієї події підкреслювалася вже навіть самим складом організаторів, до якого увійшли представники Кабінету Міністрів України, Державного комітету зв’язку та інформатизації, Державного комітету інформаційної політики України, Міністерства освіти та науки, Національної академії наук, Національного технічного університету “КПІ”, Європейської Комісії.

Ця та подібні їй події свідчать про те, що і керівництво держави, і все українське суспільство усвідомлюють величезне значення сучасних інформаційних та телекомунікаційних технологій у житті. Підтвердженням цьому є останні Укази Президента України щодо розвитку національної складової інформаційної мережі Інтернет та вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення Президента України й органів державної влади.

Україна утвердила себе повноправним суб’єктом міжнародного співробітництва в галузі зв’язку та у сфері розвитку інформаційних технологій. Наша держава представлена в таких впливових міжнародних організаціях, як Міжнародний Союз Електрозв’язку (МСЕ), Європейська конференція Адміністрацій зв’язку (СЕРТ), Європейський інститут телекомунікаційних стандартів (ЕТ8І), Регіональна співдружність в галузі зв’язку (РСЗ). Підписано Меморандум взаєморозуміння між Генеральним директором з інформаційного суспільства Європейської комісії та Держкомзв’язку щодо розвитку Інформаційного суспільства.

Це дозволяє нашій країні брати активну участь у підготовці та реалізації міжнародних проектів, створює умови для входження до глобальних інформаційних систем, сприяє доступу фізичних і юридичних осіб до світових інформаційних ресурсів, а також є передумовою для культурного обміну між народами з використанням новітніх інформаційних технологій. Україна впевнено крокує до побудови інформаційного суспільства.

Однією із найважливіших передумов побудови інформаційного суспільства в Україні є створення сучасної інфраструктури інформатизації, основні елементи якої такі:

- телекомунікаційна складова;
- мережні інформаційні технології;
- сукупність інформаційних ресурсів;
- засоби обчислювальної техніки, мережне обладнання та програмне забезпечення;
- прикладні інформаційні технології;
- система забезпечення інформаційної безпеки;
- сукупність кваліфікованих кадрів і система їх підготовки та перепідготовки;
- система науково-методичного забезпечення;

- система нормативно-правового забезпечення;
- система стандартизації та сертифікації;
- система класифікації та кодування інформації;
- система виробництва та впровадження компонентів інформаційної інфраструктури.

Системи та мережі електрозв'язку є одним з визначальних компонентів телекомунікаційної інфраструктури і складають телекомунікаційну складову інформаційного суспільства. Саме від ефективного використання існуючих мереж зв'язку, розширення нових послуг і підвищення якості послуг електрозв'язку багато в чому залежить ефективність забезпечення інформаційними послугами органів державної влади, суб'єктів господарювання різних форм власності, засобів масової інформації та населення країни. Діставши у спадок від СРСР незадовільний розвиток телекомунікацій, Україна змушена була прискореними темпами вирішувати комплекс проблем. Враховуючи, що становлення державності України, відродження її економіки і входження у світове співробітництво неможливі без ліквідації відставання в галузі телекомунікацій, була розроблена і у вересні 1993 р. прийнята Урядом Комплексна програма створення єдиної національної системи зв'язку. За роки незалежності в Україні створена сучасна цифрова міжміська телефонна мережа з виходом до закордонних мереж, закінчується побудова основних магістральних волоконно-оптичних ліній зв'язку, на базі сучасного цифрового обладнання розбудовуються місцеві телефонні мережі.

Уведено в дію цифрову систему передавання з Росією, чим розширено коло країн, з якими встановлено стійкий цифровий зв'язок. На базі існуючої первинної мережі в країні створено низку мереж передавання даних, до яких, зокрема, можна віднести мережі Укрзалізниці, Мінтрансу, Міненерго, Держмитслужби, ВАТ “Укртелеком”, СП “Інфоком”, Національного банку, банку “Україна”, “Промінвестбанку” та інших корпоративних мереж. На різних стадіях реалізації перебувають корпоративні мережі передавання даних Фонду державного майна, Державної податкової адміністрації, МВС, Мін'юсту тощо.

Невід'ємною частиною національних інформаційних мереж є супутниковий фіксований і рухомий радіозв'язок. Україна є активним учасником упровадження глобальних супутникових систем радіозв'язку та супутникового телерадіомовлення. Сьогодні такі системи реалізовані на основі використання геостационарних штучних супутників Землі, які належать міжнародним організаціям.

Стрімко поширюється користування інтернетом. Неформально український сегмент інтернету почав свій розвиток з кінця 1990 р., а офіційно домен .UA було зареєстровано в грудні 1992 р. Фактично з цього моменту починається повноцінне становлення та розвиток цього сегменту ринку. До речі, на момент реєстрації домену .UA в мережі було представлено лише 47 держав. Хоча на теперішній час зазначений сегмент ринку розвивається дуже динамічно. Якщо для інсталяції першої тисячі хостів в мережі знадобилось 15 років (з 1969-го до 1984-го), то сьогодні щодня мережа збільшується на 219 тис. хостів, і за

прогнозами аналітиків до кінця поточного року в мережі інтернет буде функціонувати не менше як 120 млн хостів. До речі, середньорічні темпи зростання мережі перебувають на рівні 50 – 55 %, а її українського сегменту – на рівні 40 %, що відповідає рівню середньоєвропейських темпів зростання.

Одним з найважливіших показників успішного руху України на шляху до інформаційного суспільства є наявність інформаційних ресурсів та їх доступність користувачам. У загальному розумінні термін “інформаційні ресурси” має дуже широке тлумачення (це організована сукупність документованої інформації, відомостей, даних і знань, яка призначена для забезпечення інформаційних потреб споживача).

Загалом державна політика формування інформаційних ресурсів повинна бути спрямована на створення механізмів реалізації конституційних прав щодо забезпечення інформацією кожного громадянина, суб’єкта господарювання та органів державної влади і місцевого самоврядування шляхом підвищення ефективності процесів створення, супроводження та використання цих ресурсів. Це значною мірою сприятиме остаточному становленню в Україні інформаційного суспільства, за допомогою якого очікується таке:

- здатність забезпечення широкого набору телекомунікаційних послуг;
- розширення ринків для постачальників комп’ютерного обладнання та програмного забезпечення;
- суттєве підвищення якості життя громадян, реальне надання їм більш широкого спектра послуг;
- значне зростання попиту інтелектуального та творчого потенціалу громадян для забезпечення збільшення обсягів нових продуктів та послуг;
- принципово нові можливості для поширення інформації щодо наукових та культурних надбань як усередині країни, так і за її межами;
- дійсна демократизація влади усіх рівнів, прозорість її дій, забезпечення її повної інформаційної взаємодії із громадянами;
- поява більш рівних можливостей для усіх громадян, ведення малого і середнього підприємництва завдяки забезпеченню вільного доступу до інформації з будь-яких джерел, до освітянських і культурних програм.

Таким чином, створення інформаційного суспільства, підготовка української спільноти до його сприймання є вкрай важливими державними завданнями

#### Література:

1. *Абдеев Р. Ф.* Философия информационной цивилизации / Р. Ф. Абдеев. – М. : Знание, 1994. – 287 с.
2. Новая постиндустриальная волна на Западе. Антология. – М. : Знание, 2009. – 547 с.
3. *Тоффлер Э.* Третья волна / Э. Тоффлер. – М. : Изд-во МГУ, 1999. – 366 с.
4. *Gore A.* The Gore Report on Reinventing Government: Creating a Government that Works Better and Costs Less, Report of the National Performance Review / A. Gore. – New York : Times Books, 1993.

УДК 35.1

М. В. ВЛАДИМИРОВ

**МОДЕРНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ**

*Розглянуто сучасні підходи до модернізації державної влади в умовах глобалізації суспільних відносин.*

**Ключові слова:** влада, держава, державна влада, глобалізація, суверенітет, легітимація, примус, авторитет, право.

*Modern approaches to the modernization of state power in a globalizing social relations.*

**Key words:** power, state, government, globalization, sovereignty, legitimating, coercion, authority, legislate.

Досвід багатьох країн, які успішно здолали свою авторитарну і навіть тоталітарну спадщину і зуміли побудувати демократичну державу, свідчить про те, що Україна цілком здатна повторити їх шлях. Проте вироблення уявлень про перспективи сучасної України має сенс тільки з урахуванням усвідомлення світового контексту, частиною якого вона є. Маючи унікальність історичних особливостей, займаючи своє, тільки їй властиве місце у структурі та динаміці глобальної спільності, Україна має ті ж вектори трансформації, що і все людство: інформатизація, ускладнення і глобалізація соціального простору, раціоналізація, зростання цінності свободи і незалежності, письменності населення, зміна модального типу сім'ї, накопичення і підвищення ролі знання, прагнення до технічного прогресу [1]. Тому Україна, як і інші держави, перебуває під впливом процесів глобалізації, що відбуваються.

Питання, що пов'язані з природою влади та державною владою зокрема, досліджуються вже досить давно. У межах філософії досить ґрунтовно аналізуються змістовні ознаки влади та специфічні особливості її прояву (Геродот, Платон, Аристотель, Цицерон, Тома Аквінський, Окам, Макиавеллі, Боесі, Боден, Гельвецій, Дідро, Гольбах, Руссо, Гоббс, Локк, Вольтер, Кант, Гегель, Берк, Фіхте, Ніцше, Шпенглер, Сен-Симон, Оуен, Фур'є, Маркс, Дюркгейм, Вебер, Гумбольдт, Маблі, Юм, Моска, Парето, Бернхем, Кроз'є, Берклі, Бентам та ін.).

Сучасні інтерпретації класичних теорій влади, що стали методологічними витоками дослідження, містяться у працях Б. Беррі, К. Дейча, Г. Реттгерс, Т. Парсонса, Г. Саймона, Д. Істона, П. Блау, Р. Даля, Н. Лумана, К. Дойча, Х. Лассуела, Г. Арендт, Х. Вронга, Ю. Хабермаса, К. О. Аппеля, К. Байме, Е. Тоффлера та ін.

Невизначеними залишаються питання трансформації форм державної влади в умовах глобалізації процесів суспільного управління.

Метою цієї публікації є дослідження особливостей трансформації форм державної влади в умовах глобалізаційних викликів.

Поняття “глобалізація” є багатограним. У ширшому сенсі – це переростання національної і регіональної проблематики держави в загальносвітову, а також формування нового господарського, політичного і природно-біологічного глобального середовища. У вузькому сенсі – це поняття характеризує процес трансформації економічних, політичних і соціокультурних основ інституту національної держави в напрямі становлення цілісної світової політичної системи, що базується на загальних цінностях. І саме це розуміння глобалізації є цінним для модернізації інституту державної влади і суспільних відносин.

Відомо, що спочатку держава виникла як інститут організації спільної трудової діяльності, що інституціоналізує нерівність, примус одних іншими, але при цьому є умовою стабільності та суспільного прогресу. З ускладненням політичної структури розвивався й інститут держави. В умовах процесів глобалізації, посилення інтеграційних тенденцій світового соціуму саме інститут держави стає джерелом організації і нормативною основою розробки, використання сучасних науково-технологічних і комунікативних досягнень. Зі збільшенням різноманіття форм міжнаціональних форм економічного, політичного, культурного співробітництва, формуванням нових акторів у цій сфері, держава як політичний інститут стає найважливішим і засадничим організатором цих взаємин.

Тому в сучасних обставинах особливої актуальності набуває проблема пристосування інституту державної влади до внутрішніх і зовнішніх умов, що змінюються, тобто його модернізація. При цьому слід враховувати, що існує безліч чинників, які впливають на процес адаптації інституту державної влади до умов, що змінюються, які можна поділити на три групи:

- внутрішні – такі, що формуються усередині самого інституту державної влади або властиві всім політичним інститутам;
- зовнішні – чинники суспільного розвитку, що чинять вплив на розвиток держави або суспільні інститути в цілому;
- глобальні – чинники зовнішнього середовища, до яких можна віднести основні умови загальносвітового розвитку, процеси глобалізації, що чинять вплив і на окремі національні спільності, і на їх політичні інститути.

До останньої групи чинників кінця ХХ – початку ХХІ ст. можна віднести такі, як криза соціалістичної, державно-орієнтованої моделі розвитку в країнах Східної Європи і СРСР, загострення екологічних, демографічних й інших глобальних проблем, протиріччя становлення універсального способу життя і зростання впливу національно-культурної, соціально-територіальної ідентичності, індивідуально особистісного розвитку, наслідки інформаційної революції, зростання соціальної диференціації окремих частин єдиної світової економічної системи, що формується, зміна загальної геополітичної картини тощо [3].

Тому глобальні процеси, які відбуваються у світі, є об’єктивними зовнішніми умовами, що значною мірою визначають модернізацію суспільних відносин, зміст, структуру і функції інституту державної влади. Більше того,



політична і економічна глобалізація світового соціуму підриває Вестфальську систему міжнародних відносин, основним суб'єктом яких виступала держава, що історично склалася.

Необхідно відмітити, що сама ідея глобального розвитку людства абсолютно не нова і по суті характерна будь-якій політичній спільності будь-якого просторово-часового відрізка світової цивілізації. Наприклад, на наш погляд, одним з варіантів “глобального світу” при порівняльно-історичному аналізі вітчизняного суспільства є навіть мрія про “світову революцію”, сприйнята партією більшовиків як своєрідний орієнтир політичного розвитку на довгі десятиліття і підтримана більшістю громадян нової Радянської держави. Про це свідчать також і численні великі транснаціональні організації, створені під потужним впливом СРСР, такі, як Рада Економічної Взаємодопомоги, Варшавський Договір та ін. Але, як показала історія, подібна модель глобалізації виявилася тупиковою. У той же час, крах і розвал СРСР парадоксальним чином супроводжувалися новою ідеологією політичної глобалізації і інтеграції в “світову спільноту”. Була проголошена “нова відкритість”, межі й ізоляція оголошені пережитками.

Взагалі, поява в сучасному науковому дискурсі терміну “глобалізація” відноситься приблизно до кінця 60-х – початку 70-х років минулого століття. Тенденції формування загальносвітової цивілізації, що емпірично фіксуються, послужили свого роду відправним пунктом для виникнення значної кількості різних теоретичних переконань відносно майбутнього людського суспільства. Власне, ідея глобального розвитку спочатку виникла як раціонально виправданий, доцільний орієнтир прогресивного розвитку (вдосконалення) усього людства. Так, наприклад, на думку таких відомих американських учених, як Д. Белл, З. Бжезинський, Д. Нейсбіт, П. Друкер та інші, справжні, в цілому прогресивні, тенденції далі еволюціонуватимуть у тому ж напрямі, набуваючи зрілих, досконалих форм. Прототип прийдешнього світопорядку можна виявити вже зараз у суспільствах найбільш розвиненого типу – західноєвропейських і північноамериканському. Отже, образ майбутнього може бути спроектований шляхом екстраполяції спостережуваних рис на всю світову спільноту.

На думку представників подібних переконань, такого роду “універсалізація” можлива лише за умови єдності соціальних, економічних, політичних і культурних зв'язків і відносин у всьому світовому соціумі та, відповідно, при зниженні ролі інституту національних держав, які, за словами Д. Белла, стають “занадто малі для великих життєвих проблем і занадто великі для маленьких проблем” [2].

Проте справжнього розквіту й актуалізації концепція глобалізації досягла в останнє десятиліття ХХ ст. За минулі з моменту виникнення феномену глобалізації десятиліття світова спільнота зіткнулася зі значними складнощами становлення єдиного, цілісного і взаємозалежного світу – політичними, соціально-економічними, науково-технічними, культурно-моральними. Протиріччя світової і регіональної політики, що зіштовхують національні

інтереси різних держав, політична нерівність, постійна загроза тероризму, зростання міжнародної злочинності, глобальна екологічна криза, що посилюється, викликають усе зростаюче занепокоєння, що постійно фіксують численні масові опитування населення. У подібних умовах, фактично будь-які політичні, економічні і соціальні зміни починають розглядатися під кутом зору процесу глобалізації.

Необхідно зазначити, що хоча дискусії серед науковців по проблемах глобалізації тривають вже декілька десятиліть, єдиного загальноприйнятого наукового визначення поняття “глобалізація” досі не існує. У найзагальнішому сенсі цим поняттям визначають ті серйозні зміни, які відбуваються у світовій системі упродовж останніх 20-30-ти років. Проте, як відмічає російський дослідник В. Кузнецов, процес глобального розвитку світової цивілізації має всеосяжний характер, його різні грані є предметом вивчення майже всіх суспільних наукових дисциплін. Коли ж ці окремі визначення зіставляються, створюється враження деякого різноголосся [5].

Проте власне термін “глобалізація” вперше було введено в науковий обіг відомим американським економістом Т. Левіттом. Він позначив цим терміном феномен злиття ринків окремих продуктів, вироблюваних великими багатонаціональними корпораціями. Ширше значення цьому терміну надали в Гарвардській школі бізнесу, і головним його популяризатором став консультант цієї школи К. Оме, який видав у 1990-му р. роботу “Світ без меж”. Вважаючи, що світова економіка віднині визначається взаємозалежністю тріади США, Японія і ЄС, він стверджував, що економічний і політичний націоналізм окремих держав став безглуздом, оскільки роль “сильних акторів” на світовій економічній і політичній арені віднині відіграють транснаціональні корпорації. Саме в цьому, на його думку, і виражається сутність процесу глобалізації [7].

Позицію К. Оме розділяють далеко не всі дослідники, але саме вона стала відправним пунктом будь-якої наукової дискусії на цю тему, ключовим словом якої є, як правило, поняття “взаємозалежність”, а глобальний розвиток трактується як процес посилення цієї взаємозалежності. Більше того, російський академік О. Богомолов стверджує, що процеси взаємозалежності не обмежуються лише економічною сферою, а поширюються на всі види людської діяльності. На його думку, зростаюча взаємозалежність країн світу і народів, незважаючи на всі відмінності в рівнях розвитку, культурі, релігії, історичних традиціях, досягла такої стадії, яку стали означати поняттям “глобалізація”. Це поняття однаково застосовне і до економіки, і до політики, і до культури [4].

Таким чином, на наш погляд, процес глобалізації слід розуміти як багатогранне явище, що передбачає загальну трансформацію політичного простору-часу й інших аспектів життєдіяльності суспільства, є в сутнісній своїй характеристиці комплексом суперечливих зв'язків і умов. Це не однолінійний і однонаправлений розвиток на шляху до єдиного постіндустріального суспільства, а радше, потенційний напрям еволюції світової цивілізації. Глобалізація не просто існує як деякий політичний факт, вона охоплює все більшу

кількість політичних інститутів і національних держав, уніфікуючи при цьому певним чином їх власні соціокультурні характеристики і особливості.

З точки зору державного управління проблеми глобалізації найчастіше аналізуються в контексті світового або глобального громадянського суспільства; трансформації інституціональної структури, функціональної специфіки і політичної ролі національної держави; питань організації і функціонування різних політичних систем і режимів. З цих позицій у сучасній науці глобалізацію розглядають в основному як:

– багатосторонній процес взаємозв'язку політичних структур, культур і суб'єктів у світовому масштабі (М. Лечер);

– процес, що розмиває межі соціокультурних нормативів, супроводжуваний зростаючим усвідомленням цього (М. Уотерс);

– інтенсифікацію політичних відносин у світовому масштабі, так що події в тих чи інших віддалених один від одного регіонах світу опиняються взаємозв'язаними (Е. Гідденс);

– стискування світу в єдине політико-економічне ціле, з одночасним усвідомленням цього його локальними частинами і політичними суб'єктами (Р. Робертсон).

Таким чином, специфіка державно-управлінського підходу до дослідження процесу глобалізації полягає, на наш погляд, не лише в аналізі питань формування нових міждержавних і міжнародних недержавних політичних інститутів, регіонального розвитку, проблем політичної інтеграції і впровадження нових інформаційних і комунікаційних технологій, тобто тенденцій, але також і в аналізі можливих наслідків універсалізації і інтеграції економічного, політичного і соціокультурного простору, образів, форм життєдіяльності різних суспільств і національних держав.

Відтак, глобалізація сучасного світу – це одночасно і складний процес, і стан, що виражає стадії глобальності. На основі аналізу численних підходів до дослідження цього явища можна зробити висновок, що його сутність полягає в тривалому історичному процесі перетворення світового простору на єдине міжнародне соціально-економічне, політико-правове і культурно-інформаційне поле, де, по-перше, безперешкодно переміщуються символічні політичні, соціальні й економічні цінності; по-друге, вільно поширюються ідеї і пересуваються їх носії; по-третє, формуються і займають провідні позиції наднаціональні і наддержавні інститути управління.

Фактично, глобалізація є тенденцією і реалізацією активного поширення практик, цінностей, технологій і інших людських творів по всьому світу, коли глобальні практики все сильніше впливають на людські життя, а фокусом і передумовою формування людської діяльності стає земна куля, що посилює конфлікт між силами, стимулюючими всесвітню інтеграцію, з одного боку, і силами, які наполегливо дотримуються позиції про значущість і недоторканість національно-державних меж, з іншого. Це дає підстави деяким авторам навіть ставити питання про можливість подальшого існування інституту держави, його необхідність і доцільність.

Так, А. Салмін вважає, що нова фаза світового розвитку кидає черговий виклик національним державам, що історично склалися, виділяючи п'ять особливостей:

– по-перше, відбувається процес політики, що “економізує”. У нормальній, не кризовій обстановці економічний блок з його мотиваціями, логікою, повсякденними інтересами виходить на перший план суспільного життя. Традиційні уявлення про важливість військової потужності та політичного впливу зберігаються, але цих чинників стає вже недостатньо, щоб гарантувати місце у верхній частині світової ієрархії;

– по-друге, виникнення глобальної економіки обмежує для переважної більшості національних урядів можливість втручатися в регулювання економічних процесів. Механізми реального управління економікою все більшою мірою опиняються в руках наднаціональних співтовариств, міжнародних і національних неполітичних організацій, а також небагатьох урядів найбільш могутніх держав;

– по-третє, держава, в новому історичному контексті обмежена у своїх можливостях, вимушена відмовлятися від деяких колишніх функцій на користь громадянського суспільства. Так, вона поступається частиною політичної ініціативи економічним суб'єктам і неурядовим організаціям (національним і міжнародним), які все частіше здатні нав'язувати свою волю як самим державам, так і міждержавним організаціям;

– по-четверте, втрата національними урядами більшості країн багатьох важелів управління економікою, а також тим, що раніше відносилось до сфер зовнішньої політики і національної безпеки, неминуче веде до послаблення їх ролі як “головних керманців” на територіях самих національних держав, де на перші ролі висувуються органи регіональної і місцевої влади;

– по-п'яте, в галузі міжнародного права протягом ХХ ст. сталося важливе зрушення від визнання домінуючим принципу національного суверенітету (і, відповідно, безпеки держави) до визнання таким принципу суверенітету народу (і, відповідно, безпеки громадян). Неповна ясність положень міжнародного права в галузі теорії суверенітету і її суперечливе втілення в нормах позитивного права створюють ґрунт для протиріч і конфліктів нового типу, допускаючи втручання, у тому числі і за допомогою збройних сил, у внутрішні справи суверенних держав, особливо тих, які визнаються “неспроможними” (failed states) [6].

На наш погляд, сучасна держава поступово починає знаходити ту нову роль, яку їй судилося займати в постіндустріальному світі, що глобалізується, виконуючи такі основні функції:

– охорона прав людини, господарюючих суб'єктів, громадських організацій і асоціацій від замахів і зловживань;

– виконання ролі арбітра в численних спорах і конфліктах;

– визначення законодавчих “правил гри” в економіці та суспільно-політичному житті і контроль за виконанням цих правил;

– виконання за дорученням суспільства деяких функцій, які небезпечно або нераціонально доручати приватним особам і компаніям (контроль за довіллям, підтримка депресивних регіонів, боротьба із злочинністю тощо);  
– охорона країни від замахів ззовні, регулювання зовнішніх відносин, захист інтересів своїх громадян і організацій за кордоном.

Відмічені зміни неможливо не враховувати в контексті модернізації суспільних відносин та інституту державної влади. Хоча українській державі ще належить пережити нелегкий процес адаптації до умов розвитку глобалізованого світу, що змінюється, але вже зараз видно, що від цього залежить не лише доля держави і продовження її нехай і видозміненої, проте такої ж важливої як і раніше історичної місії. Від того, наскільки Україна зуміє видозмінитися і пристосуватися до нових соціальних реалій, залежить і характер реалізації постіндустріалізму як нової парадигми розвитку нашого суспільства.

У цьому зв'язку необхідно враховувати, що за останні роки в еволюції суспільної свідомості українців досить виразно виявляються дві суперечливі тенденції. З одного боку, спостерігається стрімке засвоєння частиною наших співгромадян індивідуалістичних цінностей та ідеалів, що, природним чином, передбачає рішуче відторгнення абстрактних ідеологічних принципів і установок, небажання йти на які б то не було жертви заради отримання державою минулої могутності. З іншого ж боку, не можна не бачити і тим більше не брати до уваги значне посилення патріотичних настроїв, обумовлене особливостями нашої новітньої історії, а також шкодою, що все ще має місце, з приводу минулої величі СРСР, пов'язаними, зокрема, з дуже високим в недалекому минулому ступенем безпеки (у тому числі й соціальної) населення.

Тому при розгляді перспектив модернізації інституту державної влади в Україні слід враховувати, принаймні, три вірогідні варіанти: патерналістсько-етатистський, ліберально-індивідуалістичний і соціально орієнтований.

При продовженні, а тим більше поглибленні, політичної і/або економічної кризи не можна виключати того, що в суспільній свідомості можуть взяти верх патерналістсько-етатистські цінності. У ситуації, що склалася в Україні, вони можуть знайти політичне вираження як під лівими, так і під правими гаслами. Соціальне самовизначення, засноване на такій системі цінностей, характеризувалося б орієнтацією на сильну авторитарну владу, етатизацію економіки, підтримку значно жорсткіших, ніж нині, дій по боротьбі з корупцією і злочинністю, згодою на обмеження соціальних і політичних прав і свобод. Можна відмітити і те, що цей варіант заперечує, відкрито або по суті, застосовність західної моделі демократії до умов України і бачить порятунок у відновленні авторитарної системи за радянським або дореволюційним зразком. Очевидно, що утвердження подібної системи цінностей, ізолююче Україну від домінуючих тенденцій світового розвитку, відкинуло б її далеко назад.

З точки зору національних інтересів України та її міжнародної ролі, оптимальним результатом політичної модернізації є створення сильної

демократії, яка утвердить наділену достатніми повноваженнями виконавчу владу, діючу під контролем законодавчої, судової влади й організацій громадянського суспільства (як національних, так і міжнародних) і забезпечить можливість участі в державному управлінні та місцевому самоврядуванні зацікавлених в цьому громадян. Усе це знаходиться у “мейнстрімі” процесів глобалізації в політичній сфері.

Таким чином, вирішуючи завдання модернізації суспільства й інституту державної влади в Україні, доцільно враховувати нинішні виклики часу, вплив процесів глобалізації і глобальні тенденції. Це дозволить досягти необхідного соціального самовизначення, що, як відомо, є вибором суспільством системи цінностей, які визначають основні напрями його розвитку. Не передбачаючи явного знання кінцевої мети і переважних форм суспільної організації, воно слугує, передусім, еталоном при оцінці конкретних дій індивідів, соціальних інститутів і суспільно значущих результатів цих дій. При всьому цьому соціальне самовизначення є найважливішою умовою нормального функціонування держави. Воно забезпечує йому можливість оптимальної реакції на соціальні та політичні події і зміни, як внутрішні, так і зовнішні. Адекватне об’єктивним обставинам соціальне самовизначення потрібне будь-якому нормально функціуючому інституту держави. Воно зміцнює стабільність суспільної системи і гарантує цю стійкість на перспективу, істотно підвищує ефективність управлінських механізмів. Особливо важливе воно в умовах глобалізації, передусім для країн, що виявилися перед необхідністю зміни парадигми суспільного розвитку. Проте досягти цього неможливо без упровадження відповідної комунікативної моделі.

#### Література:

1. Бек У. Что такое глобализация? / У. Бек ; пер. с нем. А. Григорьева, В. Седелника ; общ. ред. и предисл. А. Филиппова. – М. : Прогресс-Традиция, 2008. – 247 с.
2. Валлерстайн И. Анализ мировых систем и ситуация в современном мире / И. Валлерстайн. – СПб. : Университетская книга, 2007. – 314 с.
3. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество: опыт социального прогнозирования / Д. Белл ; пер. с англ., ред. В. Л. Иноземцева. – М. : Академия, 1999. – 784 с.
4. Вебер А. Б. Быть или не быть... Глобальное управление как глобальная проблема / А. Б. Вебер // МЭиМО. – 1994. – № 4. – С. 24–33.
5. Кузнецов Н. П. Экономический рост: история и современность / Н. П. Кузнецов. – СПб. : Сентябрь, 2005. – 144 с.
6. Салмин А. Глобализация и современное государство / А. Салмин // Полис. – 2007. – № 2. – С. 14–26.
7. Burton J. World society / J. Burton. – Cambridge: Cambridge university press, 2002. – 354 p.

## МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35: 336.761

О. В. КІКТЕНКО

### ДОМІНУЮЧІ ПРОЦЕСИ КРИЗОВИХ ЯВИЩ НА ФОНДОВОМУ РИНКУ ТА ЇХ ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ

*Розглянуто проблеми кризових явищ на фондовому ринку, а також оцінку домінуючих процесів, які впливають на зростання світової економіки та стабілізацію фондового ринку. Запропоновано заходи регулювання фондового ринку та перспективні напрямки його розвитку.*

**Ключові слова:** процеси, регулювання, фондовий ринок, світовий розвиток, інфраструктура, державне управління.

*This article is devoted to problems of crisis in the stock market as well as evaluating the dominant processes that affect global economic growth and stabilize the stock market. Proposed measures to regulate stock market and future directions of its development.*

**Key words:** processes, regulation, stock market, global development, infrastructure, public administration.

Найбільш важливими питаннями для фондового ринку країни є сучасний стан, поточні тренди, вплив світової економіки, загострення кризи ліквідності тощо. Також ключові дії регулятора та уряду щодо стимулювання фондового ринку та застосування “emerging markets” в українських реаліях не залишаться в майбутньому без уваги.

Важливе значення для формування прозорого фінансового середовища має рейтинговий супровід платоспроможності учасників-контакторів ринку. Від наявності чи відсутності залежить залучення ресурсів на фондовому ринку, що безпосередньо позначається на результатах економічної діяльності суб'єкта господарювання.

Ефективність залежить від ступеня розвитку та можливостей його інститутів. Тому задля прискорення розвитку економіки України потрібно знижувати кризові явища та створити умови для її модернізації на основі адекватного використання можливостей інститутів ринку цінних паперів. На даному етапі фондовий ринок України працює в умовах закритості і непрозорості, що насамперед є ознаками структурних диспропорцій у його функціонуванні. Дослідженням даної проблеми займалися такі вчені, як С. Невмержицький, М. Назарчук, З. Ватаманюк, В. Федосов та ін.

Мета статті – з'ясувати домінуючі процеси кризових явищ, які впливають на стабілізацію фондового ринку на основі аналізу заходів покращання діяльності фондового ринку.

Домінуючі процеси фондового ринку покликані забезпечувати можливість реалізації економічних інтересів суб'єктів економіки, сприяти координації всіх їхніх економічних дій, допомагати їм інтегруватись у світовій економічній та фінансовій простір. Інфраструктура може розглядатися у двох вимірах: по-перше, враховуючи забезпечувальну роль фінансів відносно економіки, в їх розумінні як вихідних, основоположних і домінуючих складових економічної інфраструктури; по-друге – як сукупність різних елементів, що забезпечують функціонування фінансів як суспільного інституту, в організаційному їх наповненні [1].

Розглянемо пріоритетність управлінських впливів на фондовий ринок за рахунок взаємообміну інформацією з органами державної влади відповідно до укладених з ними угод. Зокрема у сфері моніторингу Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку (ДКЦПФР) співпрацює з Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг України, Фондом державного майна України, Міністерством внутрішніх справ України, Рахунковою палатою України, Державною податковою адміністрацією України, Національним банком України, Державним комітетом статистики України, Державною службою фінансового моніторингу, Антимонопольним комітетом України.

Організаційна інфраструктура фондового ринку являє собою сукупність відповідних структур, що забезпечують функціонування фінансів й управління ними, та включає управлінську та інституційну складові. Управлінська інфраструктура домінуючого процесу фондового ринку представлена сукупністю фінансових органів, на які покладено функції оперативного управління у сфері державних фінансів і регуляторної діяльності щодо інституцій фінансового й страхового ринків і ринку фінансових послуг, а також фінансовими службами галузевих міністерств, відомств, підприємств, організацій і установ.

Особливістю інституційної фінансової інфраструктури є сукупність фінансових інституцій і значущість їх рішень, які функціонують на ринку фінансових послуг, виконуючи функції з мобілізації, переміщення й інвестування грошових ресурсів. Тобто у складі інституційної фінансової інфраструктури можна виділити три сегменти – страховий, кредитний ринок і ринок цінних паперів (фондовий). Усі вони об'єднані спільним полем діяльності (фінансовий сектор економіки), при цьому по-різному пов'язані з нинішньою кризою як у світовому, так і в національному масштабах. Це зумовлюється специфікою і спрямуванням діяльності кожного з них, а також різним характером послуг, які вони надають. Якщо інституції кредитного і фондового ринків безпосередньо забезпечують рух фінансових потоків в економіці, то страхування – насамперед надання фінансового захисту від певних подій [2].

З цих різних визначень зазначимо, що ситуація на фондовому ринку є складною. На значних проблемах у його функціонуванні, насамперед



структурних диспропорціях, наголошують багато дослідників. Зауважимо, що головною проблемою є закритість і непрозорість даного ринку. Якщо раніше це можна було пояснити його формуванням заново у зв'язку з переходом до нових ринкових відносин, а на початковій стадії функціонування – націленість на розв'язання завдань приватизації, то наразі відсутність прогресу в посиленні його транспарентності є неприйнятною для економіки й суспільства.

Фондовий ринок України, як і інших країн світу, негативно реагує на загострення економічної кризи і насамперед зниження інвестиційної активності. Можна стверджувати, що суб'єкти його інституційної інфраструктури домінуючого процесу відчутно постраждали і можуть ще більше постраждати внаслідок зменшення як обсягів операцій з цінними паперами, так і їхньої доходності. Це у свою чергу негативно позначиться на суб'єктах підприємництва, для яких ускладнюється доступ до ресурсів. При цьому зазначимо, що фондовий ринок на відміну від банківської системи і страхування може набагато сильніше впливати на кризові процеси, провокуючи й загострюючи їх, чим розвиненішим і потужнішим він є, тим сильнішим може бути цей вплив [3].

Наведемо оцінку стану фондового ринку в грудні 2011 р., українські та світові біржові індекси (табл.).

Таблиця

Стан фондового ринку за грудень 2011 р.

<i>Країна</i>	<i>Індекс</i>	<i>Значення індексу, п.</i>	<i>Зміна індексу, %</i>
США	Dow Jones 30 Industrials	11 594,50	+0,62
Франція	CAC 40	3 026,76	+0,46
Німеччина	DAX	5 799,91	+0,95
Гонконг	Hang Seng	18 256,20	+1,21
Японія	Nikkei 225	8 477,82	+2,30
США	Nasdaq composite	2 523,82	-0,11
США	S&P 500	1 199,84	+0,63
Велика Британія	UK FTSE 100	5 337	+0,46
Росія	ММВБ	1 454,67	-0,79
Росія	РТС	1 478,92	+0,27
Китай	Shanghai Composite	2 412,39	+1,23

Найважливіші події, які можуть мати вплив на нього, – це домінуючі процеси кризових явищ, тобто організація економічного співробітництва та розвиток, який знизився у прогностичній частині зі зростання світової економіки на 2012 р. до 3,4 % проти 4,6 %, прогнорованих експертами організації у травні 2011 р. Так, економіка США розшириться в 2012 р. тільки на 2 % проти прогнорованих у травні 2011 р. 3,1 %. Прогноз по ВВП зони євро в 2011 р. також знижений до 1,6 % з 2 %.

Євросоюз (ЄС) та США розробляють спільний план стимулювання економічного зростання. План передбачає подальшу розробку міцних економічних зв'язків, створення робочих місць і стимуляцію зростання економіки як у США, так і в Європі. Хоча європейські країни мають достатні ресурси для самостійного виходу з кризи.

Міжнародний валютний фонд (МВФ) не отримував запитів від влади Іспанії та Італії про фінансову допомогу. Для отримання допомоги від МВФ та чи інша країна повинна звернутися за нею з офіційним запитом, а на сьогодні так вчинили тільки три держави: Португалія, Ірландія та Греція.

Обсяг суверенних облігацій проблемних держав Єврозони (Греція, Ірландія, Португалія, Іспанія, Італія) на балансі Європейського центрального банку (ЄЦБ) перевищив 200 млрд євро. Уряд Італії розмістив облігації на суму 567 млн євро за прив'язаною до інфляції процентній ставці 7,3 % з погашенням у 2023 р. Спочатку Міністерство фінансів країни розраховувало розмістити облігації на суму 750 млн євро.

Китай, який не поспішає з придбанням держоблігацій проблемних європейських країн, охоче вкладеться в інфраструктурні активи в регіоні. Уже зараз на КНР доводиться 10 % від усіх прямих іноземних інвестицій в Європу.

Рівень безробіття в Японії в жовтні 2011 р. зріс порівняно з попереднім місяцем на 0,4 % – до 4,5 %. У вересні 2011 р. частка безробітних становила 4,1 % від працездатного населення країни. Прогнозували зростання рівня безробіття в жовтні лише на 0,1 – 4,2 %.

Світовий ринок, виходячи зі стану кризових явищ і прогнозу розвитку фондового ринку України, в середньостроковій перспективі вказує на необхідність проведення докорінних перетворень на організаційному ринку цінних паперів, вжиття цілого комплексу заходів з метою розв'язання актуальних проблем його розвитку, забезпечення провідної ролі на фондовому ринку та у процесах інвестування економіки країни.

Необхідно зазначити комплекс таких заходів: створення умов для залучення ліквідних цінних паперів і концентрації угод із цінними паперами на фондових біржах; формування чіткої і стабільної системи гарантій прав інвесторів і власників; запровадження цілісної та оптимально структурованої системи обліку прав власності.

Розв'язання проблем домінуючого процесу фондового ринку потребує докорінного перегляду концепції побудови депозитарної системи України й розробки на цій основі нових відповідних законодавчих і нормативно-правових актів. Переглянута концепція побудови депозитарної системи має включати такі базові положення: депозитарна система України повинна бути побудована аналогічно банківській системі країни та включати Центральний депозитарій і розгалужену мережу організаційно, методично й технологічно пов'язаних із ним локальних депозитарних установ; депозитарна система України має, поряд зі здійсненням функції обліку прав власності на цінні папери, виконувати розрахунки в цінних паперах і кліринг за масовими угодами з дотриманням принципу “поставка проти платежу”.

Незважаючи на позитивні тенденції фондового ринку, ще існує ціла низка проблем його розвитку та функціонування, основними з яких є такі:

- низький рівень капіталізації національного фондового ринку;
- нерозробленість організаційних і фінансових механізмів, дія яких має забезпечувати прозоре та справедливе ціноутворення;
- відсутність ефективного механізму захисту прав інвесторів, складність процедур реструктуризації;
- відсутність охоплення сегментом ринку похідних фінансових інструментів валютного і товарного ринків;
- невелика пропозиція інвестиційного капіталу на фондовому ринку (відсутність потужного національного інституційного інвестора, недостатню зацікавленість роздрібних інвесторів, несприятливий клімат для іноземних інвесторів);
- незначна інтеграція національного фондового ринку до міжнародних ринків капіталу;
- другорядна роль біржового сегменту фондового ринку;
- відсутність досконалих механізмів клірингу, що створює додаткові труднощі як для учасників ринку, інвесторів, так і для держави в цілому;
- недосконалий рівень інфраструктури вітчизняного фондового ринку [4].

Для вирішення існуючих проблем пропонується така система заходів і механізмів:

- суттєве розширення пропозиції цінних паперів з високими інвестиційними характеристиками;
- удосконалення засад функціонування боргового ринку та запровадження нових видів інструментів;
- підвищення ролі внутрішніх інвесторів – громадян та інституційних інвесторів (пенсійних та інвестиційних фондів, страхових компаній тощо);
- зосередження торгівлі цінними паперами підприємств, що мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави та підприємств-монополістів на фондових біржах;
- завершення пенсійної реформи, що забезпечить появу на фінансовому ринку недержавних пенсійних фондів, які у розвинених країнах являються одними з найпотужніших інвесторів;
- модернізація депозитарної системи України; удосконалення саморегулювання на ринку цінних паперів;
- формування сприятливого податкового клімату для учасників фондового ринку; удосконалення та оптимізації режиму валютного регулювання операцій із цінними паперами в Україні;
- консолідація біржової системи фондового ринку через забезпечення умов для здійснення публічних первинних розміщень пайових та боргових цінних паперів на фондових біржах з одночасним унесенням їх до лістингу.

Отже, незважаючи на позитивні та кризові тенденції на фондовому ринку України, залишається ще низка невирішених проблем, які стримують наближення даного сегменту ринку до світових стандартів. Проведене дослідження з

визначення проблем кризових явищ на фондовому ринку, а також оцінці домінуючих процесів, які впливають на зростання світової економіки та стабілізацію фондового ринку дає змогу зробити висновок про його недостатню ефективність через невирішених заходів і механізмів регулювання фондового ринку. Вирішення цих та багатьох інших питань сприятиме розбудові фондового ринку загалом та зокрема розвитку його домінуючих процесів фондового ринку, від яких і залежить ефективність функціонування національного ринку цінних паперів, а також підвищення привабливості для інвесторів.

#### Література:

1. *Ватаманюк З. Г.* Інституційна ефективність ринку цінних паперів в Україні / З. Г. Ватаманюк, О. В. Баула // *Фінанси України*. – 2008. – № 3. – С. 101–110.
2. *Невмержицький Є.* Економічні передумови запровадження інституту кредитних бюро в Україні / Є. Невмержицький // *Фінанси України*. – 2002. – № 14. – С. 49–54.
3. *Тимчишин Л. В.* Основні проблеми розвитку фондового ринку в Україні / Л. В. Тимчишин // *Економіка та держава*. – 2009. – № 4. – С. 28–34.

*Надійшла до редколегії 23.12 2011 р.*

УДК 35.077.6

*П. С. КЛІМУШИН*

## **МЕХАНІЗМИ РОЗВИТКУ ДОЗВІЛЬНОЇ СИСТЕМИ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

*Викладено сутність взаємопов'язаних механізмів реалізації управлінських процедур у дозвільній системі.*

**Ключові слова:** державне управління, дозвільна система, механізми.

*Offered the system has the offered aggregate of associate mechanisms of realization of administrative procedures.*

**Key words:** state administration, permission system, mechanisms.

В усьому демократичному світовому суспільстві велика увага приділяється розвитку бізнесових структур як основному джерелу наповнення державного бюджету. В Україні постійно декларується політика підтримки та розвитку підприємництва. Однак досі не вирішено одну з найбільш важливих проблем підприємництва – реформування системи надання обов'язкових дозволів і погоджень. Хоча реформа в цьому напрямку розпочата і триває вже понад шість років, але реалії доводять протилежне: система надання

дозволів стала не просто однією з адміністративних перешкод, а перетворилася на своєрідний бізнес від влади. Від цього потерпають і підприємці, і бюджет.

Як показує уже наявний досвід адміністративної реформи, революційні зміни в системі державного управління не можуть бути досягнуті за допомогою тактики бліцкригу. Система має високий ступінь інертності та потужний інстинкт до самозбереження. Єдиний вихід із ситуації не виправданого очікування швидких змін полягає саме в еволюційних змінах.

Головним гальмом на шляху розвитку підприємництва є переформована адміністративна система. Постійне розширення повноважень державних контролюючих структур, посилення втручання в підприємницьку діяльність через складне адміністрування створюють стимули для хабарництва. Дозвільна система України в її сьогоденному стані є суттєвою перешкодою на шляху розвитку підприємництва та збільшення інвестицій в економіку і потребує вдосконалення. Тому актуальною проблемою є вдосконалення механізмів розвитку дозвільної системи у сфері господарської діяльності.

Упровадження єдиних дозвільних центрів (ЄДЦ), призначених для підвищення ефективності державного управління за принципами єдиного вікна на базі єдиного електронного офісу, спричинило створення ще одного надбудовного органу в дозвільній системі з витратою великих трудових, фінансових і матеріальних засобів.

Формуванню професійно-кваліфікаційних характеристик державних службовців було присвячено праці О. Оболенського. Реформуванню дозвільної системи було присвячено роботи К. Апанасенко, О. Андрєєва [3], І. Сітко [6], С. Третьякова, Ю. Єханурова та ін. Стан і перспективи розвитку дозвільної системи досліджували Б. Адамов, В. Ляшенко, Б. Сорокін, Г. Толмачова [2].

Аналіз даних результатів робіт показує, що функціонування ЄДЦ не привело до значної інтеграції організаційних і правових зусиль у багатовідомчої, дублюючої, суперечливої дозвільної системи відповідно до Закону України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” для послідовного запровадження європейських принципів започаткування бізнесу [1]. Для практичної реалізації цих принципів необхідні подальші дослідження механізмів реалізації управлінських процедур у національній дозвільній системі.

Метою досліджень є вдосконалення механізмів взаємодії єдиних дозвільних центрів з дозвільними органами для надання державно-управлінських послуг суб’єктам господарювання.

Основними видами діяльності ЄДЦ є надання державно-управлінських послуг (документів дозвільного характеру) за заявами суб’єктів господарювання, але при цьому дозвільні центри надають інші супутні послуги, як-то: консультативно-інформаційна підтримка щодо порядку здійснення дозвільно-погоджувальних процедур; видача бланків заяв; допомога в заповненні бланків заяв; прийняття та перевірка вхідних пакетів; інформування про банківські реквізити для оплати; спільний виїзд

представників дозвільних органів для обстеження об'єктів на місці; інформування заявника про стан розгляду поданих документів; видача вихідних пакетів; копіювання документів.

Дозволи, що видаються в ЄДЦ, правомірно згрупувати за такими сферами господарської діяльності: торгівля; місцеві податки та збори; реклама; надання земельних ділянок (у т.ч. вибір і відведення земельних ділянок, затвердження та погодження проектів землеустрою) та землекористування; проектування та будівництво (у т.ч. надання вихідних даних, виконання будівельних робіт тощо); початок роботи та провадження окремих видів робіт; оренда та приватизація державного і комунального майна; реконструкція приміщень, переведення житлових приміщень у нежитлові; прийняття в експлуатацію закінчених будівних об'єктів; водокористування; екологія та природокористування.

Найбільшу кількість документів дозвільного характеру, що видаються досліджуваними ЄДЦ, стосується сфер будівництва, надання земельних ділянок, початку роботи взагалі та окремих видів робіт й торгівлі.

Задекларована велика кількість документів дозвільного характеру, які видаються дозвільними центрами, не завжди є позитивним явищем, оскільки це може бути наслідком подрібнення дозвільної процедури на окремі ланки, або запровадження на місцевому рівні документів дозвільного характеру, не передбачених законом [1]. Дана кількість документів мало сприяє господарській активності і не дає результатів, які очікувались від запровадження ЄДЦ.

У середньому в роботі ЄДЦ задіяне 10 – 15 дозвільних органів. Найчастіше у форматі ЄДЦ присутні органи архітектури та містобудування, земельних ресурсів, кадастрового центру, пожежного нагляду (МНС), санітарно-епідеміологічні станції, торгівлі, житлово-комунального господарства, управління державним та комунальним майном, охорони навколишнього природного середовища, охорони культурної спадщини, охорони праці (рис. 1).

До дозвільних органів, задіяних у межах ЄДЦ, як правило, також належить сам місцевий орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування, при якому діє ЄДЦ.

Відповідно до мети досліджень, на рис. 2 наведено сукупність взаємозалежних механізмів взаємодії єдиних дозвільних центрів з дозвільними органами для надання державно-управлінських послуг суб'єктам господарювання як система механізмів розвитку дозвільної системи.

Результати дослідження свідчать, що більшість проблем, пов'язаних з упровадженням нормативно-правового механізму роботи ЄДЦ, зосереджені на центральному рівні [4]. Основними проблемами є такі:

- невизначеність статусу ЄДЦ як статусу виконавчого (робочого, координаційного) органу та суб'єкта правовідносин загалом;
- звуження предмета діяльності ЄДЦ виключно до видачі документів дозвільного характеру де вилучаються проміжні етапи дозвільної процедури які є необхідними для одержання документів дозвільного характеру;

- відсутність єдиних регламентів реалізації дозвільних процедур та видачі документів дозвільного характеру;
- відсутність реальних механізмів координації діяльності місцевих дозвільних органів.

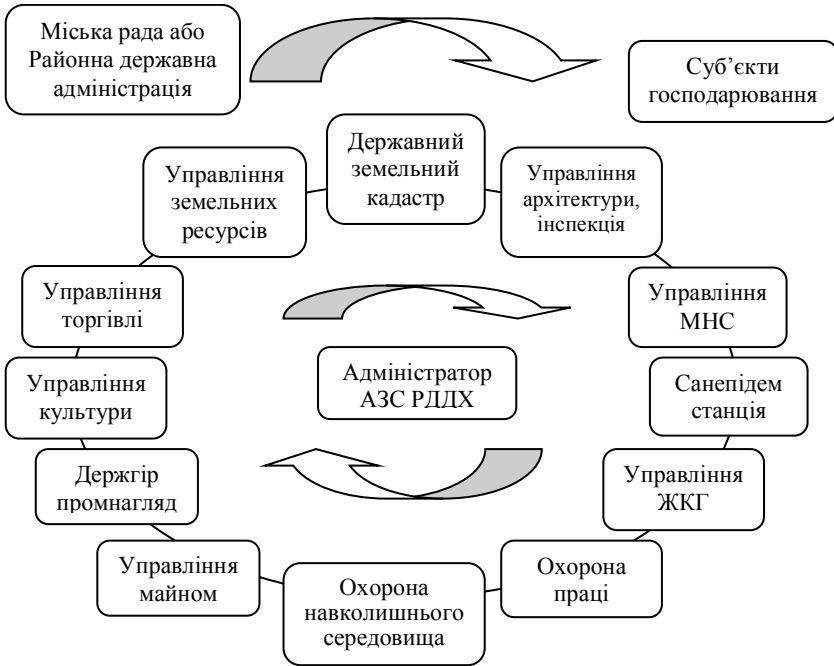


Рис. 1. Схема роботи єдиного дозвільного центру



Рис. 2. Сукупність механізмів розвитку дозвільної системи

Також слід відзначити низку норм, що запроваджені на місцевому рівні та сприяють поширенню корупції, зокрема:

– вимоги подання додаткових документів і запровадження додаткових погоджень документів дозвільного характеру, які непередбачені законодавством;

– прийняття рішення дозвільного характеру робочими та міжвідомчими колегіальними органами, що не є суб'єктами права;

– невизначеність строків прийняття рішень, відсутність вичерпного переліку та нечіткість підстав відмов у видачі документів дозвільного характеру.

Таким чином, норми закону про дозвільну систему та інших нормативно-правових актів національного рівня є недостатньо чіткими та створюють низку недоліків, у тому числі таких, що сприяють виникненню корупції.

Місцеві органи виконавчої влади (райдержадміністрації) та органи місцевого самоврядування (міські ради, їх виконкоми, міські голови) намагаються ліквідувати вказані прогалини шляхом прийняття місцевих нормативно-правових актів.

Позитивною практикою на тлі відсутності процедур видачі документів дозвільного характеру, прийнятих на загальнодержавному рівні, є затвердження окремих технічних регламентів для кожної з дозвільних процедур. Дана практика безперечно сприяє впорядкуванню дозвільних процедур.

Слід відзначити, що деякі місцеві новації демонструють більшу прогресивність місцевих органів влади порівняно з центральними владними структурами.

Центральне координаційне місто в дозвільній системі, мабуть, відведено державному адміністратору (рис. 1), що здійснює свою діяльність з допомогою автоматизованої загальнодержавної системи “Реєстр документів дозвільного характеру” (АЗС РДДХ). Проте використання цієї системи не забезпечує автоматизацію дозвільних процедур за принципом єдиного електронного офісу, а реалізує тільки облікову функцію з реєстрації дозвільних документів.

Таким чином, засадничим механізмом розвитку дозвільної системи є *технологічний механізм реалізації ЄДЦ за принципом єдиного електронного офісу* [6]. Реалізація даного механізму повинна забезпечити одночасний доступ з розмежуванням прав доступу всіх зацікавлених сторін до колективної обробки дозвільних процедур та автоматичний персоніфікований контроль за управляючими діями працівників дозвільних органів у процесі прийняття дозвільних документів з можливістю аналітичного аналізу їх професійної діяльності.

У нинішньому форматі АЗС РДДХ забезпечує доступ до процесу управління дозвільними документами державних адміністраторів і не відповідає вимогам чинного законодавства та не задовольняє більшість опитаних адміністраторів [5]. Лише третина адміністраторів, які користуються



АЗС РДДХ, задоволені цією системою, решта мають до неї суттєві зауваження. Серед причин незадоволення – відсутність засобів контролю за рухом дозвільної справи та відстеження строків підготовки та видачі документів дозвільного характеру дозвільними органами, неможливість забезпечити зв'язки кінцевого документу дозвільного характеру з проміжними.

Дозвільні процедури, в яких задіяні два і більше дозвільних органів, здійснюються шляхом обміну документів або колегіального розгляду. При цьому такі процедури вимагають самостійного звернення заявників до кожного дозвільного органу (порушення принципу єдиного вікна). Таким чином, наступним механізмом розвитку дозвільної системи є *організаційний механізм реалізації ЄДЦ за принципом єдиного вікна* [2; 6].

Реалізація даного механізму не вимагає від заявника (суб'єкта господарювання) знання деталей організації дозвільної процедури. Заявник забезпечує тільки оформлення початкового стандартного пакету документів (у фізичному або електронному вигляді) за ініціативою процесу надання дозволу, а весь комплекс перевірок і одержання необхідної інформації здійснюється дозвільними органами за рахунок міжвідомчої взаємодії з інтегрованою інформаційною базою даних. Іншими словами, інформаційний ресурс, необхідний дозвільним органам для прийняття рішень щодо надання заявнику дозвільних документів стає одним з об'єктів управління.

У свою чергу, реалізація міжвідомчої взаємодії в дозвільній системі заснована на впровадженні *механізму регламентації дозвільних процедур*. Основними проблемами взаємодії ЄДЦ з дозвільними органами в сучасних умовах є відсутність чіткої регламентації дозвільних процедур на законодавчому рівні, відсутність єдиних (центральної чи місцевих) вимог щодо видачі документів дозвільного характеру і, як наслідок, нерегламентованістю дозвільних процедур є неякісна підготовка документів дозвільного характеру, порушення строків видачі дозволів, бажання видавати дозволи поза межами ЄДЦ.

Наступним механізмом розвитку дозвільної системи є впровадження *механізму електронного документообігу дозвільних документів* з можливістю автоматизованого розподілу використання дозвільних процедур за посадовими особами ЄДЦ та контролю за процесом їх проходження державним адміністратором. Для впровадження даного механізму є організаційна, правова та технічна база, немає тільки політичної волі як на місцевому, так на державному рівнях. Тим більше прикладом успішного впровадження електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису (ЕЦП) є державна система надання звітності суб'єктами господарювання, фінансова система та Верховна Рада України [4].

Проте найпоширенішими схемами документообігу є доставка документів адміністраторам, представниками дозвільних органів та обмін документами під час спільних засідань, що не сприяє ефективності роботи ЄДЦ.

Пропозиції щодо вдосконалення документообігу, попри поширену тезу про необхідність електронного документообігу, полягають у ліквідації об'ємних архівів дозвільних справ при ЄДЦ, збільшення чисельності адміністраторів, запровадження посад кур'єрів, надання адміністраторам контрольних функцій [2].

Координаційний механізм визначає надання ЄДЦ статусу виконавчого (робочого, координаційного) органу міської ради або районної державної адміністрації та суб'єкта правовідносин загалом. Проте типове положення про адміністратора та порядок його взаємодії з місцевими дозвільними органами, суб'єктами господарювання та територіальним органом спеціально уповноваженого органу з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності визначає дозвільний центр лише як приміщення для прийому суб'єктів господарювання адміністратором та представниками дозвільних органів. Це перешкоджає наданню ЄДЦ запропонованого статусу.

Найбільш поширеними причинами відмов у видачі документів дозвільного характеру є відхилення на засіданні колегіального органу; повернення документів безпосередньо дозвільним органом на доопрацювання; відкликання заяви заявником; відсутність усіх необхідних документів у складі вхідного пакету; порушення та недотримання державних стандартів та норм; не усунення попередніх недоліків; неналежно оформлені документи; необхідність звернення за місцем реєстрації суб'єкта господарювання; необхідність звернення до територіального органу в обласному центрі [5].

На думку експертів, неприйнятною є практика відмови у видачі документів дозвільного характеру через відхилення на засіданні колегіальних органів (міської ради, виконкому, містобудівельної ради тощо), коли рішення не набирає потрібної кількості голосів. У таких випадках фактично не приймається жодного рішення і заявникові неможливо офіційно роз'яснити причини неприйняття рішення про видачу документів дозвільного характеру. Колективна відповідальність колегіальних органів, що виключає персональну відповідальність посадовців, створює широкий простір для зловживань і корупції. Тому впровадження *механізму персональної відповідальності* є діючим інструментом встановлення законності і соціальної справедливості в дозвільній системі та боротьби з зловживаннями та корупцією.

Не менш важливим механізмом є *механізм уніфікації та стандартизації дозвільних документів за міжнародними стандартами*.

Переліки документів дозвільного характеру в кожному ЄДЦ відрізняються та мають свої особливості порівняно з документами, що видаються в інших ЄДЦ. На сьогодні на загальнодержавному рівні відсутня не лише єдина регламентація порядку видачі документів дозвільного характеру, а й єдиний перелік документів дозвільного характеру та їх уніфіковані назви і тим більше – їх форма. Це робить фактично неможливим визначення загальної кількості документів дозвільного характеру, що видаються насправді як у межах ЄДЦ, так і безпосередньо дозвільними

органами поза межами ЄДЦ. Вказана ситуація не сприяє прозорості дозвільної діяльності на місцевому рівні.

Невиконання вимог частини закону про дозвільну систему у сфері господарської діяльності, що проявляється у видачі документів дозвільного характеру, не передбачених законом, є загальнопоширеною практикою в Україні. Така практика має бути невідкладно припинена, що вимагає невідкладних змін до місцевих нормативних актів.

Ефективність функціонування дозвільної системи цілком базується на запровадженні *інтеграційного механізму* – об'єднання процесно-орієнтованих функцій дозвільних органів з ЄДЦ за принципом організаційної єдності з метою виключення дублювання, оптимізації управлінських процедур, скорочення трудових, фінансових та матеріальних витрат.

Таким чином, за результатами проведених досліджень надано пропозиції вдосконалення механізму взаємодії ЄДЦ з дозвільними органами для надання державно-управлінських послуг суб'єктам господарювання. Дані механізми представляють сукупність взаємопов'язаних механізмів реалізації управлінських процедур у дозвільній системі і включають нормативно-правовий механізм, технологічний механізм реалізації ЄДЦ за принципом єдиного електронного офісу, організаційний механізм реалізації ЄДЦ за принципом єдиного вікна, механізму регламентації дозвільних процедур, механізм забезпечення електронного документообігу дозвільних документів, координаційний механізм, механізм уніфікації та стандартизації дозвільних документів за міжнародними стандартами та інтеграційний механізм.

#### Література:

1. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=2806-15>

2. *Адамов Б. І.* Стан та перспективи розвитку дозвільної системи в Україні / [Б. І. Адамов, В. І. Ляшенко, Б. А. Сорокін, Г. Ф. Толмачова] // Вісник економічної науки України. – 2009. – Вип. 1 (15). – С. 3–14.

3. *Андрєєв О.* Принцип “єдиного вікна”: що це таке? / О. Андрєєв // Уряд. кур'єр. – 2011. – № 8. – С. 6. – 18 січня.

4. *Клімушин П. С.* Електронне урядування в інформаційному суспільстві : [монографія] / П. С. Клімушин, А. О. Серенюк. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2010. – 312 с.

5. Підсумковий звіт за результатами громадського моніторингу роботи єдиних дозвільних центрів. – Івано-Франківськ : ГО “Агентство з розвитку приватної ініціативи”, 2009. – 96 с.

6. *Сітко І. В.* Уряд-бізнес: від єдиного вікна до єдиного електронного офісу / І. В. Сітко // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – Вип. 4. – С. 268–278.

УДК 35.336.711.65

М. М. КОВАЛЕНКО

**БАНКІВСЬКИЙ КОНТРОЛЬ – НЕОБХІДНА УМОВА  
УСПІШНОГО РОЗВИТКУ БАНКІВСЬКОГО СЕКТОРА УКРАЇНИ**

*Досліджено сутність банківського контролю, сформульовано підходи щодо розмежування банківського контролю та банківського нагляду як окремих функцій державного управління. Визначено місце банківського контролю в системі державного контролю. Зазначено важливість відокремлення таких понять, як банківський контроль і державний фінансовий контроль.*

**Ключові слова:** банківський контроль, банківський нагляд, державний контроль, державний фінансовий контроль, механізм державного регулювання банківського сектора.

*The essence of the banking control is investigated in the article; the approaches as to differentiation of the banking control and banking supervision as separate functions of the state public administration have been formulated. The place of the banking control in the system of the public supervision has been defined. The importance of separation of such notions as banking control and state financial control has been elucidated.*

**Key words:** banking control, banking supervision, state control, state financial control, banking sector state regulation mechanism.

Контроль як об'єктивна складова діяльності держави існував і існує в усіх країнах. Держава, керуючись першочерговими завданнями, спрямованими на виконання довгострокової стратегії соціально-економічного розвитку, визначає певну мету та систему показників – індикаторів виконання завдань, які потребують обов'язкового контролю. Без державного контролю держава не могла б домогтися підвищення ефективності виконання поставлених завдань і діяльності владних органів і посадових осіб у межах закону. Контроль у банківському секторі є одним із самих “вузьких місць” усієї системи державного контролю. Має місце плутанина із використанням понять “банківський контроль” і “банківський нагляд”, відсутня єдина позиція щодо сутності та завдань банківського контролю, його взаємозв'язку із фінансовим контролем.

Проблематикою державного контролю як важливої функції державного управління в усіх його проявах займалися такі вітчизняні і зарубіжні вчені, як В. Авер'янова, О. Андрійко, В. Бакуменко, Б. Гурне, Т. Єдинак та ін. Теоретичні питання державного фінансового контролю досліджували: О. Анісімов, Т. Башкатова, О. Василик, Е. Вознесенський, О. Грязнова та ін. Серед учених, що внесли свій вклад у дослідження природи банківського

контролю, необхідно відмітити О. Барановського, О. Буса, Ю. Ващенко, І. Д'яконову, В. Кротюка та ін. Разом з тим питання банківського контролю вивчено не в повній мірі.

Метою даної статі є дослідження сутності банківського контролю, визначення його місця в системі державного контролю та виявлення його взаємозв'язку з державним фінансовим контролем, обґрунтування підходів щодо розмежування банківського контролю та банківського нагляду як окремих функцій державного управління.

На сьогодні єдиним прямим суб'єктом, котрий здійснює банківське регулювання та банківський нагляд в Україні, є Національний банк України (НБУ). Одним із головних завдань банківського регулювання є проведення грошово-кредитної політики, що виступає дієвим інструментом досягнення макроекономічних цілей держави. Первинним документом, що встановлює цільові показники для грошово-кредитної політики, є “Основні засади грошово-кредитної політики”, розроблення якого регламентується “Тимчасовим положенням про зміст, порядок розробки Основних засад грошово-кредитної політики та здійснення контролю за їх виконанням” [17]. Дані показники розробляються відповідно до загальнодержавної програми економічного розвитку та основних параметрів економічного і соціального розвитку.

Відповідно до проведеного В. Косенком аналізу рівня виконання змінних індикаторів фінансової сфери, визначених Основними засадами грошово-кредитної політики в 2003 – 2010 рр., НБУ протягом досліджуваного періоду жодного разу не дотримувався майже всіх планових показників. За період 2003 – 2006 рр. такими індикаторами були індекс споживчих цін, монетарна база, грошова маса та обмінний курс гривні до долара США. Починаючи з 2007 р., кількість показників, доведених НБУ до виконання, скоротився, а ті, що й залишилися в документі, продовжували не виконуватися [6, с. 144–145, 274].

Органом розробки і контролю за здійсненням грошово-кредитної політики в системі Національного банку України є Рада, а органом її реалізації – Правління. Їх статус закріплено в розділі II Закону України “Про Національний банк України” [1]. На сьогодні Рада є структурою НБУ, в складі якого, таким чином, існують два керівні органи – Рада і Правління, що не додає чіткості в діяльності центрального банку, робить її безконтрольною, а отже, безвідповідальною. З точки зору здорового глузду, орган виконання не може виконувати певні функції завдання та одночасно контролювати якість їх виконання.

Рада Національного банку розробляє Основні засади грошово-кредитної політики, публікує їх в офіційних виданнях та подає щорічно до 15 вересня до Верховної Ради України для інформування. Таким чином парламент немає ніяких можливостей їх змінити, навіть якщо така потреба є очевидною. Запропоновані НБУ параметри обсягів грошової маси, обмінного курсу гривні та індексу споживчих цін кожного року закладаються в бюджет, проте

в процесі його виконання корегуються Національним банком на власний розсуд, ламаючи всі урядові розрахунки.

Під час кризи 2008-2009 рр. НБУ надав обраним на власний розсуд банкам десятки мільярдів гривень рефінансування. Більшість цих коштів банки спрямували у валютні спекуляції чи різні корупційні схеми, однак спроби Верховної Ради домогтися відкритості не мали найменшого успіху. Прийняте абсолютною більшістю народних депутатів рішення про недовіру Голові НБУ було проігнороване попереднім Президентом України.

Чинне законодавство не передбачає ніяких механізмів контролю за поточною діяльністю НБУ, будь-якої його відповідальності за свої дії, навіть якщо вони прямо шкідливі для національних інтересів. Щорічний звіт НБУ про свою діяльність перед Верховною Радою полягає в інформуванні про макроекономічні параметри, досягнуті протягом відповідного року. До звіту додається висновок, здійснений Рахунковою палатою України, яка насправді аналізує не діяльність НБУ як таку, а складену самим Національним банком інформацію про виконання його кошторису, процес розробки та дані котрого взагалі не підлягають зовнішньому контролю, окрім затвердження Радою НБУ. У той же час сама Рада утримується за рахунок кошторисних витрат установи, котру сама і “контролює”, тобто ж НБУ. Не підлягає досконалому аналізу доцільність і напрямки витрат НБУ, у тому числі й капітальних вкладень.

Один раз на рік на замовлення і за рахунок Національного банку здійснюється аудит його діяльності, для чого запрошуються обізнані на цій справі іноземні компанії. Можливо, приватний аудит задовільно виконує свої функції в середовищі приватного бізнесу, однак держава для з'ясування стану справ у власному центральному банку не має права покладатися на саму лише чесність і добросовісність зарубіжних приватних контролерів. Та прийнятий у 1999 р. закон про НБУ не передбачає державного контролю над його внутрішньою діяльністю [11].

Державний контроль завжди викликав інтерес у дослідників різних наук – економічної, юридичної, соціологічної, державного управління та інших. Підходи до визначення поняття “державний контроль” завжди були різноманітними. На наш погляд, більш повне трактування державному контролю надає Т. Маматова, яка пропонує трикомпонентну побудову цього поняття (таблиця) [12; 13].

Можна стверджувати, що сьогодні на законодавчому рівні змішується поняття контрольних і наглядових функцій. Наглядовий орган при цьому уповноважений здійснювати не тільки нагляд, але й проведення контрольних заходів. Зокрема, банківське законодавство не проводить чіткого розмежування понять “контроль” і “нагляд”. Так, Закон України “Про Національний банк України” – розмежувань між вказаними поняттями не має, вказуючи, що нагляд є системою контролю [1]. У розділі X Закону у ст. 55 “Мета та сфера банківського нагляду” немає жодного натяку на здійснення НБУ саме заходів контролю.

Таблиця

## Трикомпонентна побудова поняття ”державний контроль”

<i>Вимоги до побудови компоненти</i>	<i>Визначення поняття ”державний контроль”</i>
<i>Правова компонента</i>	
Як дефініція (за законами логіки, “без емоцій”)	Це реалізація функції втручання держави в функціонування організацій будь-яких сфер діяльності у разі виникнення загрози безпеці (людини, держави, навколишнього середовища)
<i>Функціональна (процесна) компонента</i>	
Як операціональне визначення (з позицій статистичного мислення операціональне визначення – це визначення, що є корисним з практичного погляду, що спонукає до дій, передає визначення поняття шляхом конкретизації як способу вимірювання тої або іншої величини, а також умов застосування відповідних результатів)	Це процес вироблення коригувальних дій, що базується на порівнянні фактичного та заявленого стану об’єкта відповідно до визначених критеріїв
<i>Інформаційна (комунікаційна) компонента</i>	
Як системна тріада дефініції	Це виявлення фактів або намірів, що можуть призвести до виникнення загрози безпеці (людини, держави, навколишнього середовища)

Банківський контроль розглядається нами як окреме поняття, поряд із двома іншими складовими механізму державного регулювання банківського сектора – як “банківське регулювання” та “банківських нагляд”, котрі є самостійними функціями державного управління. Банківський контроль також є функцією державного управління, який перевіряє результативність та ефективність здійснення банківського регулювання та нагляду. Проведення банківського контролю здійснюється на кінцевих етапах управлінської діяльності державних органів, що засвідчує його інтегруючу значимість із дотримання та виконання поставленої мети і завдань усіх інших елементів механізму державного регулювання банківського сектора.

Чине законодавство не дає визначення такого поняття, як “банківський контроль”, а у спеціальній літературі немає єдності думок з цього питання. Частина науковців виходять з позиції, що “банківський контроль” є тотожним (синонімом) поняттю “банківський нагляд”. Так, наприклад, І. Д’яконова, зазначає, що “в Україні існує механізм державного контролю, тобто банківського нагляду” [7, с. 74], а серед основних функцій банківського нагляду виділяє початковий контроль, попередній контроль та поточний контроль [Там же, с. 75–76]. О. Петрук, роз’яснюючи сутність контролю за банківською діяльністю, практично висвітлює зміст банківського нагляду [16, с. 408–422].

Деякі автори виходять з позиції, що банківський контроль включає банківський нагляд. Наприклад, досліджуючи економічну природу банківського контролю, В. Вдовін підкреслює, що “банківський контроль реалізується на макрорівні (банківський нагляд), мезорівні (внутрішньобанківський контроль) та мікрорівні (контроль за клієнтами, що організовує банк у процесі кредитно-розрахункових відносин і грошового обігу)” [4].

Існують і зовсім протилежні міркування. О. Бус намагається довести, що “поняття “банківський контроль” тісно пов’язане з поняттям “банківський нагляд” та є його складовою”. Автор зазначає, що банківський контроль є “дією щодо перевірки уповноваженим органом з питань банківського нагляду та контролю відповідності діяльності банку законодавчо встановленим правилам з метою виявлення відхилень від них у діяльності банку на більш ранній стадії з тим, щоб мати можливість ужити коригувальних заходів, а в окремих випадках – притягнути винних до відповідальності, а також здійснювати заходи для запобігання таким порушенням у майбутньому” [3, с. 131]. В. Коваленко вказує, що складовими банківського нагляду є власне контроль, що полягає в дослідженні або спостереженні за станом дотримання законності в діяльності банків та інших кредитно-фінансових установ, а також активні дії наглядового органу щодо застосування за результатами контролю відповідних заходів впливу [10, с. 17–18].

Дійсно, між банківським контролем і банківським надглядом існують загальні риси такі: вони є державними функціями; проводяться державним органом, за виключенням внутрішньобанківського контролю, котрий може бути сполучений з державним контролем чи надглядом шляхом договірних чи законодавчо встановлених взаємовідносин; вони здійснюються шляхом перевірок; під час перевірок перевіряються групи параметрів об’єкта та його діяльності; за підсумками здійснюються управлінські дії по відношенню до об’єкта, що перевіряється. Але, на наш погляд, банківський контроль доцільно відрізнити від банківського нагляду як функції галузі державного управління, що не співпадають.

Головним аргументом того, що банківський контроль відрізняється від банківського нагляду, є обмеження правової доктрини, а саме адміністративного права щодо здійснення контролю та нагляду. Це виражається в тому, що контроль передбачає, як правило, наявність відношень підлеглості між органом, що контролює, та особою, над якою здійснюється контроль. А під час проведення нагляду, навпаки, обов’язковим є незалежність і самостійність того, кого перевіряють по відношенню до особи, що перевіряє [9, с. 216–217].

За результатами контролю можливе застосування до посадових осіб підконтрольних виконавчих органів, підприємств і установ, винних у здійсненні неправомірних дій, заходів дисциплінарної відповідальності. Саме “відповідальність” повністю відповідає відносинам організаційної співвідповідкованості. Очевидно, що контрольні дії не поширюються на суб’єкти господарювання, громадян, суспільні об’єднання, інші організації



недержавного характеру. Разом з тим контроль може привести до скасування правових актів підвідомчих органів (посадових осіб).

Юридичні наслідки нагляду інші. Вони можуть знайти своє вираження в застосуванні до піднаглядних об'єктів винятково заходів адміністративного примусу (попереджувальних, припинювальних і каральних). І це відповідає предмету адміністративного нагляду, якими є дії з виконання загальнообов'язкових правил, установлених державою. Ці правила мають спеціальний характер і відповідне йому цільове призначення, наприклад, протипожежні правила. Здійснюючи нагляд за їхнім дотриманням, повноважні органи не контролюють усі сторони діяльності піднаглядного об'єкта, що властиві відомчому контролю, а лише стан його протипожежної безпеки.

Загальнообов'язкових правил досить багато, що пояснюється необхідністю забезпечення суспільної безпеки й правопорядку в таких сферах діяльності, які зачіпають життєві інтереси всіх або багатьох фізичних і юридичних осіб. Саме тому межі адміністративного нагляду значно ширші, ніж контролю. Зокрема, його об'єктом є поведінка громадян, суб'єктів господарювання, що не властиво відомчому контролю. З іншого боку, будучи спеціалізованим, нагляд нерідко своїм об'єктом має дії обмеженого кола піднаглядних банків, підприємств, установ і осіб. Так, НБУ здійснює нагляд за діяльністю таких об'єктів, як банки.

Суб'єкт адміністративного нагляду, наприклад НБУ, вповноважений самостійно здійснювати адміністративну юрисдикцію в її процесуальному розумінні. Інакше кажучи, він вправі розглядати й розв'язувати справи про адміністративні правопорушення, що мають місце в піднаглядній банківській сфері.

У цьому є схожість із прокурорським та іншими видами державного нагляду. Але, на відміну від них, у банківському нагляді існують виключення. Під час певних умов, передбачених вітчизняним законодавством, НБУ має право пред'являти такі вимоги, які звужують самостійність банківської установи. Наприклад, згідно із Законом України "Про банки і банківську діяльність", якщо банк-боржник не спроможний виконати свої зобов'язання відповідно до рішення суду про примусове стягнення протягом шести місяців і за цей час не досягнуто домовленостей щодо реструктуризації визначеного боргу, НБУ зобов'язаний відкликати ліцензію та ініціювати процедуру ліквідації банку, у тому числі шляхом призначення ліквідатора. Таким чином, банки виступають об'єктами як банківського контролю, так і банківського нагляду, а установа банківського нагляду є суб'єктом банківського контролю та банківського нагляду одночасно.

Отже, ґрунтуючись на вищевказаному, банківський контроль суттєво відрізняється від банківського нагляду, і перш за все, своїми об'єктами та суб'єктами. Так, для банківського нагляду об'єктом виступає лише діяльність банківських установ другого рівня, а суб'єктом – наглядові дії центрального банку або державного органу, до функцій якого відноситься банківський нагляд. Для банківського контролю, об'єктом, перш за все, є діяльність державного органу чи органів, що безпосередньо здійснюють банківське

регулювання та банківський нагляд, а також діяльність банків, що знаходяться у стані ліквідації. Суб'єктами ж банківського контролю є контрольні процедури різних державних органів, спрямованих на коригування поведінки підконтрольних об'єктів.

Звичайно, досить аргументовано звучить думка, що все ж таки родовим поняттям виступає “контроль”, який має більш широке поняття, а нагляд є похідним від нього, котрий можна розглядати як окремий вид контролю, його специфічний елемент, певну його форму, застосування якої в разі виявлення порушень супроводжується заходами впливу державно-владного характеру [2, с. 91–92]. І в цьому дійсно є певний сенс. Однак розмежування між поняттями “банківський контроль” та “банківський нагляд” можна чітко провести. І воно полягає в наявності специфічних завдань, притаманних лише банківському контролю:

- перевіряється діяльність відповідальних органів банківського регулювання та банківського нагляду щодо її законності, результативності, ефективності, економічної ощадливості, доцільності;

- стеження за ходом залучення банків до інноваційно-інвестиційної моделі суспільного відтворення національної економіки, вчасне виявлення “вузьких місць” і реагування на них, контроль за дотриманням графіків виконання окремих етапів робіт, порівняння досягнутих результатів з очікуваними, зіставлення результатів з витраченими ресурсами, визначаючи тим самим фактичну ефективність програм.

Заслуговує на увагу позиція В. Симов'яна. Контроль з боку державних установ у банківській системі дослідником відноситься “до виду державного фінансового контролю, тобто банківського контролю, який здійснюється відповідними методами й відрізняється від нагляду та банківського регулювання” [18]. З цим можна погодитися, але лише частково.

Дійсно, в науковій літературі автори дуже часто виходять з позиції, що державний фінансовий контроль, будучи елементом державного контролю, включає і банківський контроль, підмінюючи ним банківське регулювання та банківський нагляд [5, с. 227; 8, с. 16; 12].

Проаналізувавши трактування державного фінансового контролю багатьма науковцями, М. Мельник та його співавтори надають таке визначення цій категорії. Державний фінансовий контроль – це форма державного регулювання фінансово-виробничих відносин усіх господарюючих суб'єктів, що сприяє проведенню в державі єдиної фінансової, грошово-кредитної політики, захисту фінансових інтересів держави. Будучи обов'язковим елементом управління суспільною власністю, він покликаний виявляти порушення встановлених принципів законності, забезпечувати цільове та ефективне витрачання фінансових ресурсів, використання майна [14, с. 21]. Характеризуючи структуру державного фінансового контролю, К. Шевчук виходить з позиції, що, крім бюджетного, він містить податковий, митний, валютний контроль, контроль грошового обігу і державного боргу, банківський і страховий нагляд, нагляд за професійними учасниками фондового ринку [19, с. 44].

Таким чином, державний фінансовий контроль розповсюджується на банківський сектор за такими напрямками:

- здійснення банківського регулювання;
- виконання банківського нагляду за діяльністю банків другого рівня банківської системи;
- додержання законодавства із захисту економічної конкуренції;
- додержання законодавства про сплату податків, інших платежів;
- витрачання коштів і матеріальних цінностей, їх збереженням, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і звітності в банках і організаціях, які отримують кошти з бюджетів усіх рівнів і державних валютних фондів.

Ураховуючи потенційні можливості монетарних регуляторів щодо соціально-економічного розвитку держави, специфічність діяльності банківського сектора, світові тенденції розповсюдження та посилення “влади грошей” та природу останніх криз, вважаємо, що банківський контроль є окремим видом державного контролю та здійснюється паралельно із державним фінансовим контролем. Банківський контроль, контролюючи здебільшого держані органи, котрі відповідальні за проведення банківського регулювання та нагляду, підвищуючи якість їх роботи, опосередковано впливає на безпеку та фінансову стабільність банківського сектора, на виконання ним завдань сприяння соціально-економічного розвитку національної економіки, а також захисту інтересів вкладників і кредиторів.

Місце банківського контролю в загальній системі державного контролю за банківським сектором як самостійної категорії зображено на рисунку.



Рисунок. Система державного контролю за банківським сектором

Як окремий вид державного контролю банківський контроль повинен мати можливість прямого оперативного втручання в діяльність підконтрольного об'єкта. Він виступає не в якості самоцілі, а як невід'ємна частина механізму державного регулювання банківського сектора, метою якого є виявлення відхилень від прийнятих стандартів, порушень принципів законності та ефективності на ранній стадії для того, щоб мати можливість прийняти коригувальні заходи, повернути до відповідальності, запобігти чи скоротити такі порушення в майбутньому. Банківський контроль спрямований на забезпечення точності і конкретності виконання завдань банківським регулюванням та банківським наглядом.

Завдяки банківському контролю органи влади отримують інформацію про результати діяльності органів управління в банківській сфері, а також про помилки та зміни ситуації, які можуть призвести до невиконання поставлених завдань або отримання результатів, відмінних від очікуваних. На підставі цієї інформації можна оперативно втручатися в діяльність органу чи певної посадової особи, обрати інструменти управління відповідно до умов, що склалися, та запобігти небажаним наслідкам.

Під контролем визначається не тільки ключова функція державного управління, а й певний вид управлінської діяльності для функціонування всієї системи, механізм оцінки прийнятих управлінських рішень. Саме контроль надає можливість не лише корегувати управлінську діяльність, а й допомагає передбачати та прогнозувати досягнення конкретних результатів [8, с. 15].

Таким чином, банківський контроль – це функція державного управління, різновид державного контролю, що відноситься до сфери діяльності певних уповноважених державних органів з метою перевірки дотримання чинного законодавства і підзаконних актів, обов'язкових нормативів, стандартів, програм, планів, проектів, угод, правил й керівних принципів об'єктами банківського регулювання та банківського нагляду, здійснює оцінку та аналіз функціонування цих об'єктів з точки зору результативності, ефективності та доцільності, а також проводить процедури ліквідації банківської установи у разі її неплатоспроможності.

Запереченням існуванню банківського контролю може слугувати те, що відповідно до ст. 2 Закону України “Про Національний банк України” єдиним виконавцем банківського регулювання та банківського нагляду і особливим центральним органом державного управління є НБУ. Використання законодавцем терміну “особливий центральний орган державного управління” під час характеристики НБУ є універсальним підходом на двох підставах.

По-перше, вказане законодавче визначення відзначає державно-управлінську природу діяльності НБУ у процесі реалізації покладених на нього функцій. Національний банк активно бере участь у державному управлінні економікою в Україні шляхом проведення грошово-кредитної політики, а також здійснює спеціальні управлінські заходи у формі адміністративного та індикативного регулювання банківської діяльності.

По-друге, в такий спосіб відзначено принципову особливість правового статусу вітчизняного центрального банку. З урахуванням положення статті 6 Конституції України щодо здійснення державної влади в Україні на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, НБУ не входить до жодної з гілок влади, що виступає важливою гарантією його незалежності від органів державної влади. Незалежність Національного банку від органів державної влади слід вважати основним принципом його діяльності.

Але такий особливий статус означає лише створення певних умов роботи центрального банку з метою виконання встановлених законодавством певних функцій, а не те, що результати цієї діяльності не повинен контролюватися з боку державних органів; що влада та суспільство не повинні знати дійсні відхилення від законодавчих норм і планових показників, які виникли під час банківського регулювання та банківського нагляду за певний час; що посадові особи центрального банку не повинні нести як політичну, так і юридичну відповідальність за свою неспроможність розробляти та втілювати в життя політику, яка відображає прогресивні напрямки розвитку економіки країни в цілому та банківського сектора зокрема, максимально корисні блага людей і підвищення їх добробуту.

На нашу думку, саме перекидання змісту незалежності центрального банку, зловживання цією категорією з метою уникнення контролю з боку держави зводить нанівець ефект виникнення креативності (створювальної здатності) та ефект самоорганізації елементів банківського регулювання та банківського нагляду як організаційної системи, робить державне управління нездатним спрямувати ці ефекти у конструктивне русло.

Н. Нижник зі співавторами наголошує на важливості переорієнтації функцій державного контролю у сфері реалізації управлінських рішень з каральної на допоміжну [15]. Ураховуючи те, що серед таких загальновідомих видів контролю, як попередній, поточний і заключний найбільша питома вага банківського контролю буде припадати саме на заключний контроль, то набуває особливого значення не стільки виявлення фактів порушення виконавської дисципліни об'єктів контролю, скільки з'ясування причин виникнення цих порушень. Така парадигма орієнтує діяльність банківського контролю на впровадження у практику функціонального підходу. Він з'ясовує зв'язки між елементами і цілим, а також способи їх функціонування. При цьому суб'єкт контролю розглядає можливі стани системи, допустимі сполучення елементів у ній, визначає набір функцій як способів поведінки, що притаманні даному системному об'єкту за умови збереження його структурної цілісності.

Підводячи підсумок, необхідно вказати на пріоритетність розмежування банківського законодавства в частині відокремлення банківського контролю та банківського нагляду на основі правил адміністративного права, регламентації контрольних і наглядових процедур. Результатом цього може стати зняття проблем функціонування механізму державного регулювання банківського сектора, зокрема підвищення відповідальності посадових осіб, задіяних на

виконанні завдань банківського регулювання та банківського нагляду, зменшення рівня корумпованості, надлишкового адміністративного тиску в сфері банківської діяльності.

Для досягнення поставленої мети повинна бути проведена уніфікація підходів і термінології, що розглядаються наукою та законодавством для опису таких категорій, як державний контроль, державний фінансовий контроль, банківський контроль та банківський нагляд. Виходимо з того, що банківський контроль є складовою механізму державного регулювання банківського сектора, основним завданням котрого є проведення контрольних процедур за діяльністю органів банківського регулювання та органу банківського нагляду, чи єдиним органом, котрий виконує ці функції одночасно.

У той же час банківське регулювання та банківський нагляд, поряд із тим, що ці категорії входять до складу механізму державного регулювання банківського сектора, одночасно відносяться до напрямків реалізації державного фінансового контролю, у зв'язку з чим надає банківському контролю особливого статусу – як інституту, що може впливати на якість проведення державного фінансового контролю.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямку містяться у вивченні організаційної побудови діючої вітчизняної системи банківського контролю, порівняння її із зарубіжним досвідом та надання пропозицій щодо удосконалення організації банківського контролю з метою підвищення функціональної віддачі механізму державного регулювання банківського сектора.

#### Література:

1. Про Національний банк України : Закон України від 20 травня 1999 р. № 679-XIV. – Режим доступу : [http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=65247&cat\\_id=36580](http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=65247&cat_id=36580)

2. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О. Ф. Андрійко. – К. : Наук. думка, 2004. – 301 с.

3. Бус О. Б. Сутність понять “банківське регулювання”, “банківський нагляд” і “банківський контроль” / О. Б. Бус // Вісник Університету банківської справи Національного банку України. – 2010. – № 1 (7). – С. 129 – 132. – березень.

4. Вдовин В. Н. К вопросу об экономической сущности банковского контроля и уровнях ее реализации в экономической системе / В. Н. Вдовин // Вестник ТИСБИ. – 2000. – Вып. № 3. – Режим доступу : <http://www.tisbi.org/science/vestnik/2000/issue3/5.html>

5. Власюк В. Є. Важелі управлінських впливів на проведення фінансово-кредитної політики : [монографія] / В. Є. Власюк. – Дніпропетр. : Вид-во ДНУЗТ ім. акад. В. Лазаряна, 2006. – 268 с.

6. Державне регулювання економічних відносин в умовах глобалізації : [монографія] / [М. А. Латинін, Т. М. Лозинська, С. В. Майстро та ін.] ; за

заг. ред. д. держ. упр. проф. М. А. Латиніна. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. – 276 с.

7. Д’яконова І. І. Модернізація банківського нагляду в Україні : [монографія] / І. І. Д’яконова. – Суми : ВТД “Університетська книга”, 2008. – 279 с.

8. Єдинак Т. С. Контроль як функція державного управління: сутність та класифікація / Т. С. Єдинак, О. В. Павлишен // Вісник Академії митної служби України. – 2011. – № 1 (4). – С. 12–18. – (Серія “Державне управління”).

9. Козлов Ю. М. Административное право : учебник / Ю. М. Козлов. – М. : Юристъ, 1999. – 320 с.

10. Коваленко В. В. Банківський нагляд : навч. посіб. / В. В. Коваленко. – Суми : УАБС НБУ, 2007. – 262 с.

11. Ляшко О. Монетарна політика в Україні має бути відкритою. – Режим доступу : <http://www.svoboda.com.ua/index.php?Lev=archive&Id=5642>

12. Маматова Т. В. Формування методологічних засад системної реалізації державного контролю та нагляду [Електронне наукове фахове видання] / Т. В. Маматова, С. О. Качанов // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2008. – № 4. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2008-4/index.html>

13. Маматова Т. Трактатування поняття “державний контроль” у сучасному законодавстві України та його уточнення / Т. Маматова // Вісник державної служби України. – 2004. – № 1. – С. 23–26.

14. Мельник М. В. Ревизия и контроль : учеб. пособ. / М. В. Мельник, А. С. Пантелеев, А. Л. Звездин. – М. : ИД ФВК-ПРЕСС, 2003. – 520 с.

15. Нижник Н. Принципи та завдання вдосконалення функції контролю в системі державного управління України / Н. Нижник, В. Бакуменко, Ю. Кальниш // Президентський контроль. – 2004. – № 3 (4). – С. 10–16.

16. Петрук О. М. Банківська справа : навч. посіб. / О. М. Петрук ; за заг. ред. Ф. Ф. Бутинця. – К. : Кондор, 2007. – 466 с.

17. Рішення Ради Національного банку України “Тимчасове положення про зміст, порядок розробки Основних засад грошово-кредитної політики та здійснення контролю за їх виконанням”, затверджене 08.06.2001 р., № 17. – Режим доступу : [http://www.bank.gov.ua/Rada\\_Nbu/dodatki/dodat1.htm](http://www.bank.gov.ua/Rada_Nbu/dodatki/dodat1.htm)

18. Симов’ян С. В. Колізії чинного законодавства щодо понять “банківський контроль” та “банківський нагляд” / С. В. Симов’ян // Право і Безпека. – 2010. – № 3 (35). – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/pib/2010\\_3/index.htm](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/pib/2010_3/index.htm)

19. Шевчук О. Державний фінансовий контроль: наукова парадигма / О. Шевчук // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. – 2011. – № 1. – С. 41–50.

УДК 35.364

С. Г. КУЗЬМЕНКО

**ПОБУДОВА СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ  
ОСІБ ПОХИЛОГО ВІКУ НА РІЗНИХ РІВНЯХ УПРАВЛІННЯ**

*Визначено особливості побудови системи соціального захисту осіб похилого віку на державному, регіональному і місцевому рівнях. Проаналізовано основні елементи соціального захисту осіб похилого віку у сфері прибутків і споживання.*

**Ключові слова:** система соціального захисту, особи похилого віку, механізми соціального захисту, державне управління.

*In the article determines design features of the social protection of the elderly at the national, regional and local levels. The basic elements of social protection of elderly people in the field of income and consumption is analyzed.*

**Key words:** system of social protection of elderly, mechanisms of social protection, public administration.

Механізм соціального захисту – це комплексна, динамічно мінлива система засобів і методів, використовуваних органами влади для регулювання (нейтралізації та подолання) негативних наслідків функціонування ринкових відносин. Соціальний захист осіб похилого віку може здійснюватися у формі прийняття відповідних нормативних актів, що забезпечують гарантування їх прав, а також надання різних видів соціальної допомоги і підтримки.

Роль держави має бути організаційно-контролюючою, в деякій мірі посередницькою. Державна програма соціального захисту, забезпечуючи мінімальний рівень соціальних гарантій, повинна водночас охоплювати особливі випадки соціального захисту. Пріоритетами у здійсненні соціальних функцій держави стають такі: а) страхування перед наданням допомоги, б) грошові виплати перед негрошовою формою допомоги, в) блокові субсидії перед вузькоцільовими програмами.

Зараз в Україні є окремі елементи, системи соціального захисту осіб похилого віку, але поки що вони розрізнені і не відповідають масштабу матеріальної забезпеченості, яка існує в нашій країні. Для вирішення цієї проблеми потрібно цілеспрямовані зусилля як центру, так і регіонів, де з урахуванням місцевих особливостей в основному і повинна функціонувати ця система надання допомоги і підтримки.

Питанням соціального захисту осіб похилого віку присвячено праці В. Ковальчук, О. Комарової, О. Котукова, Г. Мазуренко, О. Папазової та ін. [1–5]. Однак у цих працях повністю не висвітлено головні завдання, які варто мати на увазі при побудові системи соціального захисту осіб похилого віку. Перш за все, це досягнення соціальної справедливості і виконання таких положень:



1) фінансове забезпечення пенсійної системи повинне розподілятися на всіх громадян на рівній основі; 2) спрямованість використання ресурсів повинна забезпечити захист тих, хто найбільше має потребу; 3) соціальний захист осіб похилого віку доцільно розглядати не ізольовано, а в рамках усєї соціальної сфери. Умовою створення дієвої системи соціального захисту є розподіл компетенції та функцій між різним рівнями територіально-господарського управління. Можна виокремити три таких рівні: державний, регіональний, місцевий.

Метою статті є визначення особливостей побудови системи соціального захисту осіб похилого віку на державному, регіональному і місцевому рівнях.

Проаналізувавши стан розробки заходів щодо соціального захисту, осіб похилого віку можна констатувати відсутність централізованих пакетів методик з аналізу, прогнозу нужденності осіб похилого віку в соціальному захисті, отриманню первинної інформації з цієї проблеми. Усе це й інші проблеми вказують на необхідність ухвалення законодавства, що визначає соціальну політику відносно осіб похилого віку і закріплює відповідні соціальні гарантії. Базою реалізації вказаних гарантії для осіб похилого віку може стати Закон України “Про основні засади соціального захисту літніх громадян”. Важливою умовою при цьому стає якість законодавчих актів у сфері соціальної політики, що забезпечує реальність їх виконання.

При визначенні категорії осіб, на яких потрібно поширювати дію Закону, необхідно враховувати класифікацію віку, передбачену ВООЗ, і встановлений законодавством пенсійний вік. Особи, які одержують пільгову пенсію або пенсію за вислугу років, не входять до розряду “літніх” до тих пір, поки не досягнуть певного вікового порога.

Побудова системи соціального захисту літнього населення ґрунтується на закріпленні певних соціальних гарантії громадянам післяпрацевдатного віку, а саме: гарантії захисту від довільного звільнення, гарантії пенсійного забезпечення і забезпечення прожиткового мінімуму, гарантії підтримки реального змісту прибутків при зміні вартості життя, гарантії права на допомогу суспільства малозабезпеченим літнім громадянам.

Система соціального захисту осіб похилого віку повинна передбачати комплекс необхідних грошових виплат, натуральні форми забезпечення, надання послуг (на рівні не нижче за мінімальні соціальні нормативи) у сфері соціальної інфраструктури. Відносно новими елементами системи соціального захисту осіб похилого віку є встановлення прожиткового мінімуму для людини післяпрацевдатного віку, допомога самотнім, особам похилого віку доплати до пенсій за рахунок страхових внесків громадян, сполучення безкоштовного, платного, страхового методів пенсійного забезпечення.

Держава, забезпечуючи соціальний захист громадян похилого віку, створює їм необхідні умови для нормальної життєдіяльності, реалізації творчих і виробничих можливостей і здібностей шляхом урахування їх потреб у відповідних програмах надання соціальної допомоги в передбачених законодавством формах з метою подолання утиску прав громадян похилого віку.

На рівні державних, регіональних органів управління соціальний захист осіб похилого віку у сфері прибутків і споживання може будуватися, як показано на рисунку.

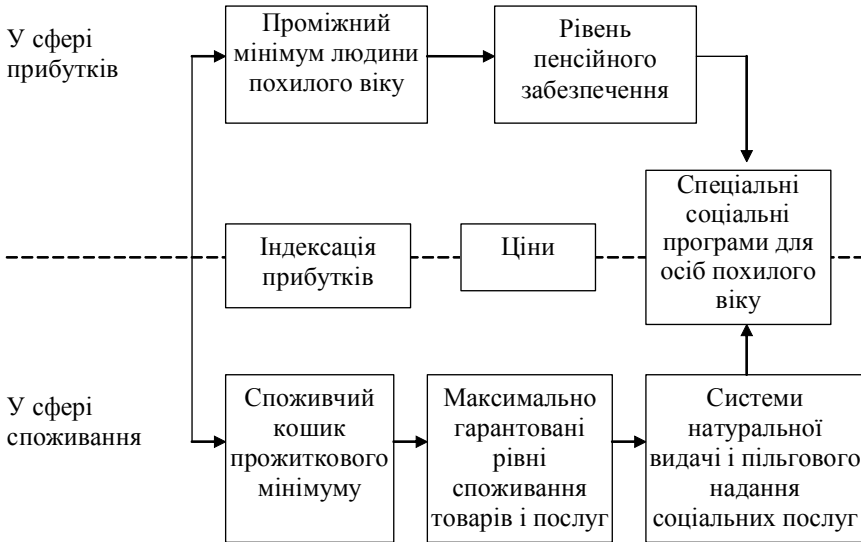


Рисунок. Основні елементи соціального захисту осіб похилого віку у сфері прибутків і споживання

При цьому стає можливим збереження наявного рівня життя для осіб старших вікових груп.

Основа системи соціального захисту – досягнення і підтримка прожиткового мінімуму, створення триступеневої системи соціальних гарантій: на державному рівні в межах державних соціальних нормативів; на регіональному – згідно з регіональними соціальними нормативами; на місцевому рівні – в розмірах, установлених підприємствами і муніципальними органами влади. Нормативно-інформаційною основою забезпечення цієї гарантії є система нормативних бюджетів, передусім бюджету прожиткового мінімуму. Визначуваний у такий спосіб рівень малозабезпеченості може надати лише найнеобхідніші потреби в харчуванні, деяких послугах. До такого рівня прив'язуються розміри видів мінімальної соціальної допомоги.

Практична значущість цього показника полягає в тому, що відповідний набір споживчих благ і послуг або споживчий кошик слугує для розрахунків динаміки вартості життя. Можна встановити також вплив на неї окремих чинників: цін і тарифів, рівня і структури споживання. При підвищенні цін і тарифів нормативний бюджет дозволяє розрахувати розмір доплат до пенсійних виплат, щоб підтримати їх реальний зміст. У той же час показник прожиткового мінімуму як і мінімальний споживчий бюджет (МСБ) – це соціальний показник і, відповідно, має деякий суб'єктивний характер. Тому розрахунки його, що

проводяться на різних рівнях (державна, профспілки, муніципальні органи управління), відрізняються один від одного і доволі значно. Це робить необхідним створення єдиної методології розрахунку і аналізу змісту прожиткового мінімуму (МСБ) чіткого механізму відстежування зростання споживчих цін, їх облік.

Традиційно МСБ формувалася на базі або суто статистичної (генетичної), або нормативно-статистичної, або суто нормативної інформаційно-методичної основи. Як експертний використовується медіанний метод розрахунку МСБ. У зарубіжній практиці для оцінки межі (порога) малозабезпеченості використовують статистичний, суб'єктивний, якісний, ресурсний та інші методи, хоча найбільш популярні – статистичний і нормативний.

Нормативний метод заснований на науково обґрунтованих нормах (експертних оцінках) мінімального споживання, достатнього для реального відтворення продуктивних сил. Нормативний підхід дозволяє судити про те, які економічно визначені групи населення в суспільному розумінні становлять достатній і недостатній рівень життя. Слабкість такого підходу полягає в тому, що при цьому не враховуються закономірності структурної зміни всього сектору споживання.

Статистичний метод розрахунку МСБ базується на даних реального споживання населенням матеріальних благ. Інакше кажучи, для обґрунтування структури споживчих витрат береться статистична модель. Цей метод заснований на використанні закономірностей структури споживання в окремих прибуткових групах, отриманих на основі даних бюджетної статистики. Статистичний варіант розглядає як малозабезпечених 10 – 20 % шкали розподілу за прибутками, або тих, хто має прибутки нижче середніх [6].

За розрахунками МОП, у країнах ЄЕС до групи малозабезпечених відноситься населення, рівень прибутків якого становить дві третини і менше від середнього по країні. Це відбиває суть медіанного методу, коли МСБ розраховується в деякому кількісному співвідношенні із середнім рівнем прибутків по країні.

Статистичний (генетичний) метод надійніший у зв'язку з тим, що з найбільшою точністю науково визначаються потреби людини в харчуванні. На основі біологічних вимог визначається мінімальна величина витрат на харчування, і вона береться за основу розрахунку МСБ. Визначивши вартість продуктів харчування, закладених у МСБ, можна встановити, з яким рівнем доходів населення витрачає на харчування таку ж суму і таким чином складається структура їх витратної частини. За часткою витрат на харчування визначається і загальна величина МСБ.

Нормативно-статистичний метод у своїй основі використовує дані державних статистичних органів (вартісні і натуральні показники споживання). Серед істотних недоліків цього методу виділяються такі: “як рівень і структура споживання матеріальних благ і послуг у МСБ прийнятий “середній досягнутий за всім населенням”; структура споживання при вищому доході не завжди раціональна; середній рівень споживання непридатний для перспективних

розрахунків; за цією методикою не можна отримати порівняні дані за різними регіонами”.

Цікавими є порівняльні характеристики суб'єктивного і якісного методів розрахунку МСБ. Суб'єктивний метод дозволяє перевірити правильність розрахунку шляхом проведення опитувань на кшталт: “Я вважаю, що такий дохід для мене (моєї сім'ї) низький, достатній, добрий, дуже добрий”. Це є віддзеркаленням поняття не абсолютної, а відносної бідності. При якісному методі виміру враховується не лише величина доходу, але й фактичне положення людей у суспільній системі виробництва і розподілу. Так, у Франції бідними вважаються працездатні, які вичерпали законодавчо встановлені терміни отримання допомоги з безробіття і мають утриманців, або осіб, які позбавлені можливості брати участь в економічній діяльності, що гарантує достатній рівень життя.

Не менш важливим питанням створення системи соціального захисту є питання підтримки реальних доходів населення. Повинна скластися система компенсованого регулювання пенсій для пом'якшення наслідків підвищення цін на продовольчі, промислові товари і послуги і підвищення вартості життя, яке найбільшою мірою впливає на матеріальний стан осіб похилого віку із фіксованими доходами [5].

Ринковий механізм припускає той або інший ступінь свободи цін і в сучасних умовах їх підвищення. Як перший ступінь було проведено перемасштабування цін, головною метою якого стало досягнення збалансованості в соціальній сфері. Ринкова економіка потребує переходу до дотаційності особистих доходів. При цьому переваги надаються найменш соціально захищеним групам населення.

Головним інструментом дотаційності особистих доходів населення стає компенсація втраг населення від інфляційних процесів. Вибір конкретних форм і методу компенсації залежить від динаміки і розмірів самих інфляційних тенденцій.

Одним з основних завдань розробки і впровадження системи компенсаційних виплат є зведення до мінімуму чисельності сімей і осіб, для яких станеться зниження реальних доходів, і забезпечення пріоритетності допомоги для соціально слабких груп населення (зокрема, літнього населення).

Можна запропонувати таку систему заходів щодо забезпечення соціального захисту в умовах, що склалися.

1. Стратегічним напрямом підтримки обґрунтованих співвідношень у рівні життя зайнятого населення і осіб непрацездатного віку треба вважати механізм щорічної адаптації соціальних гарантій. У даному випадку пенсійних виплат щодо збільшеного життєвого стандарту.

2. У сучасних умовах варто обмежуватися недопущенням абсолютного зниження рівня життя осіб похилого віку за допомогою індексації фіксованих доходів (пенсій) на коефіцієнт підвищення споживчих цін. Водночас індексацію недоцільно перетворювати на правову норму, оскільки вона не вирішує принципового питання про підтримку співвідношення в рівні життя всіх верств

населення і можуть виникнути умови, коли її необхідно здійснювати частково або зовсім не проводити.

3. Індивідуальні прибутки осіб, які живуть у сім'ях, що знаходяться за порогом малозабезпеченості, треба індексувати у розмірі 100 % до індексу підвищення цін. Тут принципове значення має визначення межі малозабезпеченості. За індексації прибутків категорія прожиткового мінімуму стає соціальним нормативом, який визначає важливі соціальні рішення.

Метод соціальної компенсації пенсій відповідно до зміни вартості життя в абсолютному розмірі найбільш сприятливий для осіб похилого віку з низьким розміром пенсії, особливо нижче за прожитковий мінімум. Одночасно компенсаційний механізм повинен охоплювати не лише сферу грошових виплат, але і сферу натурального забезпечення послуг і пільг. Виділимо такі способи соціальної компенсації зміни вартості життя осіб похилого віку; а) грошове відшкодування – компенсація в абсолютному виразі, диференційована залежно від розміру пенсії, сімейного стану, віку та інших чинників; б) пільги, можливо у вигляді різних доплат (на дітхарчування, придбання ліків, користування громадським транспортом, оплату комунальних послуг тощо); в) індексування пенсій; г) автоматичне щорічне їх підвищення; д) разове підвищення пенсій.

Одним зі складних питань вважається питання індексації пенсій, яка повинна відповідати поточному підвищенню цін. При користуванні цього способу необхідно враховувати такі моменти. Установлення різних методів індексації доходів літнього населення залежно від ступеня збереження працездатності, що мають один або декілька джерел доходу. Упровадження неоднакових порогів індексації, зокрема, використання нижчого порога індексації та вища її періодичність щодо непрацездатних порівняно з працездатними.

Однак прив'язка пенсій тільки до індексації вартості життя є консервативнішим підходом порівняно із соціальною компенсацією у зв'язку з підвищенням заробітної плати, оскільки його мета – утримати рівень життя пенсіонерів на тій межі, на якій він був у момент виходу на пенсію. Прив'язка ж до індексу заробітної плати динамічніша. Пенсійні виплати підтримуються такими, щоб рівень життя осіб похилого віку приводився у відповідність з рівнем життя зайнятих у суспільному виробництві. Розглянемо питання встановлення балансу між підвищенням пенсії та наданням послуг особам похилого віку.

Взаємозв'язок пенсій через старість і служб соціального забезпечення та охорони здоров'я для осіб похилого віку слід розглядати в рамках ширших структур для того, щоб привести у відповідність усі фонди системи соціального забезпечення і потреби в галузі охорони здоров'я населення в цілому. Положення осіб похилого віку залежить від того, чи обмежені можливості системи соціального забезпечення, зокрема, рамками одного або декількох фондів, або система соціального забезпечення досягає такого рівня, коли продумані, багаторівневі системи охоплюють усе населення, даючи кошти, що надходять від активної частини населення, групам неактивного населення.

Очевидно, що розмір пенсії потрібно підтримувати на певному рівні. У той же час необхідно підкреслити, що потреби осіб похилого віку дуже численні. Так, якщо внаслідок старіння зменшується автономність осіб похилого віку і вони потрапляють у велику залежність від різних соціальних послуг, що надає суспільство, то це ще не означає, що наявність таких послуг сама собою зрозуміла.

Доступність послуг може стати навіть важливішим моментом для благополуччя таких людей, ніж рівень їх грошового доходу. Оплата послуг готівкою, яку особи похилого віку можуть витратити на власний розсуд, не завжди найкращий спосіб використання ресурсів, наявних для задоволення потреб осіб похилого віку. Тому прагнення до оптимального використання цих ресурсів може в деяких випадках привести до того, що ці кошти витратять по-іншому.

Цільові пенсії (допомога) в рамках системи соціального забезпечення дають можливість спрямовувати споживання соціальних і медико-санітарних послуг на шлях, який суспільству уявляється переважним. Ці кошти можуть виявитися потужним стимулом або, навпаки, гальмом на шляху впровадження нових технологій. Тому видається за доцільне надання частини коштів соціального забезпечення у вигляді послуг, сприяючи в такий спосіб розвитку інфраструктури соціального обслуговування і охорони здоров'я. Такий вклад може виразитися в створенні цілої низки установ. Цільова допомога або програми з надання послуг, мабуть, більшою мірою відбивають інтереси зацікавлених осіб, які інакше не мали б доступу до потрібних служб або ж отримали б допомогу на нижчому рівні.

Механізм соціального захисту – це комплексна, динамічна система засобів і методів, використовуваних органами влади для подолання негативних наслідків функціонування ринкових відносин. Умовою його дієвості є розподіл компетенцій і функцій між різними рівнями територіального управління: державним, регіональним, місцевим. Державна програма соціального захисту осіб похилого віку повинна, забезпечуючи мінімальний рівень соціальних гарантій, у той же час охоплювати особливі випадки соціального захисту.

Можна констатувати відсутність централізованих методик з аналізу, прогнозу потреби осіб похилого віку у соціальному захисті, отриманню первинної інформації з цієї проблеми.

В основу програми соціального захисту осіб похилого віку на місцевому рівні закладається принцип об'єднання матеріальних, фінансових ресурсів, можливостей трудових колективів, фондів, місцевого бюджету, щоб за допомогою вдосконалення відносин розподілу і на постійній основі надавати соціальну допомогу літнім громадянам, що потребували її.

#### Література:

1. Ковальчук В. В. Пенсионное обеспечение в Украине: проблемы и пути их разрешения / В. В. Ковальчук // Фінансовий механізм державного управління економікою України : зб. наук. пр. ДонДУУ. – Донецьк, 2003. – Т. IV. – Вип. 27. – 223-231. – (Серія “Державне управління”).

2. *Комарова О. О.* Особливості соціальної роботи з людьми похилого віку як засіб соціальної підтримки в умовах суспільної кризи / О. О. Комарова // Сучасні суспільні проблеми у вимірі соціології управління : зб. наук. пр. ДонДУУ. – Донецьк : ДонДУУ, Східний видавничий дім, 2009. – Т. X. – Вип. 115. – С. 255–262. – (Соціальні аспекти державного управління: Серія “Державне управління”).

3. *Котуков О. А.* Соціальний розвиток як концептуальний підхід до забезпечення соціального благополуччя / О. А. Котуков, Н. А. Копилова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – X. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2010. – № 1. – С. 44–50.

4. *Мазуренко Г.* Фінансова політика місцевих органів влади у сфері соціальних гарантій та соціального забезпечення / Г. Мазуренко // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. – 2004. – № 3. – С. 453–458.

5. *Папазова Е. Н.* Аналіз системи пенсiонного забезпечення громадян України / Е. Н. Папазова, И. М. Нога // Фінансово-банкiвські механізми державного управління економікою України : зб. наук. пр. ДонДУУ. – Донецьк, 2007. – Т. VIII. – Вип. 82. – С. 245–254. – (Серія “Державне управління”).

6. Соціальні індикатори рівня життя населення Донецької області за 2010 рік : стат. зб. – Донецьк : Головне управління статистики у Донецькій області, 2011. – 132 с.

*Надійшла до редколегії 21.12.2011 р.*

УДК 35:303.43

*Н. В. ЛИСЕНКОВА*

## **СТРАТЕГІЧНИЙ КОНТРОЛІНГ ЯК ПРІОРИТЕТНА ФУНКЦІЯ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

*Розглянуто процес та етапи стратегічного контролінгу. Узагальнено теоретичні напрями стратегічного управління інноваційної діяльності.*

**Ключові слова:** стратегічний контролінг, інноваційна діяльність, планування, ступінь ризику, управління інноваціями.

*A process and stages of strategic controlling is considered in the article. Theoretical directions of strategic management of innovative activity are generalized.*

**Key words:** strategic controlling, innovative activity, planning, degree of risk, management innovations.

Реалізація нових ідей, що безперервно з’являються, завжди пов’язана зі змінами в товарах, технологіях, методах організації. Отже, будь-яку зміну

можна розглядати як стратегічний план, здійснення якого вимагає відповідного стратегічного управління. Це означає, що тема стратегічного управління є, безумовно, актуальною. Крім того, вона нерозривно пов'язана з інноваційним менеджментом, оскільки інноваційний процес – це формування стратегічного контролінгу, підготовка і поступове здійснення інноваційних змін.

Стратегічний контролінг використовується в різних галузях і сферах діяльності, починаючи зі створення ядерних реакторів і космічних станцій до обробки квартири і розбиття газонів у саду. Тому однією з найважливіших ознак стратегічного контролінгу є сфера застосування. Дослідження методології управління проектами довели, що особливості окремого проекту визначають його учасники. До них відносяться всі особи, в тому або іншому ступені зацікавлені в проекті: розробники, менеджери, споживачі, спонсори тощо. Тому застосування методів управління проектами обумовлює особливі вимоги до інноваційних менеджерів, відповідальних за їх результативність. Саме вони повинні забезпечити узгодженість інтересів усіх учасників проекту для його успішної реалізації.

В Україні інноваційну стратегію розробляє і координує Міністерство України у справах науки і технологій. У нашій країні, особливо на регіональному рівні, почалося впровадження одного з основних загальноновизнаних варіантів інноваційного процесу, так званого “технологічного поштовху”, який передбачає виділення і розвиток пріоритетних напрямів науки і техніки, за умови наявності для цього необхідних матеріальних ресурсів, відповідного рівня експертизи і інформаційного забезпечення.

У процесі дослідження було узагальнено розробки таких учених, як В. Назаров, Я. Ващук, І. Імамугдінов, Д. Медовніков, О. Рицарева, С. Ніколасенко.

Слід зазначити, що проблема стратегічного контролінгу була розглянута не достатньо повно. Особливо багато уваги було зосереджено на процесі життєвого циклу стратегічного плану, його етапах. Але потрібно більш детально звернути увагу на методологію управління інноваційної діяльності.

Метою роботи є аналіз стратегічного контролінгу як елементу стратегічного управління, виявлення ступеня ризику, що супроводжує той або інший проект та забезпечення дієвого контролю за ним, а також з'ясування методів реалізації інноваційної стратегії.

Вибір стратегії є запорукою успіху інноваційної діяльності. Фірма може опинитися в кризі, якщо не зуміє передбачати обставини, що змінюються, і відреагувати на них вчасно. Вибір стратегії є найважливішою складовою циклу інноваційного менеджменту. В умовах ринкової економіки керівнику недостатньо мати хороший продукт, він повинен уважно стежити за появою нових технологій і планувати їх упровадження у своїй фірмі, щоб не відстати від конкурентів. Стратегія може бути об'єднана з процесом ухвалення рішень. В обох випадках є цілі (об'єкти стратегії) і засоби, за допомогою яких досягаються поставлені цілі (ухвалюються рішення). Чітко сформульована стратегія важлива для просування нововведень [2].



Стратегія означає взаємозв'язаний комплекс дій в ім'я зміцнення життєздатності і потужності даного підприємства (фірми) по відношенню до його конкурентів. Іншими словами, стратегія – це детальний усебічний комплексний план досягнення поставленої мети.

Усе більша кількість фірм визнає необхідність стратегічного контролінгу і активно упроваджує його. Це обумовлено конкуренцією, що зростає. Доводиться жити не тільки сьогоднішнім днем, але передбачати і планувати можливі зміни, щоб вижити і виграти в конкурентній боротьбі. З вибором стратегії пов'язана розробка планів проведення досліджень і розробок і інших форм інноваційної діяльності [4].

Слід зазначити, що стратегічне планування переслідує дві основні цілі:

1. Ефективний розподіл і використання ресурсів. Це так звана “внутрішня стратегія”. Планується використання таких обмежених ресурсів, як капітал, технології, люди. Крім того, здійснюється придбання підприємств у нових галузях, вихід з небажаних галузей, підбір ефективного “портфеля” підприємств.

2. Адаптація до зовнішнього середовища. Ставиться завдання забезпечити ефективне пристосування до зміни зовнішніх чинників (економічні зміни, політичні чинники, демографічна ситуація тощо).

Стратегічне планування ґрунтується на проведенні численних досліджень, зборі і аналізі даних. Це дозволяє не втратити контроль за ринком. При цьому слід враховувати, що в сучасному світі обстановка стрімко змінюється. Отже, стратегія повинна бути розроблена так, щоб при необхідності її можна було ліквідувати.

Розробка стратегії починається з формулювання загальної мети організації. Вона повинна бути зрозуміла будь-якій людині. Постановка мети відіграє важливу роль у зв'язках фірми із зовнішнім середовищем, ринком, споживачем. Загальна мета організації повинна враховувати таке:

- основний напрям діяльності фірми;
- робочі принципи в зовнішньому середовищі (принципи торгівлі; відносини до споживача; ведення ділових зв'язків);
- культуру організації, її традиції, робочий клімат.

При виборі мети потрібно враховувати два аспекти: хто є клієнтами фірми і які потреби вона може задовольнити [3].

Стратегія є відправним пунктом теоретичних і емпіричних досліджень. Організації можуть відрізнитися тим, наскільки їх керівники, що ухвалюють ключові рішення, пов'язали себе зі стратегією використання нововведень. Якщо вище керівництво підтримує спроби реалізувати нововведення, вірогідність того, що нововведення буде прийнято до впровадження в організації, зростає. Під час залучення до процесу ухвалення рішень вищого керівництва значення стратегічних і фінансових цілей зростає.

Щоб правильно проводити стратегічний контролінг і розробляти інноваційну стратегію, слід звернути увагу на класифікацію проектів. Важлива класифікаційна ознака – ступінь ризику, що супроводжує той або інший проект.

При цьому привабливість проектів першої групи полягає в дуже високому рівні їх результативності і прибутковості і, відповідно, винагороди учасників у разі успіху.

Проекти класифікуються за такими важливими параметрами: тривалість, тобто терміни виконання; джерела фінансування; об'єми фінансування; виконавці; характер і призначення, тобто функції і цілі [1].

Таким чином, проекти можуть бути короткостроковими, середньостроковими і довгостроковими; реалізовуватися силами самого споживача або із залученням позикових засобів і інших зацікавлених у його результатах господарюючих суб'єктів, комерційних, фінансово-кредитних структур тощо; виконуватися в підрозділах самого підприємства або передаватися в інші спеціалізовані структури, наприклад науково-дослідного і інженерно-конструкторського профілю тощо. На базі оцінки основних параметрів проект визнається невеликим, середнім або великим.

Проект може охоплювати як повний інноваційний цикл, так і неповний або окремі його стадії і етапи. Унаслідок цього виділяються науково-дослідницькі та прикладні проекти відносно конкретних продуктів, технологічних процесів, організаційно-управлінських нововведень тощо, а також проекти змішаного типу.

Обов'язковою умовою, специфічною характеристикою будь-якого проекту є чітке виділення моменту його початку і завершення – конкретні часові межі.

Оскільки кожен проект є розміреною сукупністю соціального, організаційного, ділового і політичного середовищ, в яких він існує, то він здійснюється на перетині цих середовищ [2].

Менеджерам, що здійснюють безпосереднє керівництво конкретною інноваційною діяльністю, доцільно діяти за такою загальною схемою, що визначає порядок їх пріоритетів в роботі:

- забезпечувати виконання графіків роботи в строк;
- справлятися з ресурсними обмеженнями;
- здійснювати взаємозв'язок між проектними групами;
- заручатися довірою і підтримкою учасників проекту;
- установлювати основні, ключові дати проекту;
- адекватно реагувати на зміни;
- створювати умови для дотримання плану проектною групою;
- забезпечувати підтримку вищого керівництва;
- вирішувати виникаючі конфлікти;
- взаємодіяти із зовнішніми учасниками проекту.

Інноваційний процес охоплює етапи створення як нововведення, так і нововведення. Етапи створення нововведення включають такі стадії:

- фундаментальні дослідження і розробка теоретичного підходу до рішення проблеми;
- прикладні дослідження і експериментальні моделі;
- експериментальні розробки;
- первинне освоєння;
- споживання і старіння, необхідна ліквідація застарілого і створення замість нього нового.

Представлений таким чином інноваційний процес повною мірою відображає життєвий цикл нового продукту.

Під життєвим циклом розуміється стадійність процесу, єдність його початкової стадії, коли нововведення тільки створюється, а також упровадження, зростання і, нарешті, припинення існування.

Стосовно нововведення як процесу перенесення нововведення до сфери застосування, зміст життєвого циклу декілька відрізняється і включає такі стадії:

– зародження – усвідомлення потреби і можливості змін, пошук і розробка нововведень;

– освоєння – впровадження, експеримент, здійснення виробничих змін;

– дифузія – розповсюдження, тиражування і багатогранне повторення на інших об'єктах;

– рутинізація – коли нововведення реалізується в стабільних, постійно функціонуючих елементах об'єктів.

Нововведення як процес не може вважатися повністю завершеним, якщо воно зупиниться на одній з цих проміжних стадій. У свою чергу, життєвий цикл нововведення може припинитися на стадії використання, якщо не з'єднається з нововведенням [4].

Таким чином, обидва життєві цикли взаємозв'язані, взаємообумовлені і неможливі один без одного. Обидва життєві цикли охоплюються загальним поняттям “інноваційний процес”, і основна відмінність між ними полягає в тому, що в одному випадку відбувається процес формування нової продукції, в іншому – процес її комерціалізації. У будь-якому випадку процес перекладу нововведення в нововведення вимагає витрат різних ресурсів, основними з яких є інвестиції і час.

Основними аспектами реалізації стратегічного управління інноваційною діяльністю є такі: планування, моніторинг і контроль, менеджмент ризику. У процесі складання первинного плану виконання проекту і його подальшій деталізації визначаються зміст конкретних заходів, їх взаємозв'язок і терміни, а також ресурсні потреби.

Потім на етапі реалізації плану проводиться постійне порівняння реальних і запланованих характеристик проекту з метою виявлення виникаючих відхилень і своєчасного усунення негативних явищ, здатних негативно вплинути на подальші результати роботи. Для цього проводяться необхідні перевірки і використовуються різні форми оперативної і поточної звітності.

І, нарешті, в будь-якому проекті одне з найбільш важливих завдань полягає в максимально точній оцінці ризику і забезпеченні дієвого контролю за ним. Слід врахувати, що в цьому випадку оцінюється і первинний ризик проекту, що існує з моменту ухвалення якої-небудь ідеї з реалізації у формі проекту, і ризик, що виникає безпосередньо у процесі реалізації проекту під впливом чинників зовнішнього і внутрішнього характеру [1].

Реально уникнути виникнення небажаних тенденцій і можливої небезпеки краху проекту можна за допомогою спеціальних методів менеджменту ризику. Можливість їх застосування залежить від того, в якому ступені сформувалися

і виявляються негативні тенденції. Якщо в конкретний момент часу існує загроза ризику, обумовлена високою вірогідністю посилення впливу негативних чинників у найближчому або віддаленому майбутньому, то використовуються профілактичні методи, що перешкоджають переростанню загрози ризику в конкретну проблему. Якщо ж проблема вже існує і реально загрожує успішності проекту, то для її усунення і виправлення виниклої ситуації використовуються так звані у відповідь методи.

Отже, стратегічний контролінг нерозривно пов'язаний з упровадженням нових ідей. Тому важливо уміти управляти цим процесом і знати, як правильно реалізовувати інноваційну стратегію в цьому випадку.

Оскільки процес стратегічного контролінгу досить складний і зачіпає практично всі сфери життя і діяльності людини, то контрольні проекти класифікують за різними ознаками. До них відносять часові рамки, джерела фінансування, об'єми фінансування, виконавців, характер і призначення, тобто функції і цілі. Проте однією з головних ознак є ступінь ризику, що супроводжує той або інший проект.

Існують такі проекти:

– з дуже високим рівнем ризику, для яких характерна найбільша, невизначеність шансів на успіх і результат яких наперед передбачити практично неможливо;

– з середньою або незначною часткою ризику, коли очікувані результати в достатній мірі очевидні і остаточні підсумки можна передбачити з щодо високої ступенем точності без особливих додаткових розрахунків і зусиль.

Разом з тим слід враховувати різні інтереси учасників проекту, визначувані власне характером участі, їх “природою”, оскільки для одних – це кінцеві результати проекту, для інших – безпосередньо процес дослідження або створення нового продукту, можливість апробації нових методів, прийомів, принципів, для третіх – об'єми і терміни інвестування і можливість отримання прибутків на вкладені засоби.

Таким чином, менеджерам, що здійснюють безпосереднє керівництво конкретною інноваційною діяльністю, тобто займаються стратегічним контролінгом, треба доцільно діяти визначеною, вказаною раніше, загальною схемою, що визначає порядок їх пріоритетів у роботі.

#### Література:

1. *Імамутдінов І. Методи вибору інноваційної стратегії // І. Імамутдінов, Д. Медовников, О. Рицарева // Эксперт. – 2010. – № 7. – 15 серп.*
2. *Менеджмент організацій : навч. посіб. / за ред. З. П. Румянцевої, Н. А. Саломатіної. – М. : ИНФРА, 2010. – 432 с.*
3. *Назаров В. Державна інноваційна політика на регіональному рівні / В. Назаров, Я. Ващук // Ділова Україна. – 2008. – № 44. – С. 34–36.*
4. *Ніколаєнко С. Національна інноваційна система – дорога в майбутнє / С. Ніколаєнко // Уряд. кур'єр. – 2009. – № 7. – 9 серп.*

УДК 354

А. В. МЕЛЯКОВ, П. Б. ТИМОШЕНКО

**УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ  
ЗАХИСТУ ДІТЕЙ І МОЛОДІ, ІНФІКОВАНИХ ВІЛ-СНІД**

*Розглянуто існуючі механізми захисту дітей, хворих на СНІД. Наведено факти їх дискримінації. Запропоновано ввести контроль за дотриманням прав хворих дітей до повноважень Уповноваженого Президента України з прав дітей.*

**Ключові слова:** діти, молодь, державна політика, ВІЛ-СНІД.

*The operating mechanisms of defence of children that are ill AIDS are considered in the article. It is shown that for today the facts of discrimination of these children take place in Ukraine. It is suggested to lay control after rights for sick children on the Authorized President of Ukraine on rights for a child.*

**Key words:** children, young people, public policy, HIV-AIDS.

Профілактику та подолання наслідків такої соціально небезпечної хвороби, як ВІЛ-СНІД проголошено одним з пріоритетів державної політики сучасної України. Беручи до уваги темпи розповсюдження хвороби, вона зарахована фахівцями до переліку основних проблем національної безпеки Української держави у внутрішній сфері [13]. А результати соціологічних опитувань засвідчують, що понад 83 % громадян вважають СНІД серйозною та масштабною загрозою для країни [6]. Розповсюдження інфекції серед населення призводить до збільшення кількості пологів у ВІЛ-інфікованих жінок, а отже, до ризику збільшення кількості дітей, які успадкують хворобу від матерів. ВІЛ-позитивні діти гостріше за інші вікові категорії відчувають недосконалість відповідної державної політики, недосконалість вітчизняної системи охорони здоров'я, повсякчасно стикаються з проявами непорозуміння, правового невігластва, дискримінації тощо.

Як показують моніторинги громадських організацій, нерідко демонструють наднизький рівень толерантності по відношенню до хворих на СНІД дітей ті, хто насамперед мав би надавати їм допомогу: медичні працівники, фахівці соціальних служб, співробітники освітніх закладів [12]. У той же час, саме на необхідності толерантного ставлення до співвітчизників, яких торкнулась проблема СНІД, наголошував Президент України, звертаючись до громадськості з нагоди Всесвітнього дня боротьби зі СНІД 1 грудня 2011 р. [9].

Природно, що найбільший внесок до розробки проблематики ВІЛ-СНІД зробили фахівці медицини та біологи, серед яких Л. Беленська, Ю. Вяльцева, Г. Коломійцева, К. Талалаєв, О. Юрченко, С. Посохова. Дана тема досліджується також у дисертаційних дослідженнях учених-педагогів, зокрема С. Терницької, Л. Габори.

Останніми роками почали з'являтися наукові дослідження, в яких різноманітні аспекти протидії поширенню ВІЛ-СНІД розглядаються з позицій державного управління. Заслуговують на увагу кандидатська дисертація О. Худоби та докторська дисертація І. Хожило.

Для повноцінного вивчення обраної проблеми важливе значення мають результати соціологічних опитувань, які проводяться Інститутом Горшеніна [6]. Найбільш ґрунтовні та якісні дослідження проблем ВІЛ-СНІД протягом багатьох років здійснює Український інститут соціальних досліджень ім. О. Яременка [7]. Враховуючи, що Україна ділить першість за темпами поширення ВІЛ-СНІД серед населення з Російською Федерацією, вважаємо за доречне використання результатів соціологічних досліджень, які проводилися Всеросійським центром з вивчення громадської думки [5].

Мета статті – аналіз ефективності державної політики соціального захисту ВІЛ-позитивних дітей і молоді в Україні.

Попри зусилля органів влади, вітчизняних та іноземних громадських організацій і фінансову підтримку міжнародних фондів, ВІЛ-СНІД залишається однією з найактуальніших загроз сьогодення. У 2011 р. Україна посідала друге місце в Європі та п'яте у світі за темпами розповсюдження ВІЛ-СНІД [14]. Одночасно, протягом двадцяти років незалежності України, відповідними державними службами жодного разу не було закуплено ліків для хворих на ВІЛ-СНІД у повному обсязі [9].

Серед низки чинників, що ілюструють ставлення суспільства до проблеми ВІЛ-СНІД та характеризують дієвість державної політики протидії цій хворобі, окреме місце посідає усвідомлення гостроти проблеми молодим поколінням громадян України – учнівською та студентською молоддю. Це зумовлене надзвичайною поширеністю хвороби саме серед молодих людей, перебуванням багатьох з них у групах ризику. Аналіз соціологічної інформації показує, що серед 15-ти актуальних проблем молоді, які були запропоновані молодим людям у ході реалізації проекту “Студенти – образ майбутнього”, СНІДу відноситься помітне місце. Кількість тих, хто вважає цю проблему відносно актуальною, охарактеризовано в таблиці 1 [11]. Відзначимо, що, обираючи серед низки варіантів, респонденти могли дати кілька відповідей, у тому числі і “СНІД”.

Таблиця 1

Актуальність проблеми СНІД, у %

Питання \ Країна	Україна	Росія	Казахстан	Польща
Які проблеми Вас турбують або стосуються особисто Вас?	2,7	1,3	3,2	1,6
Як Ви думаєте, які проблеми турбують або стосуються молоді у країні, де Ви живете?	34,0	27,1	17,9	15,1

Потребує якісного вдосконалення і інформаційний супровід політики протидії ВІЛ-СНІД. Відповідно до ч. 5 та ч. 14 ст. 4 профільного закону, держава взяла на себе гарантії проведення відповідної інформаційної кампанії [1]. Можна відзначити, що кількісні результати такої діяльності є достатньо високими. Зокрема, 90 % українських школярів-старшокласників і студентів-першокурсників правильно обізнані про вірусну природу ВІЛ-СНІД, при цьому основним джерелом інформації про захворювання були саме вчителі [7, с. 100–101].

Аналіз результатів соціологічних досліджень в Україні та РФ доводить, що найбільше громадяни потребують інформації про засоби профілактики СНІД та особливості взаємодії з ВІЛ-позитивними людьми в побуті [5]. Останній чинник зумовлений поширенням у суспільстві хибної, міфічної інформації щодо шляхів передачі СНІДу, протікання цієї хвороби тощо. Так, від 19 – 24 % українських школярів і студентів не виключають можливостей зараження ВІЛ через паління однієї цигарки кількома людьми, 16 – 23 % припускають можливість передачі захворювання повітряно-крапельним шляхом, 9 – 15 % через перебування разом з інфікованим у басейні або ванні [7, с. 103].

Необхідним є проведення широкомасштабної кампанії, спрямованої на підвищення рівня суспільної толерантності по відношенню до ВІЛ-позитивних людей, що регламентовано ч. 13 та ч. 14. ст. 4 профільного закону [1]. Особливий акцент при проведенні цієї роботи необхідно робити на поведінці осіб, що за своїми посадовими обов'язками контактують з хворими дітьми та підлітками. На сьогодні ж дитина відчуває дискримінацію з перших днів свого життя адже після пологів хворих на СНІД жінок намагаються якнайскоріше виписати для зменшення ризиків вірогідного розповсюдження інфекції. Моніторинги засвідчують, що 23 % ВІЛ-інфікованих вагітних жінок, наприклад на Одещині, відчували дискримінацію у ставленні до себе [12, с. 84].

Побоюючись такого ставлення до себе і майбутньої дитини та не бажаючи розголошення діагнозу, ВІЛ-позитивні жінки не стають на облік до жіночих консультацій, не проходять необхідних спостережень. Зокрема, в Російській Федерації протягом 2004-2005 рр. на обліку перебували 76,2 % вагітних хворих, а 21,5 % жінок на облік не ставали і потрапляли до полових будинків уже безпосередньо для проведення пологів [1, с. 42].

Законодавство України передбачає право матері відмовитися від народженої дитини. Відповідно до ч. 3 ст. 143 Сімейного кодексу України дитина може бути залишена батьками в пологовому будинку або в іншому закладі охорони здоров'я, якщо вона має істотні вади фізичного і (або) психічного розвитку, а також за наявності інших обставин, що мають істотне значення. Такі діти опиняються в державних дитячих будинках з мінімальними шансами на всиновлення. Так, у Російській Федерації кількість дітей, від яких відмовились їх ВІЛ-позитивні матері протягом 1987 – 2005 рр., дорівнює приблизно двом тисячам [4, с. 44].

Формування належного ставлення до ВІЛ-інфікованих очевидно ускладнюється наявністю у хвороби статусу “невеликої”, “чуми століття” тощо. Відсутність ефективних і доступних методів лікування СНІД сприяє формування стереотипів, подолати які не здатні найпотужніші інформаційні кампанії. Як показують опитування, значна частина громадян України схильні унебезпечити своїх дітей навіть від спілкування з ВІЛ-інфікованими. Привертає увагу і те, що практично кожен п’ятий громадянин не має чіткої позиції з цього приводу (табл. 2) [6].

Таблиця 2

Розподіл відповідей на питання: чи погодилися б Ви, щоб Ваша дитина товаришувала, спілкувалася або навчалася в одному класі з ВІЛ-інфікованою дитиною, у %

<i>Відповіді</i>	<i>2010 р.</i>	<i>2011 р.</i>
Точно, так	21,1	19,1
Скоріше, так	18,8	16,9
Скоріше, ні	16,2	19,3
Точно, ні	21,8	23,4
Важко відповісти	19,7	21,3

Проте, якщо певні ірраціональні побоювання, що притаманні молодим людям та батькам можна пояснити, то неналежна поінформованість лікарів, педагогів, держслужбовців має результатом хибні рішення, неякісні консультації, надання некваліфікованої допомоги. Негативний вплив вищенаведених фактів посилюється і наднизьким рівнем довіри громадян до вітчизняної медицини. Так, лише 6,1 % українців твердо вірять у здатність вітчизняної системи охорони здоров’я забезпечити їх відповідними послугами [12, с. 80].

Погоджуємося з тими фахівцями, які наголошують на невисокому рівні обізнаності з питань ВІЛ-СНІД окремих категорій службовців, що очевидно з нижченаведених даних [10, с. 20].

Таблиця 3

Розподіл поширеності серед різних підгруп персоналу хибних стереотипів про можливість передачі ВІЛ між дітьми, у %

<i>Підгрупи персоналу</i>	<i>Вільні від хибних стереотипів</i>	<i>Мають хибні стереотипи</i>
Державний службовець	38	62
Лікар (старший медперсонал)	42	58
Середній або молодший медперсонал	24	76
Співробітник центру соціальних служб	54	46
Педагог (вихователь)	17	83
Співробітник неурядової організації	84	16



Складною як в юридичному, так і в моральному плані є проблема збереження лікарської таємниці, дотримання правил щодо нерозголошення інформації про ВІЛ-позитивний статус дитини. Практика засвідчує неодноразові факти розголошення діагнозу як медичним персоналом, так і працівниками дошкільних та шкільних закладів, що є прямим порушенням ст. 13 Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про запобігання захворюванню на синдром набутого імунodefіциту (СНІД) та соціальний захист населення” [1]. За даними звіту ПРООН 2007 р., 10 % ВІЛ-позитивних жінок зазначили, що інформація про хворобу їх уражених дітей розголошувалась у навчальних закладах [12, с. 84]. Це спричинило випадки відмов ВІЛ-позитивним дітям у праві відвідувати дошкільні виховні заклади. Таким чином, до проблем, пов’язаних зі станом здоров’я, додаються і перешкоди, зумовлені очевидним нехтуванням прав тих дітей та молодих людей, які хворіють на СНІД.

11 серпня 2011 р. відповідно до указу Президента України було утворено інститут Уповноваженого Президента України з прав дитини (далі – Уповноваженого). З трьох основних завдань, які покладаються на Уповноваженого, два очевидно мають безпосереднє відношення до теми дослідження, а саме: постійний моніторинг додержання в Україні конституційних прав дитини, виконання Україною міжнародних зобов’язань у цій сфері та внесення в установленому порядку Президентом України пропозицій щодо припинення і запобігання повторенню порушень прав і законних інтересів дитини; здійснення заходів, спрямованих на інформування населення про права та законні інтереси дитини [3].

Як доводить практика функціонування аналогічної інституції в Російській Федерації, Уповноважений з прав дитини може стати дієвим механізмом захисту прав дітей, у тому числі і тих, які хворі на ВІЛ-СНІД [2]. Проте для цього йому необхідно мати належні повноваження, апарат, який ефективно працює, якісне ресурсне забезпечення тощо. Наприклад, якщо забезпечення діяльності Уповноваженого з прав дитини в РФ здійснюється апаратом Громадської (Общественной) палати, то в Україні ці функції покладено на Адміністрацію Президента. У РФ вже існує мережа уповноважених в суб’єктах федерації, які об’єднані в асоціацію, в Україні ж про створення інституту регіональних уповноважених поки мова не ведеться. За ініціативи та підтримки Уповноваженого в РФ видаються узагальнюючі аналітичні звіти, що висвітлюють різні аспекти забезпечення прав дітей, у тому числі і ВІЛ-позитивних [4].

Уповноважений в Україні має право “відвідувати в установленому порядку “спеціальні установи для дітей, заклади соціального захисту дітей та інші заклади, в яких перебувають діти, у тому числі місця тримання затриманих, попереднього ув’язнення, установи виконання покарань, психіатричні заклади, спеціальні навчально-виховні установи” [3]. У той же час, Уповноваженому в РФ надане право “безперешкодного доступу до

федеральних органів влади, органів державної влади суб'єктів Російської Федерації, органів місцевого самоврядування, організацій” [2]. Більш чітко та жорстко прописано і заходи реагування, на які має право Уповноважений у Росії. Зокрема, в тому випадку, якщо, на його думку, мають місце дії або бездіяльність, які порушують права та інтереси дитини, Уповноважений має право звертатися до органів влади всіх рівнів з поданням, що містить рекомендації стосовно можливих і необхідних заходів відновлення порушених прав та інтересів. В Україні омбудсман з прав дітей наділений лише повноваженням “звертатись до державних органів, у тому числі правоохоронних, щодо виявлених фактів порушень прав та законних інтересів дитини” [3].

Проте і можливостей для виявлення таких порушень український Уповноважений має порівняно менше, ніж його російський колега. Так, якщо Уповноважений в Україні може “вивчати в установленому порядку стан роботи із соціально-правового захисту дітей у закладах для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, спеціальних установах для дітей і закладах соціального захисту дітей, стан виховної роботи з дітьми в навчальних закладах” [Там же], то російському омбудсману надане право проводити самостійно або спільно з уповноваженими державними органами та посадовими особами перевірку діяльності органів влади всіх рівнів та отримувати від них відповідні пояснення [2].

Омбудсманом з прав дитини, незважаючи на лише чотиримісячний термін існування інституції вже зроблено перші практичні кроки. Так, у відповідь на численні скарги щодо медичного обслуговування дітей, ним ініційовано перевірку стану забезпечення дітей лікарськими засобами, організації харчування дітей. 27 вересня 2011 р. було утворено Громадську консультативну раду з питань захисту прав дитини, яка, на думку ініціаторів створення, має стати ефективним робочим органом Адміністрації Президента України, головним провідником усіх змін, яких потребує держава у сфері захисту прав дитини [9].

На нашу думку, окреме місце в повноваженнях українського омбудсмана з прав дитини має посісти захист прав дітей, хворих на СНІД. Потребує покращання і інформаційна складова діяльності уповноваженого з прав дитини в Україні. Нагально необхідним є створення змістовного інтернет-ресурсу, робота над яким уже ведеться. Актуальним завданням є відкриття представництв омбудсмана в регіонах.

Аналіз результатів соціологічних досліджень показав, що абсолютна більшість громадян України добре інформована про наявність проблеми СНІД та вважає її такою, що створює загрозу розвитку держави. У той же час результати соціологічних досліджень не дають змоги оцінити ефективність державної політики протидії поширенню ВІЛ-СНІД серед дітей та молоді. Одним з перспективних механізмів посилення державної роботи з подолання ВІЛ-СНІД може стати наділення відповідними функціями Уповноваженого

Президента України з прав дитини та постійна увага цій проблемі з боку Громадської консультативної ради з питань захисту прав дитини.

Література:

1. Про внесення змін до Закону України “Про запобігання захворюванню на синдром набутого імунodefіциту (СНІД) та соціальний захист населення : Закон України // ВВР України. – 2011. – № 30. – ст. 274.

2. Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка : Указ Президента Российской Федерации от 1 сентября 2009 г. № 986. – Режим доступа : [www.rfdeti.ru/files.php?id=43](http://www.rfdeti.ru/files.php?id=43)

3. Питання уповноваженого Президента України з прав дитини : Указ Президента України від 11 серпня 2011 р. № 811. – Режим доступа : <http://www.president.gov.ua/documents/13858.html>

4. Анализ положения детей в Российской Федерации. – М., 2007. – 121 с.

5. Все что вы хотели узнать о СПИДе, но боялись спросить. Результаты социологического опроса. 30.11.2009 г. // Всероссийский центр изучения общественного мнения. – Режим доступа : <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=12825>

6. Всемирный день борьбы со СПИДом. Результаты социологического опроса 01.12.2011 г. // Институт Горшенина. – Режим доступа : [www.institute.gorshenin.ua](http://www.institute.gorshenin.ua).

7. Здоров'я та поведінкові орієнтації учнівської молоді : [монографія] / [О. Балакірева, Н. Рингач, Р. Левін та ін.]. – К. : Укр. ін-т соц. досліджень ім. О. Яременка, 2007. – 128 с.

8. От трансформации – к обществу для всех. Региональный доклад о человеческом развитии. – Братислава, 2011. – 132 с.

9. Офіційне інтернет-представництво Президента України. – Режим доступа : <http://www.president.gov.ua>

10. Оцінка рівня існуючих знань, ставлення та практик щодо лікування, догляду та підтримки дітей з ВІЛ-інфекцією : [монографія] / [О. М. Балакірева, Н. М. Нізова, Т. І. Тарасова, О. П. Шестаковський]. – К. : ПЦ “Фоліант”, 2010. – 160 с.

11. Студенты – образ будущего. – К. : Институт Горшенина, 2011. – 64 с.

12. Україна на шляху до соціального залучення. Національна доповідь про людський розвиток, 2011. – К., 2011. – 124 с.

13. Україна у світі, що змінюється. Проект стратегії національної безпеки // Національний інститут стратегічних досліджень, 2011 р. – Режим доступа : <http://www.niss.gov.ua>

14. Gorshenin weekly. – 2011. – № 26 // Інститут Горшенина. – Режим доступа : [www.institute.gorshenin.ua](http://www.institute.gorshenin.ua)

УДК 338.24: 658.114(477)

О. М. САФРОНОВА

**ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ДЕРЕГУЛЮВАННЯ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ В СУЧАСНИХ УМОВАХ УКРАЇНИ**

*Проаналізовано проблеми реалізації державної політики дерегулювання підприємницької діяльності в сучасних умовах України, пов'язані із необхідністю формування сприятливого бізнес-середовища і забезпеченням посткризового розвитку національної економіки. Визначено актуальні напрями розвитку відповідної державно-управлінської діяльності, окреслено доцільні механізми їх реалізації.*

**Ключові слова:** державна політика дерегулювання; підприємництво; регуляторна реформа.

*In the article it is analyzed the problems of public policy implementation in the sphere of entrepreneurship's deregulation in Ukraine which deal with the necessity to create a favorable environment for business and to provide a postcrisis recovery of national economy. In this context the actual tasks of this governmental activity's development are identified and the actual mechanisms of their implementation are outlined.*

**Key words:** public policy of deregulation, entrepreneurship, regulatory reform.

У ринковій системі підприємництво відіграє провідну роль в активізації всіх господарських процесів, поєднуючи виконання суто економічних завдань – виробництво товарів і послуг, утворення фінансових ресурсів тощо, та найважливіших соціальних – створення робочих місць, реалізації творчого організаційного та трудового потенціалу нації. З огляду на це запровадження ефективної системи стимулювання підприємницької діяльності може і повинно стати для України одним із провідних чинників посткризового відновлення національної економіки. Це передбачає усунення штучних адміністративних бар'єрів, зменшення корупції, створення сприятливого інституційного середовища для ведення легального, цивілізованого бізнесу. Виконання цих завдань пов'язується зі здійсненням державою послідовної політики дерегулювання підприємницької діяльності.

Запровадження відповідної політики визначено в якості пріоритету Програми економічних реформ на 2010 – 2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [5]. Слід визнати, що нині саме в напрямі втілення ідей усунення надмірних адміністративних обмежень для розвитку підприємницької діяльності спостерігаються найбільш відчутні зрушення у сфері реалізації зазначеної програми. Зокрема, на виконання зазначеної програми уряд країни лише за останні півроку розробив

біля 30 проектів законів, пов'язаних з дерегулюванням підприємницької діяльності, більшість з яких уже прийнята Верховною Радою України. Однак не всі можливості такого реформування використані, існує величезний потенціал розвитку відповідної державно-управлінської діяльності. Обговорення положень проекту Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2012 р. та основні напрями розвитку на 2013 і 2014 рр. [3], яке розпочалось нещодавно на парламентському рівні, дозволяє задіяти цей потенціал для потреб посткризової модернізації національної економіки.

У фахових джерелах підкреслюється, що в умовах ринкових відносин розвиток підприємництва значною мірою залежить від сформованого державою інституційного середовища: чинної системи надання суб'єктам підприємницької діяльності різноманітних адміністративних послуг – дозволів, ліцензій, патентів, сертифікації та стандартизації продукції, існуючих умов залучення інвестицій тощо [7, с. 4; 8, с. 172–180]. Засобом формування інституційного середовища виступає державна політика регулювання підприємництва. З метою внесення певних корекцій у механізм її реалізації та усунення штучних адміністративних обмежень, які штучно стримують розвиток легальної і суспільно-корисної підприємницької діяльності, урядові структури періодично запроваджують політику дерегулювання.

Політика дерегулювання активно використовувалась урядами багатьох країн при здійсненні антикризових заходів у 2008 – 2010 рр. Зокрема, в ЄС на законодавчому рівні визнано необхідність оптимізації заходів з дерегулювання підприємницької діяльності, своєчасності їх застосування відповідно до особливостей фаз економічного циклу. Акцент робиться на тому, що зняття надмірних адміністративних бар'єрів у веденні бізнесу здатне спричинити мультиплікативний ефект і дати поштовх для розвитку всіх секторів економіки [9].

Питання запровадження державою виваженої політики дерегулювання активно обговорюються й вітчизняними науковцями і практиками [4; 6; 7]. При цьому серед фахівців цілісного бачення перспектив реалізації цієї політики на теперішній час не існує. Хоча здійснення відповідних реформ відбувається нині прискореними темпами, все ж варто визнати, що заходи з дерегулювання підприємницької діяльності носять розрізнений і нерідко досить суперечливий характер. Унаслідок цього очікувані сподівання на отримання потужного реформаційного імпульсу від запровадження цієї політики часто не справджуються. Потреби реалізації більш виважених підходів до організації системи державного сприяння розвитку підприємництва зумовлюють необхідність неупередженого аналізу сучасних здобутків політики дерегулювання, узагальнення новітніх тенденцій і стійких зв'язків у цій сфері господарських відносин.

Отже, метою статті є з'ясування сучасного стану реалізації політики дерегулювання підприємницької діяльності в Україні, уточнення пріоритетних напрямів і доцільних механізмів запровадження відповідної державно-

управлінської діяльності в контексті завдань посткризисного відновлення національної економіки.

При визначенні сутності політики дерегулювання у сфері підприємництва дослідники справедливо зазначають, що втілення цієї державно-управлінської діяльності означає не зменшення ступеня впливу держави на відповідні господарські процеси, а скоріш зміну форми подібного впливу [7, с. 4-5; 8, с. 175]. У цьому разі перевага надається методам опосередкованого впливу, зорієнтованих на економічну мотивацію суб'єктів підприємницької діяльності. Діяльність уповноважених державних структур також набуває дещо іншу спрямованість, оскільки ними контролюється вже не перебіг окремих процесів у цій сфері відносин, а загальні результати їх реалізації, насамперед – з позицій усунення можливих суспільних ризиків ведення підприємництва [8, с. 256–257]. Раціональне дерегулювання дозволяє створити підґрунтя для налагодження ефективної взаємодії влади, бізнесу і суспільства, вирішення соціальних проблем, пов'язаних із проведенням економічних реформ. Суттєвими перевагами політики дерегулювання є також те, що такого роду заходи здатні забезпечити швидкий ефект у вигляді покращання бізнес-середовища та створити підґрунтя для довгострокового припливу інвестицій у реальний сектор економіки.

З огляду на це не випадково, що запровадження саме політики дерегулювання підприємницької діяльності в сучасних умовах України стало пріоритетним напрямом реформування економіки. Так, з ухвалення в 2011 р. Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” відбувся довгоочікуваний прорив у дозвільній системі – перехід від дозвільного принципу до декларативного [1]. У результаті значно розширено сферу застосування декларативного принципу започаткування бізнесу, отримання дозволів відтепер не потрібне для більшості видів господарської діяльності. Відмінено ліцензування 18 видів економічної діяльності, серед яких перевезення вантажів, альтернативна енергетика, туристичні послуги.

Найбільш суттєві зміни такого плану відбулись у сфері будівництва: ще рік тому процес отримання дозволів на велике будівництво, як мінімум, розтягувався на рік-півтора. Нині ж відповідно до закріплених у чинному законодавстві норм отримання дозволу на забудову має тривати максимум два місяці. Кількість же дозвільних процедур і погоджень у будівництві зменшилось з 93 до 23. Розширення сфери застосування декларативного принципу перекладає відповідальність за дотримання належного рівня суспільної безпеки з відомств, які видають дозволи, на підприємців. Унаслідок цього не тільки скорочуються функції уповноважених державних структур у сфері нагляду і контролю, але й суттєво покращується використання бюджетних ресурсів.

Зрушення у сфері дозвільної діяльності пов'язані також із започаткуванням роботи єдиних дозвільних центрів, що здійснюють свою діяльність за

принципом “єдиного вікна” і покликані в один прийом вирішити комплекс проблем підприємців. Наприклад, у Києві з 1 липня 2011 р такий центр розпочав свою роботу, і станом на кінець року він видав понад 50 видів дозвільних документів, які стосуються виділення ділянок, питань архітектури, культури тощо.

Серед важливих здобутків реалізації політики дерегулювання підприємництва слід відзначити оптимізацію системи ліцензування. Наразі скасовано майже 35 % видів ліцензій у сфері господарської діяльності, провадження яких не пов’язане із загрозою безпеці держави, життю і здоров’ю населення, погіршенням стану навколишнього середовища, а також стосовно яких існують інші засоби державного регулювання. Наприклад, у сфері будівництва відмінено ліцензування 90 % видів будівельних робіт (2046 із 2268), скасовано необхідність реєстрації майже третини видів діяльності (23 із 78). Більшість ліцензій стали безстроковими, і для їх отримання нині треба збирати менше документів. Очікується, що вже до кінця 2011 р. залишиться лише 30 ліцензованих категорій, пов’язаних між собою відповідальністю і ризиком. Це стосується, насамперед, будівництва атомних станцій, мостів, автошляхів або багатоповерхових житлових будинків.

Позитивні зміни відбулись у сфері реєстрації юридичних осіб і суб’єктів підприємництва. Усунуто суперечності між положеннями законодавчих актів, що регулюють порядок проведення державної реєстрації, та припинення діяльності окремих видів юридичних осіб. Для спрощення умов створення бізнесу запроваджено електронну реєстрацію юридичних осіб і суб’єктів підприємництва. Ця новація дозволяє подавати держреєстратору документи в електронній формі, при цьому реєстраційна картка і документи завіряються електронним цифровим підписом заявника. Електронна реєстрація виключає необхідність контактувати з державним реєстратором безпосередньо. Отже, зводить до мінімуму корупційні ризики на цьому етапі започаткування бізнесу, скорочує кількість і зменшує тривалість реєстраційних та післяреєстраційних процедур [4].

Суттєво, що вимоги стосовно мінімального розміру статутного капіталу при заснуванні юридичних осіб у формі ТОВ – однієї з найбільш поширених форм організації бізнесу в нашій країні – відтепер скасовано. Усунуто норми стосовно внесення до статутного капіталу кожним із засновників не менше 50 % вкладу до держреєстрації компанії; немає й норми щодо обов’язкового нотаріального посвідчення підписів засновників на статутних документах. Унаслідок цього значно скорочуються витрати осіб, які прийняли рішення про започаткування своєї підприємницької діяльності.

На законодавчому рівні врегульовано низку питань, пов’язаних із ліквідацією підприємства. Зокрема, обмежені строки подання податковим органам і Пенсійним фондом довідки про відсутність у підприємства заборгованості. При запровадженні відповідної процедури передбачено принцип “мовчазної згоди”: якщо упродовж десяти днів після встановленого строку така довідка не представляється, вважається, що вона представлена.

Раніше її потрібно було очікувати досить довго, що не дозволяло ліквідувати підприємство і створювало проблеми для засновників.

Спрощено порядок ведення підприємницької діяльності шляхом відміни посвідчення про держреєстрацію юридичних осіб і фізичних осіб підприємців. Відтепер його заміняє виписка з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, що відчутно скорочує обсяги документообігу. У цьому ж контексті слід згадати революційну новачку, яка нині тільки очікує своєї реалізації – повну відміну печаток. У парламенті вже зареєстровано законопроект Кабінету Міністрів України, за яким печатки будуть мати виключно інформаційний характер, а не дозвільний, як зараз. Зменшення потоків документообігу пов'язується також із радикальним скороченням кількості бланків строгої світності – майже в 15 разів. Налагодження обміну інформацією серед уповноважених державних структур та створення об'єднаних мереж електронних баз даних дозволить зменшити не тільки масштаби документообігу, але й суттєво скоротити витрати суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язані із надання уповноваженим державним структурам численних довідок, звітних форм, квитанцій тощо.

Зауважимо, що здійснення такого роду заходів супроводжуються певними змінами у сфері організації державного контролю і нагляду. Наприклад, значною мірою було впорядковано виконання відповідних функцій уповноваженими органами влади. Передбачається, що державний нагляд (контроль) здійснюється за принципом наявності одного органу державного нагляду (контролю) у складі центрального органу виконавчої влади. При цьому закладається підґрунтя для реалізації принципу розділення функцій стандартизації, контролю відповідності та ринкового нагляду. Отже, йдеться про втілення якісно нових підходів до організації державного контролю і нагляду, що безперечно, визначально впливатиме на всі господарські процеси, пов'язані із веденням підприємницької діяльності.

Важливі зміни в реалізації цього напрямку політики дерегулювання пов'язуються із прийняттям Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів про посилення відповідальності посадових осіб органів державної влади і органів місцевого самоврядування” [2]. Відповідно до закріплених у ньому норм чиновник будь-якого відомства буде особисто відповідати, якщо за його провинкою виникнуть адміністративні перешкоди для ведення бізнесу. Мова йде про випадки, коли посадова особа затягує процес видачі ліцензії, необґрунтовано відмовляється її видавати або підписує регуляторний акт, який не пройшов обговорення з громадськістю або ускладнює процедури ведення бізнесу. У такому разі чиновнику загрожує штраф, повторне ж порушення означає звільнення. Зауважимо, що якщо раніше підприємцям приходилось витратити роки на судову тяганину, аби відмінити чергову довідку, запроваджену за наказом місцевого бюрократа, то тепер законом передбачена санкція у вигляді штрафу автоматично. Штрафувати відповідно до нових норм буде уповноважений орган державної влади (наразі це Міністерство економічного розвитку і торгівлі України).



Наведене свідчить, що нині в нашій країні політика дерегулювання підприємницької діяльності здійснюється за великою кількістю напрямів та з використанням різноманітних інструментів. Проте, оцінюючи досягнуті результати втілення відповідних заходів, слід визнати, що їх ефективність є недостатньою. Причиною такого стану справ є насамперед те, що дерегуляторна реформа поки що не набула системного характеру: здійснюються важливі, але все ж поодинокі заходи, які не можуть забезпечити цілісність і послідовність реалізації відповідної політики держави [6]. Хоча стратегічні цілі відповідної державно-управлінської діяльності досить зрозумілі, однак реалізація поточних завдань її запровадження часто підміняється ситуативними рішеннями і кон'юнктурними міркуваннями [4]. Це не дозволяє повною мірою реалізувати потенціал проведення дерегуляторних реформ, а відтак – суттєво обмежує можливості його використання для досягнення цілей посткризового відновлення національної економіки. По суті, нині задіяний лише верхній, найбільш поверховий зріз чинної системи державного регулювання підприємництва, де негативний вплив стримуючих адміністративних чинників є найбільш показовим і явним. Більш глибинні, змістовні характеристики відповідної державно-управлінської діяльності належної реалізації поки що не отримали. Аби перевести їх у площину конкретних дій, необхідно дещо змінити акценти в пріоритетах запровадження відповідної політики держави.

Так, на порядку денному постає питання щодо проведення інвентаризації платних державних послуг. На сьогодні не існує вичерпного переліку адміністративних послуг, а також державних структур, які надають населенню інформацію або послуги за гроші. Це слугує певним підґрунтям зловживання посадовими особами своїм службовим становищем та розвитку корупції. З метою вирішення цієї проблеми необхідно провести широкомасштабний аудит адміністративних послуг, які надаються відповідними державними структурами. За результатами такої перевірки структури, які залишаться і які надаватимуть платні послуги, мають бути зобов'язані перевести свої рахунки з приватних банків до Державного казначейства, тобто безпосередньо на казначейські рахунки.

У контексті завдань розвитку державної політики дерегулювання підприємницької діяльності необхідно підкреслити важливість запровадження єдиного порядку ліцензування при збереженні специфіки ліцензування окремих видів діяльності, встановлену спеціальними законами. З метою запобігання необґрунтованого розширення видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, доречно чітко визначити критерії, за якими може бути запроваджено нове ліцензування. Удосконалення зазначеної системи передбачає налагодження ефективної взаємодії уповноважених органів влади та саморегульованих організацій підприємств. Перерозподіл відповідальності за підтримку належного рівня безпеки того чи іншого виду господарської діяльності між регуляторами та саморегульованими організаціями бізнесу сприятиме підвищенню якості ліцензування.

Потребує подальшого розвитку система єдиних дозвільних центрів, що здійснюють свою діяльність за принципом “єдиного вікна”. У деяких випадках

доцільно розширити мережу таких центрів шляхом створення відповідних структур, зокрема, в обласних державних адміністраціях. Одним із важливих напрямів реформування дозвільної системи може стати застосування елементів ризик-менеджменту. Дотримання зв'язку між необхідністю отримання дозвільної документації та встановленими критеріями безпеки того чи іншого виду господарської діяльності сприятиме як істотній економії бюджетних коштів, так і зниженню навантаження на бізнес-середовище, мінімізації підґрунтя для корупційних діянь при видачі дозволів, підвищенню якості надання такого роду послуг.

Назрілим питанням є запровадження комплексного підходу до перегляду регуляторної бази, побудованої за галузевим принципом. Одним із ефективних засобів вирішення цієї проблеми може стати створення електронних реєстрів регуляторних актів у кожному регіоні із загальним доступом для всіх бажаючих через інтернет. Формування таких баз даних передбачає попередню оцінку необхідності і доцільності відповідних документів. До нормативних документів, які мають бути відмінені або переглянуті, можуть бути віднесені, зокрема, такі, що стосуються місцевих податків і зборів, механізмів експертної оцінки землі і встановлення тарифів на її оренду, порядку передачі в оренду і продажу комунальних об'єктів, процедур отримання дозвільних документів, узгодження комунальних тарифів, будівництва і експлуатація малих архітектурних форм тощо. Саме в цих сферах відносин нині існують численні адміністративні перешкоди для розвитку підприємницької діяльності, які досить часто мають штучний характер. При здійсненні перегляду регуляторних актів важливо відійти від використання суто формальних процедур їх оприлюднення та оцінювання. Досвід країн ЄС засвідчує, що визначальним чинником забезпечення ефективності політики дерегулювання підприємницької діяльності в умовах циклічної макроекономічної нестабільності є кількісний аналіз впливу проекту рішення, так званий “cost-benefit analysis” – аналіз вигід і витрат [9]. Застосування такого роду методик у нашій країні поки що має формальний, значною мірою поверховий характер. Уявляється, що повноцінне її впровадження дозволить більш виважено підійти до визначення економічної доцільності того чи іншого регуляторного акта. Результатами ревізії нормативно-правової бази повинні стати раціоналізація відповідних правил і суттєве скорочення процедур з їх реалізації, поліпшення інституційного середовища для ведення підприємницької діяльності.

Потреби посткризового відновлення економіки України зумовлюють необхідність запровадження ефективної державної політики дерегулювання підприємницької діяльності. На теперішній час найбільш відчутні результати проведення економічних реформ пов'язуються із досягненням саме в цій сфері відносин – прийняттям низки законодавчих документів, спрямованих на розвиток ліцензійної і дозвільної систем, удосконалення процедур і правил здійснення уповноваженими державними структурами контрольної і наглядової діяльності, покращення інформаційного супроводу ведення бізнесу тощо. Проте ефективність здійснення відповідних заходів поки що залишається

недостатньою внаслідок того, що дерегуляторна реформа поки що не набула системного характеру: здійснюються важливі, але все ж поодинокі кроки, які не можуть забезпечити належну результативність відповідної політики держави в цілому. Підвищення дієвості державно-управлінського впливу в цій сфері відносин передбачає таке: проведення широкомасштабного аудиту адміністративних послуг, які надаються відповідними державними структурами, розвиток системи ліцензування та формування цілісної мережі єдиних дозвільних центрів, що здійснюють свою діяльність за принципом “єдиного вікна”, перегляд регуляторної бази, побудованої за галузевим принципом, на основі повноцінного використання кількісного аналізу впливу проекту рішення (“cost-benefit analysis” – аналіз вигід і витрат), створення електронних реєстрів регуляторних актів у кожному регіоні із загальним доступом для всіх бажаючих через інтернет тощо. Здійснення цих пріоритетних напрямів дерегуляторної політики варто врахувати при розробці проекту Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2012 р. та основні напрями розвитку на 2013 і 2014 рр.

Перспективними напрямами подальших досліджень є з’ясування умов і принципів запровадження ефективної політики дерегулювання підприємницької діяльності в контексті завдань модернізації національної економіки.

#### Література:

1. Про внесення змін до Закону України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” : Закон України від 7 квітня 2011 р. № 3204-VI. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3204-17>
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування : Закон України від 8 вересня 2011 р. № 3720-VI. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3720-17>
3. Державна програма економічного і соціального розвитку України на 2012 рік та основні напрями розвитку на 2013 і 2014 роки : проект закону України від 15.09.2011 р. № 9159. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=41158](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=41158)
4. Економічні реформи: реальність та очікування українського бізнесу: Матеріали Парламентських слухань від 22.09.2010 р. – Режим доступу : [http://www.rada.gov.ua/zakon/new/par\\_sl/sl2209110.htm](http://www.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/sl2209110.htm)
5. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава: Програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=243908352](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=243908352)
6. Механізми розвитку підприємництва в умовах посткризового відновлення економіки України: Доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до засідання “круглого столу” 17.11.2010 р. – Режим доступу : [http://www.niss.gov.ua/public/File/2010\\_table/1117\\_dop.pdf](http://www.niss.gov.ua/public/File/2010_table/1117_dop.pdf)
7. Симоненко В. Адміністративне регулювання – найважливіший фактор реформ / В. Симоненко // Економіка України. – 2010. – № 10. – С. 4–14.

8. Уколов В. Ф. Взаимодействие власти, бизнеса и общества : [монографія] / В. Ф. Уколов. – М. : ЗАО “Издательство “Экономика”, 2009. – 622 с.

9. Smart Regulation in the European Union : Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 8.10.2010, COM (2010) 543 final. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0543:FIN:EN:PDF>

*Надійшла до редколегії 12.10.2011 р.*

УДК 35:338.24

*К. А. ГРЕМ'ЯЦЬКА*

## **ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ВИНИКНЕННЯ РИНКУ НЕРУХОМОСТІ ЯК ІНТЕГРОВАНОЇ КАТЕГОРІЇ РИНКУ**

*Досліджено історичні передумови виникнення ринку нерухомості, з'ясовано підходи щодо визначення основних понять ринку нерухомості.*

**Ключові слова:** *ринок нерухомості, класифікації об'єктів нерухомості, нерухоме майно, механізм державного управління регіональним ринком житлової нерухомості.*

*In-process investigational historical pre-conditions of origin of market of the real estate, approaches are found out in relation to determination of basic concepts of market of the real estate.*

**Key words:** *market of the real estate, classifications of objects of the real estate, real estate, mechanism of state administration of the housing real estate a regional market.*

Міський і регіональний розвиток неодмінно повинен відбуватися за умов державного управління регіональним ринком житлової нерухомості. Тобто застосування механізмів державного управління та державних механізмів управління.

Регіональне управління виступає синтетичним науковим напрямком, що вивчає регіони з погляду цілісних систем, що включає у сферу свого вивчення регіональний ринок нерухомості, сформувалася в 1940 – 50-х рр. у Західній Європі. У вітчизняній науці регіональне управління нерухомістю одержало розвиток на початку 1990-х рр. на стику державного управління, економіки й права як прикладна наукова дисципліна.

Дослідженням ринку нерухомості займалися такі вчені, як В. Фере, У. Шарп, Т. Райс, В. Вітлінський, П. Верчено, Г. Великоіваненко, О. Мертенс, А. Сігал та ін. Але питання впливу держави на ринок нерухомості недостатньо вивчено, тому є актуальним.

Метою статті є дослідження історичних передумов виникнення ринку нерухомості, з'ясування підходів щодо визначення основних понять ринку нерухомості.

Житло завжди було одним з необхідних умов життєдіяльності людини. Воно також є важливим елементом матеріальної культури будь-якого суспільства, однак інший елемент суспільних відносин не має такого суперечливого характеру розвитку, як відносини з приводу людського житла. Пояснення цьому варто шукати в складному переплетінні соціальних відносин у суспільстві.

З розвитком суспільства зміною його продуктивних сил і механізмів державного управління видозмінювалося й саме житло [1]. Супроводжуючи трудову діяльність людини, забезпечуючи відновлення сил і взаємодіючи із процесом розселення населення, житло людини стає одним з визначальних факторів розвитку регіону й разом з тим – однією з умов, необхідних для успішного розвитку продуктивних сил країни [2].

Залежно від позиції на ринку нерухомості всіх його учасників можна умовно об'єднати в чотири групи [5]: 1) продавці; 2) покупці; 3) обслуговуюча інфраструктура (завдяки їм на ринку формується особлива структура послуг із забезпечення операцій і угод з нерухомістю); 4) органи державного управління.

На ринку нерухомості діють такі суб'єкти ринку: власники нерухомості; агентство з питань реєстрації прав на нерухоме майно; регіональний центр ціноутворення в будівництві; БТІ (державні органи реєстрації); оцінювачі; консультаційні фірми, приватні консультанти; біржі нерухомості; приватні маклери й агенти; Українське суспільство оцінювачів (УСО); нотаріальні контори, приватні нотаріуси; орендарі; іпотечні (комерційні) банки; місцеві органи влади; міське бюро обміну житлоплощі; керування майном області, міста; Українська Гільдія Ріелтерів (УГР); регіональні відділення Фонду України; фонд комунального майна міста; суди; страхові компанії; Український інститут оцінки; Інститут керування нерухомістю (IREM); Міжнародна федерація нерухомості FIABCI Україна; Асоціація міст ПАДКО; Ukrainian Real Estate Club (Український Клуб нерухомості) тощо.

Разом із суб'єктами на ринку присутні й об'єкти, які виступають організаційно-економічною основою функціонування регіонального ринку нерухомості. Приналежність об'єкта нерухомості дає юридичне право й фінансову можливість розпоряджатися ним, використати й впливати на нього. Такий вплив на об'єкти нерухомості створює засади керування ним. Власник об'єкта нерухомості, керуючи цим об'єктом, реалізує право власності.

Раніше у вітчизняній науці й господарській практиці поняття “об'єкт нерухомості” було відсутнє, використовувався термін “основні засоби” або основні фонди. Вони є складовою частиною нерухомого майна, однак це поняття є дещо обмеженим, тому що до нерухомості відносять не всі основні фонди, а тільки земельні ділянки, капітальні витрати на поліпшення земель, будинки й спорудження, передавальні пристрої, багаторічні насадження [4].

Уперше розподіл майна на рухоме і нерухоме було визначено ще за часів Римського права. З точки зору теорії, об'єкт нерухомості визначається як земельна ділянка (на земній поверхні) і розташоване на ньому майно, що неподільно пов'язано із цією ділянкою і має кордони у вигляді конуса з початком у центрі Землі й необмеженим продовженням у просторі по контурі границь земельної ділянки [4].

На сьогодні в Україні відсутня єдина система класифікації об'єктів нерухомості, яка б дозволяла ураховувати основні “товарні” властивості цілісного об'єкта, зведеного на ній. Відповідно, за основу для обліку в активах організації прийнято розглядати основні фонди й земельну ділянку.

При первіснообщинному ладі людина спочатку шукала захисту від навколишніх небезпек у готових “житлах”, тобто природних прикриттях – печерах, пандеменах тощо. У міру розвитку осілого способу життя в результаті переходу людей до виробничої господарської діяльності, з'явилися постійні примітивні житла як продукт людської праці.

Характер забудови визначався низьким рівнем продуктивних сил, а форми користування житлом – економічними відносинами, властивими первісному ладу. Основою первіснообщинного ладу є суспільна власність на засоби виробництва, то й житло було власністю всього племені. Усі будівлі в межах племені були однотипні, належали всьому роду й розрізнялися тільки залежно від кількості людей, що в них мешкали.

З розвитком й удосконалюванням знарядь праці змінювався й тип житла і характер поселень, оскільки на зміну родовому безкласовому суспільству прийшли класи. Загальна і вільна праця всіх членів суспільства в процесі виробництва замінюється примусовою працею рабів, а власність на засоби й продукти виробництва – приватною власністю. Із поглибленням суспільного поділу праці, виникненням регулярного товарообміну, появою рабства й приватної власності на засоби виробництва відбувається диференціація людських поселень. У рабовласницьких державах знищується однотипність житлових помешкань, однак, як і раніше, працівники, які займаються фізичною працею, живуть стиснуто в темних маленьких хатинах. Раби проживають у нетрях міських околиць. Поряд із халупами бідноти виникають просторі житла багатих городян і палаци правлячої рабовласницької влади, тому що дешева рабська сила давала можливість будувати великі і зручні будинки й пишні палаци. Відповідно в цей час виникли перші форми впливу держави на житлове будівництво.

Для продуктивних сил феодального періоду характерне вдосконалення обробки заліза, розвиток землеробства й поява поряд з ремісницькими майстернями мануфактурних підприємств.

Новий рівень продуктивних сил і відповідні їм виробничі відносини наклали свій відбиток на характер і типи людського житла феодального періоду. Феодал зводив у підвладних йому сільських районах замки, в яких він жив зі своєю сім'єю та який одночасно був центром, з якого він управляв і підкоряв собі навколишні землі й селян.

У період, що передує виникненню капіталізму, коли представники феодалної влади зближувались з багатими людьми, виникають нові форми житла – міські палаци, які різко відрізняються від замків поземельної аристократії. Будинки городян відображають господарську діяльність власника: купці проживають у двоповерхових будинках (у нижній частині будинку зберігають товари, а верхню використовують під житло або навпаки); майстерня ремісника, де він працює і продає свою продукцію, знаходиться на одному поверсі з житлом, а в більш бідній частини населення обидві функції найчастіше об'єднані в одній кімнаті.

Це наклало особливий відбиток на внутрішнє і зовнішнє оформлення будинку, тому що цеховий ремісник, що збуває свою продукцію, мав потребу в тім, щоб його майстерня або приміщення, в якому він торгував, виходили фасадом на багатолюдну вулицю для полегшення збуту товарів. Відповідно, використовуючи нестаток робітників у житлі, домовласник будує будинки вже не для задоволення особистої потреби, а для здачі квартир, кімнат і кутів, тобто вперше виникає задача житла в оренду. Житло в місті стає товаром – домовласник збагачується за рахунок орендаторів, стягуючи з них квартирну плату. Земля дорожчає й з'являється прагнення збільшити житлову площу за рахунок поверховості.

Надалі природний розвиток житлового будівництва був спрямований на пристосування природного середовища до потреб населення.

Капіталізація економічних відносин зумовила розвиток, з одного боку, стандартів житлобудівництва, а з іншого – зростання впливу держави на ринок житла.

Планування командно-бюрократичної системи радянського періоду зумовило згортання ринку житла й зниження стандартів щодо забезпечення якості житла.

Однак це зумовило, так би мовити, “нульові” умови формування ринку житла.

Новий поштовх для розвитку державного управління ринком нерухомості надало проголошення незалежності України.

Історія людства свідчить, що нерухоме майно є базою, без якої неможливе існування жодної держави. Існує багато визначень нерухомості. Наведемо найбільш поширені.

Нерухомість – це фізичні об'єкти: земельна ділянка, вільна від будівлі або з поліпшенням, яке нерозривно пов'язане із землею, а саме будинки, спорудження, ліси, багаторічні насадження, а також надра й водні об'єкти інше майно, що по законодавству віднесено до нерухомості [3, с. 15].

Нерухоме майно – це будь-яке майно, що складається із землі, а також будинків і споруджень на ній [Там же, с. 40].

Нерухомість – визначається як фізична ділянка землі й стосовні до нього виконані людиною поліпшення (у т.ч. і будівлі); земельні ділянки, а також міцно пов'язані з ним об'єкти (грунт, замкнуті водойми, чагарники, будинки, будови, спорудження й ін.), переміщення яких без нерозмірного збитку

неможливо. Основним атрибутом нерухомості зізнається земля як територія, включаючи й акваторії [3, с. 41].

Майно є нерухомим по його природі, або в силу його призначення, або внаслідок предмета, приналежність до якого воно становить [Там же, с. 42].

Нерухомість – у цивільному праві – земельні й інші природні угіддя, інше майно, прикріплене до землі, міцно пов'язане з нею (будинки, спорудження, об'єкти). До нерухомості відносяться також речові права на землю.

Нерухомість, нерухоме майно – реальна земельна й вся матеріальна власність. Включає все матеріальне майно під поверхнею землі, над її поверхнею або прикріплене до землі [Там же, с. 32].

Нерухомість – земельні, природні угіддя, інше майно, прикріплене до землі, міцно пов'язане з нею: будинку, спорудження, об'єкти, що перебувають у власності юридичних або фізичних осіб [1].

Нерухомим майном визнається за законом землі й усякі угіддя, будинки, заводи, фабрики, крамниці, усякі будинки й порожні двірські місця, а також залізниці [4, с. 42].

У практиці міжнародної статистики нерухоме майно класифікується як відтворені й невідтворні активи, при цьому вказуються види активів: житлові будинки; інші будинки і споруди; активи; земля; корисні копалини; низка біологічних природних ресурсів; водні ресурси.

Узагальнивши вищевикладене, зазначимо таке. Нерухомість виконує дві функції: виступає одночасно предметом особистого споживання й способом виробництва, тобто виступає одночасно соціальним й економічним благом, що ускладнює завдання визначення природи, житла з погляду науки.

Найважливішою особливістю нерухомості є її нерозривний зв'язок із землею (часто самі земельні ділянки також розглядаються як нерухомість), це й передбачає її значну вартість. Поза зв'язком із земельними ділянками нерухомості об'єкти втрачають звичайне призначення й, відповідно, знижується їхня вартість.

Аналізуючи визначення, що нормативно закріплені, а саме такі й мають практичне значення, відмітимо, що об'єкти нерухомості розрізняються між собою не тільки якісно, а й кількісно. Таким чином, нерухомість – це все те, що не може без значної шкоди бути переміщеним стосовно землі, на якій вона розташована, а також сама земля (земельна ділянка). Таким чином, поняття нерухомість містить три основних складові: житлова, нежитлова нерухомість й земля.

Останнє важливо для дослідження механізму державного управління регіональним ринком житлової нерухомості.

Отже, розглянуто основні етапи розвитку форм і типів житла, подано розбіжності трактування поняття “нерухомість” на різних етапах розвитку суспільства і в законодавстві різних країн. Визначено, що, хоча нерухомість включає, по суті, три основних об'єкти (житлова й нежитлова нерухомість, земля), ми досліджуємо процес формування механізмів державного управління. Таким чином багаторівневий характер регіональної соціогосподарської системи



обумовлює розглядати регіональні аспекти державного управління у сфері житлової нерухомості як одного з аспектів цієї системи.

Література:

1. Голиков А. П. Размещение продуктивных сил и регионалистика / А. П. Голиков, А. Г. Дейнека, Н. А. Казакова. – Х. : Олант, 2009. – 319 с.
2. Гриценко Е. А. Рынок недвижимости: закономерности становления и функционирования (вопросы методологии и теории) / Е. А. Гриценко. – Х. : Бизнес-Информ, 2002. – 128 с.
3. Павленко В. Нерухомість та її оподаткування в умовах ринкової економіки. Перспективи введення податку на нерухоме майно в Україні / В. Павленко // Науковий вісник. – 1999. – № 3 (6). – С. 34–46.
4. Регіональні особливості ціноутворення на ринку об'єктів нерухомості, що приватизуються // Власність в Україні. – 2000. – № 1. – С. 42–43.
5. Титяев В. И. Проблемы и пути реформирования экономики жилищного хозяйства / В. И. Титяев, А. В. Полонин // Коммунальное хозяйство городов : науч.-техн. сб. – К. : Техніка, 2009. – Вип. 34. – С. 95–98.
6. Усенко Я. Б. Структура і динаміка ринку об'єктів оренди / Я. Б. Усенко // Держ. інформ. бюл. про приватизацію. – 2000. – № 1. – С. 10–16.

*Надійшла до редколегії 10.11.2011 р.*

УДК 381.82.346

*О. М. КОВАЛЕНКО*

## **КОМУНІКАТИВНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ ЯК ІНСТРУМЕНТ ВЗАЄМОДІЇ СОЦІАЛЬНО ВІДПОВІДАЛЬНОГО БІЗНЕСУ І СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ**

*Висвітлено проблеми побудови механізмів подолання конфлікту інтересів держави і бізнесу та їх інституціонального забезпечення з метою утворення нової якості в системі суспільних відносин “державо-суспільство-бізнес”.*

**Ключові слова:** підприємництво, соціальна держава, соціально відповідальний бізнес, функції державного управління, комунікаційний менеджмент.

*In the article the problems of construction of mechanisms of overcoming of conflict of interests of the state and business are reflected and them institutional providing with the aim of formation of new quality in the system of public relations “state-society-business”.*

**Key words:** enterprise, social state, socially responsible business, functions of state administration, communication management.

На сучасному етапі розвитку суспільства з усією гостротою проявились протиріччя між державою і бізнесом, бізнесом і суспільством. Формою їх прояву є небажання бізнесу, з одного боку, повністю виконувати свої зобов'язання перед державою (про що зокрема свідчить наявність чималої тіньової економіки); з іншого – ігнорування бізнесом виконання соціальних функцій (про що свідчать масові порушення законодавства про працю, охорону навколишнього середовища). Тому існує нагальна проблема формування в Україні філософії соціально-відповідального бізнесу.

Як специфічні чинники розвитку підприємництва в Україні слід розглядати також і відсутність наступності історичної традиції в економіці та суспільному житті, що створює умови до залучення та адаптації іноземних інституцій, а також здійснену приватизацію, що заклала основу жорсткої соціальної стратифікації і сформувала негативний імідж бізнесу в суспільстві.

Розглядаючи процеси взаємодії держави і бізнесу в суспільному відтворенні слід досліджувати дві частини проблеми: з одного боку, проблеми діяльності людини в тому чи іншому інституціональному середовищі, з іншого – вплив держави на його формування. Українські дослідження проблематики відносин бізнесу і влади лише розпочинаються. Ідеї неінституціонального підходу розвинуто у працях А. Алчіана, Г. Беккера, Р. Коуза, Ф. Найта, Д. Норта та ін.; серед російських учених неінституціональний підхід висвітлюється у працях О. Ананьїна, А. Аузана, Р. Капелюшнікова, Я. Кузьміна, С. Малахова та ін.

Метою статті є обґрунтування комунікаційного менеджменту як методу державного управління, реалізація якого сприяє формуванню філософії соціально відповідального бізнесу в соціальній державі.

У ринковій економіці, де власність на засоби виробництва належить приватним особам і корпораціям, соціальна відповідальність бізнесу існує у двох випадках: з одного боку, перед державою стосовно повного і своєчасного виконання зобов'язань зі сплати податків і платежів, що забезпечують дохідну частину бюджету, а отже, сприяють найбільш повному виконанню державою соціальних функцій, а також компенсацій нею неспроможностей ринку.

З іншого боку, власник засобів виробництва відповідає перед суспільством у цілому стосовно збереження і відновлення навколишнього середовища, забезпечення розвитку громад, на території яких здійснюється бізнес.

Третьою складовою соціальної відповідальності слід розглядати відповідальність бізнесу безпосередньо перед працівником, зокрема в забезпеченні гідних умов і безпеки праці, виплати гідної заробітної плати, що відображає здібності і інтенсивність праці робітника, а також забезпечує його право на отримання соціальних виплат з бюджету у разі настання страхових випадків, що стосуються тимчасової втрати працездатності, втрати роботи тощо.

Держава несе свою частину соціальної відповідальності перед суспільством, оскільки здійснює за рахунок коштів державного бюджету

надання соціальних послуг громадянам. Проте окрім зобов'язань перед суспільством держава бере на себе також зобов'язання стосовно забезпечення умов діяльності бізнесу, за яких останній найповніше виконує покладені на нього зобов'язання, зокрема і соціальні.

Таким чином, система соціальної відповідальності в суспільстві включає три компоненти – державу, бізнес, суспільство та кілька підсистем, які їх пов'язують: держава-бізнес, бізнес-суспільство, держава-суспільство [7].

Взаємозв'язок цих суб'єктів утворюють систему, центром якої є людина.

Отже, всі існуючі підсистеми в системі “бізнес-державо-суспільство” при визначенні контексту державного управління процесами формування філософії соціально-відповідального бізнесу в найбільш загальних рисах стосуються двох проблем, а саме: рівень і якість життя громадян, де бізнес і влада несуть солідарну відповідальність (проте стандарти визначаються державою, яка і здійснює примус щодо необхідності їх забезпечення); акумулювання і перерозподіл публічних ресурсів, до формування яких має відношення також і бізнес (процеси ж перерозподілу знаходяться у віданні держави).

Викладене дозволяє зробити проміжний висновок, який стосується того, що умовою виховання в Україні (за умов відсутності історичної традиції) бізнесу, що є відповідальним перед країною, є виконання в першу чергу, державою своїх соціальних зобов'язань перед громадянами.

На думку А. Гальчинського, мова йде про усвідомлення того, що у своїй основі суспільний розвиток має роздвоєну структуру. Він органічно поєднує, з одного боку, загальноцивілізаційний стрижень розвитку, самоціль якого – безпосередній розвиток людини, й суто формаційну, конкретно історичну спрямованість – з іншого. Зміст останньої визначається не довільно, а об'єктивними можливостями того чи іншого способу виробництва підпорядкувати свої основні ланки реалізації загальної тенденції розвитку. Однак мова тут іде скоріше про скерований об'єктивними законами розвитку процес людської еволюції, яка, розвиваючись за циклічним сценарієм, підкоряється конструктивному чи деструктивному впливу соціально-економічної формації, тобто чисто соціальне підпорядковується суспільно-політичному і техніко-технологічному.

Так само важко погодитись і з тим, що за будь-якої формаційної системи виробництво об'єктивно спрямоване на розвиток людини, багатства її особистості.

Це завдання постає як таке, що реалізується не безпосередньо, а лише в кінцевому підсумку. Отже, самоціль загальноцивілізаційного процесу й специфічна мета конкретної формаційної структури – це ті дві діалектичні протилежності, взаємодія яких зумовлює структурування історичного розвитку [2].

Об'єктивним є напрямок розвитку, відповідно до якого формаційні структури чимраз більше підпорядковуються загальноцивілізаційним цілям. Це, врешті-решт, і дає змогу прогнозувати такий ступінь суспільного розвитку, коли протиріччя між загальноцивілізаційними й формаційними структурами

знайде своє остаточне вирішення. Воно буде взагалі знято. Формацийні структури себе живуть. Вичерпавши свої функції, вони будуть повністю поглинені загальноцивілізаційним процесом. У цьому контексті, очевидно, мова йде про співзвучну сучасній філософії тезу “у процесі подолання (взаємопоглинання) внутрішніх протиріч система генерує потенціал власного розвитку” [4].

За А. Гальчинським, соціалізація країн західної цивілізації, під якою розуміється процес гуманізації суспільства, підпорядкування цільової спрямованості його розвитку, функціональних структур, зокрема й виробництва, інтересам розвитку особи і є результатом вирішення зазначеного протиріччя [2]. Полеми вирішення цього протиріччя є динаміка соціального капіталу, а одним з інструментів – формування філософії соціально відповідального бізнесу. При цьому держава в особі утворених нею інститутів несе відповідальність і безпосередньо впливає як на формування і динаміку соціального капіталу, так і на процеси визначення бізнесом власної філософії розвитку.

Таким чином, безпосереднім виконанням взятих на себе зобов’язань щодо якості соціального розвитку держава створює умови формування нової якості бізнесу.

Друга підсистема передбачає виконання бізнесом договірних зобов’язань перед суспільством, елементами якого є наймані працівники.

К. Каутський з цього приводу писав: “Так само, як термін “теорія крахів” і “теорія катастроф”, термін “теорія зубожіння”, придуманий і пущений в обіг Марксом і Енгельсом, свідчить про обурення робочого класу, який постійно зростає і постійно навчається, об’єднується і організовується самим механізмом капіталістичного виробництва” [5]. Прагнення підприємців погіршити положення робітників або, принаймні, протидіяти їх спробам поліпшити його – є неминучим наслідком капіталістичного способу виробництва і гонитви за прибутком.

Іноколи деякі фабриканти доходять навіть до того, що визнають, що хороша заробітна плата і скорочений робочий день підвищують продуктивність праці, але цим не знищується їх прагнення до “зубожіння”. Якраз ці інтелігентні фабриканти і прагнуть до заміни робітників машинами, що зберігають працю, і методами виробництва за допомогою кваліфікованої праці замість простої [Там же].

Проте в Україні існує і інший бік протиріч у сфері виробництва, пов’язаний з вартістю товару “робоча сила”, необхідністю активізації інноваційної діяльності підприємств. Це протиріччя пов’язано з тим, що дешева праця на підприємствах, утворених за індустріального технологічного укладу, не спонукає власників до оновлення засобів виробництва і дозволяє отримувати прибавочний продукт, еквівалентний вартості інноваційного продукту, який потребує залучення меншої кількості праці значно вищої вартості і значних капітальних інвестицій.

Означені вище протиріччя у сфері соціальної відповідальності бізнесу, що стосуються мінімізації рівня заробітних плат, можуть бути вирішені лише державними інституціями.

На сучасному етапі розвитку, коли підприємницькі структури зіштовхуються з проблемою нових викликів глобального середовища, які часто неможливо вирішити, використовуючи випробувані методи, на думку Н. Висоцької, само поняття “підприємництво” трансформується. На її думку, під системою підприємництва розуміють відносно стійку у просторі і в часі економічну систему, що надає певний ступінь свободи головним діючим особам цієї системи – приватним підприємцям, що володіють підприємницькою ініціативою і налаштовані на отримання прибутку; ... система має установку на залучення світу до сфери своєї діяльності і акцентування уваги на суспільно вагомих аспектах людської діяльності, що необхідно для того, аби врівноважити інтереси розвитку бізнесу з більш широкими інтересами всього суспільства [1]. Проте в такому визначенні наявні протиріччя, оскільки система підприємництва може реалізувати свою свободу лише тією мірою, в якій це є можливим, оскільки сучасна держава накладає певні інституціональні обмеження на її функціонування. По-друге, сама система підприємництва не має волі до “врівноваження інтересів розвитку бізнесу з більш широкими інтересами всього суспільства” – таке цілепокладання повинно виходити від соціальної держави [7].

Аналіз літератури доводить, що можливі чотири підходи до реалізації ідеї корпоративної соціальної відповідальності:

- 1) ринковий;
- 2) з позицій державного регулювання;
- 3) з боку зацікавлених осіб;
- 4) з боку корпоративної філософії (совісті).

Підхід з позицій державного регулювання заснований на виборі відповідних цільовій функції методів державного управління.

Класичним складом основних функцій менеджменту є планування, організація, мотивація, контроль. Кожна з цих функцій реалізується за допомогою певної кількості прийнятих управлінських рішень. План за своєю суттю є управлінським рішенням, підготовка плану відбувається шляхом виконання таких робіт: вивчення існуючого стану зовнішнього та внутрішнього середовищ, висвітлення проблем, обґрунтування можливих шляхів їх вирішення та розвитку подій взагалі, відбір кращого та його ухвалення. Функція організації необхідна для створення умов виконання плану (побудова раціональної структури, розподіл і кооперування праці, забезпечення ресурсами, регулювання та координування дій, тощо). Кожна з наведених процедур окремо вимагає прийняття управлінських рішень і саме завдяки їй здійснюється. Реалізація функції мотивації потребує визначення об'єкта мотивації, стратегічних, тактичних і оперативних цілей (форм, методів і зон контролю в подальшому).

Крім того, під час виконання етапів процесу прийняття управлінських рішень, в яких задіяно декілька людей чи установ, необхідно здійснювати всі функції. Так, роботи з аналізу ситуації чи реалізації рішення треба спланувати, організувати, проконтролювати та мотивувати виконавців [3]. Таким самим

чином, у послідовній реалізації всіх функцій державного управління здійснюються процеси комунікації в державному управлінні. Проте у процесі спеціалізації управлінської праці при формуванні філософії соціально відповідального бізнесу комунікація виділяється у відносно самостійний вид діяльності. Управління процесом комунікацій складає суть комунікаційного менеджменту. З погляду сфери діяльності і залучених ресурсів комунікаційний менеджмент є професійною діяльністю з використання комунікаційних засобів, методів, інструментів, механізмів, що забезпечують формування й ефективний розвиток усіх видів капіталу економічної системи. Саме ця професійна діяльність допомагає керівникам організації, міста, регіону розробити стратегію ефективного розвитку, сформувати організаційну культуру, вибрати найбільш дієві канали комунікації [6].

Мета комунікаційного менеджменту – підвищення ефективності економічної системи, формування і використання всіх видів її капіталу шляхом організації комунікативного простору. Мета формує такі завдання:

- добір і акумулювання інформації з джерел, зовнішніх стосовно даної економічної системи;
- класифікацію, трансформацію, забезпечення доступності інформації;
- поширення й обмін інформацією як усередині системи, так і поза нею;
- пошук ефективних способів, інструментів і механізмів інтегрованої комунікації;
- втілення фірмової комунікації в продуктах, послугах, документах, базах даних і програмному забезпеченні;
- створення, оцінка і використання нематеріальних активів [Там же].

Звертаючись до проблеми формування філософії соціально відповідального бізнесу, викладені вище завдання підлягають розв'язанню в системі “соціальна держава і соціально відповідальний бізнес” засобами комунікаційного менеджменту.

Отже, взаємодія соціальної держави і бізнесу з метою його соціалізації, отримання статусу соціально-відповідального вимагає особливого роду комунікацій, які реалізуються в системі комунікаційного менеджменту. Така спеціалізація у процесі державного управління розвитком об'єктивно повинна бути забезпечена у процесі реалізації функцій планування та організації комунікацій. Об'єктом мотивації та контролю може виступати середовище підприємництва, яке підлягає державно-управлінським впливам. При цьому, маючи на увазі, що діяльність бізнесу здійснюється в соціальній державі, слід передбачити організаційно-функціональне забезпечення зворотних зв'язків, що включає публічність прийняття державно-управлінських рішень, а також дослідження на етапі контролю ефективності здійснених державно-управлінських впливів.

Вирішення проблеми формування в Україні філософії соціально-відповідального бізнесу пов'язано з діяльністю держави, яка виконує взяті на себе зобов'язання виключно відкрито і публічно, формуючи довіру до себе як до соціальної і спонукаючи підприємництво вчиняти так само. Діяльність

органів державного управління в цьому напрямку складатиме предмет подальших досліджень.

Література:

1. *Высоцкая Н. В.* Социальная ответственность бизнеса в контексте трансформации российского предпринимательства / Н. В. Высоцкая // Державне регулювання соціального підприємництва та соціально відповідального бізнесу : матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф., 25 листопада 2010 р. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2010. – С. 128–130.
2. *Гальчинський А. С.* Становлення суспільства постформаційної цивілізації / А. С. Гальчинський. – К. : Вища шк., 1993. – С. 186.
3. *Дегтяр А. О.* Державно-управлінські рішення: інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення : [монографія] / А. О. Дегтяр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2004. – 224 с.
4. *Иванов Д.* Глэм-капитализм / Д. Иванов. – Режим доступу : <http://www.apn.ru/publications/article21195.htm>
5. *Каутський К.* К критике теории и практики марксизма (“Антиберштейн”). – изд. 2-е, стереот. / К. Каутський ; [пер. с нем.].– М. : Едиториал УРСС, 2003. – С. 28.
6. *Кузьменко В.* Соціальний капітал суспільства Френсіса Фукуями у створенні та розвитку НІС / В. Кузьменко. – Режим доступу : <http://iee.org.ua/gu/pub/p77>
7. *Самофалова Т. О.* Соціальна відповідальність бізнесу як об’єктивна категорія соціально-економічної системи / Т. О. Самофалова // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2011. – Вип. 2 (33). – С. 214–221.

*Надійшла до редколегії 13.10.2011 р.*

УДК 351.83 : 316.323

*В. П. ЄЛАГІН*

## **ІНСТИТУАЛІЗАЦІЯ СОЦІАЛЬНИХ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ ТРАНЗИТИВНОЇ ЕКОНОМІКИ**

*Розглянуто можливість застосування теорії інституціональних матриць для розробки моделі взаємодії соціальної держави та суспільства в матеріально-технологічному системному просторі у складі чотирьох базових інститутів. Опрацьовано шляхи реформування інституціональної взаємодії інститутів родини, власності, солідаризму і влади.*

**Ключові слова:** інституціональна структура, базовий інститут, системний простір, солідаризм.

*The work considers the opportunity to apply the theory of institutional matrices to developing the model of interaction between a social state and society within the material and technological area of the four basic institutions. The ways to reform the institutional interaction of the family, ownership, solidarism, and power have been elaborated.*

**Key words:** institutional structure, basic institution, system area, solidarism.

Причиною кризи соціальних держав світу наприкінці ХХ ст. стали неконтрольоване зростання державних витрат на соціальну сферу, збільшення дефіциту бюджету, інфляція (у середині 1970-х рр.), марнотратність державного апарату, зниження ефективності в економіці й інші негативні наслідки надмірного втручання держави в економіку. Вони привели до усвідомлення того факту, що мають місце “провали” не тільки ринку, але й держави.

Пошуки причин неспроможності й неефективності держави, яка не завжди, як випливало з теорії добробуту, сприяла підвищенню суспільного добробуту, привели вчених до теорії інституціональних матриць. Поняття “базові інститути”, що презентує глибинні риси суспільних структур, зустрічається в різних авторів (О. Бессонова, Т. Заславська, С. Кірдіна, Р. О’Салліван). У теорії інституціональних матриць терміну “базові інститути” вдалося надати більшої точності, виокремивши історичні інваріанти, що зберігають свою природу в ході розвитку соціуму.

Метою даної роботи є застосування теорії інституціональних матриць для розробки моделі взаємодії соціальної держави та суспільства в матеріально-технологічному системному просторі.

Очевидно, що для узгодження й агрегування різнорідних індивідуальних уподобань у суспільні, потрібні правила й механізми, що дозволяють прийняти колективне (суспільне) рішення, що влаштовує всі або більшість членів суспільства.

Громадяни делегують свої інтереси організованим групам, які, у свою чергу, прагнуть нав’язати ці інтереси через апарат державного примусу цілому суспільству. Як показує практика, людина, що зайняла державну посаду, не обов’язково буде керуватися винятково міркуваннями суспільного благополуччя й упровадження в життя рішень, що відбивають думки більшості членів суспільства.

Таким чином, якщо пересічний споживач зацікавлений у максимізації корисності, бізнесмен – у максимізації прибутку, представник державних органів буде прагнути до максимізації своєї приватної вигоди. При цьому необхідно мінімізувати негативні наслідки й максимізувати позитивні з погляду досягнення суспільного добробуту. Передача ресурсів у соціальній державі визначається інтересами, що трансформуються в політику перерозподілу, а інститути такої держави повинні діяти з метою досягнення особистих цілей індивіда-споживача.

Як було вже неодноразово доведено, поряд з визнанням саморегулюючої ролі ринку, що спонтанно впорядковує економічне й соціальне життя за



допомогою вільного ціноутворення й конкуренції без монополій, необхідним є свідомо направлене державне втручання в цей процес.

У концепції соціальної держави для збільшення рівня добробуту повинен бути реалізований принцип субсидіарності, що визнає право державного втручання там, де неофіційні організації не проявляють активності, а індивід не здатний самостійно справлятися із ситуацією, що виникає. У цьому випадку держава допомагає (координує процес) користуватися індивіду розвиненими формами самопомоги на рівні родини й громади. У такій моделі існує досить розвинений ринковий сектор соціального обслуговування, представлений, зокрема, різними видами приватного страхування. Одним з головних у цій моделі є принцип соціального партнерства, що усуває протиріччя між найманим робітником і роботодавцем через механізм узгодження інтересів.

У перехідних моделях транзитивної економіки соціальна несправедливість і соціальні негаразди пояснюються обмеженням ринкової конкуренції внаслідок зрощування бізнесу із владою. Прихильники соціальної ринкової економіки вважають найважливішою метою політики захист ринкової економіки від влади, нівелювання чинників, що сприяють обмеженню конкуренції. Ті соціальні проблеми, які зобов'язані своїм виникненням владі, необхідно вирішувати за допомогою радикальних заходів, що впливають на “кореневу систему”, тобто спрямованих на ослаблення владних позицій.

Для більшості теоретиків соціальної ринкової економіки конкурентна політика – найкраща соціальна політика. Головна проблема в економіці полягає в тому, щоб послідовно орієнтувати державу на захист і підтримку вільної конкуренції в умовах ринкової економіки. Тому, на наш погляд, дійсна суть соціальної політики в наданні індивідуумові певної, обмеженої економічної незалежності – тим самим формується базовий простір економічної свободи у сфері економіки.

Аналіз основних економічних інститутів ринкової та редистрибутивної систем у теорії інституціональних матриць показує, що в останніх немає чіткого співвідношення з альтернативними інститутами ринкової економіки. Розглядаючи соціально-економічні інститути в контексті цієї концепції, необхідно ще раз відзначити, що під базовими інститутами розуміються глибинні соціальні відносини, а не норми або організації. У базових економічних інститутах господарська практика закріплює ті способи взаємодії економічних суб'єктів з конкретним матеріально-технологічним середовищем, що дозволяють одержувати найкращий соціально-економічний результат. Причому найкращий не для окремих груп, а для основної маси населення, тому що тільки тоді зберігається цілісність і безперервність господарської діяльності всього суспільства.

Суспільство не має можливостей подолати економічну нерівність, яка виникає у процесі конкурентного розподілу матеріальних і грошових ресурсів. Однак воно може у процесі їх перерозподілу зменшити негативні наслідки соціально-економічної нерівності. Так виникає ідея державного регулювання соціальних та економічних процесів. Однак і тут неможливо задовольнити

всіх членів суспільства з погляду їх добробуту, тому що кожна людина краще за всіх здатна оцінити тільки свій власний добробут. Суспільний добробут визначається тільки в одиницях добробуту окремих людей, при цьому добробут окремих людей незрівнянний через різницю в суб'єктивних оцінках корисностей.

Унаслідок вищесказаного очевидна неможливість підбору такого критерію добробуту, який би задовольняв усіх індивідів суспільства. Тому такий критерій повинен визначатися з погляду всього суспільства.

Форми уявлень суб'єктів соціально-економічних відносин про добробут відповідають історичному шаблону розвитку суспільно-господарського життя й на кожному шаблоні розгортаються в систему типів економічної поведінки й способів отримання корисних ефектів з ресурсного потенціалу національної економіки.

Суспільний і індивідуальний добробут становлять протилежні сторони діалектичного протиріччя процесу розвитку економічних відносин. В еволюції сучасної соціально-економічної системи індивідуальний добробут стає підставою для суспільного добробуту, що знаходить висвітлення у формах взаємозв'язку процесів державного регулювання й ринкових взаємодій суб'єктів господарювання, у побудові державного бюджету, позабюджетних фондів, а також в участі держави в інвестиційному процесі й соціальній сфері.

Способи ефективної взаємодії індивідуального й суспільного добробуту не можуть бути встановлені за допомогою підходів і інструментів сучасної неокласичної теорії, тому для їхнього визначення необхідно використовувати методологічні підходи й теоретичні ресурси інституціонального характеру. У процесі глобальної інтеграції економічних відносин позначилися якісно нові умови формування соціальних стандартів і, відповідно, способів оцінки добробуту: домінуюча роль людського капіталу як фактора господарського процесу, подолання меж між окремими локальними ринками й формуванням всесвітнього господарського простору, інтенсивна інтеграція соціальних сфер різних країн.

Соціальна орієнтація сучасних державних економічних інститутів підсилює фактори зростання суспільного й індивідуального добробуту, а також обумовлює потребу в динамічному узгодженні різноманіття інтересів суб'єктів з метою забезпечення стійкого й ефективного відтворення системи соціально-економічних відносин, а також оптимізації витрат суспільно-господарської трансформації.

Ефективна взаємодія індивідуального й суспільного добробуту може бути забезпечена на основі використання мережі регіональних і місцевих програм забезпечення суспільних потреб за умови дебіюрократизації системи державного управління й запобігання розростання відповідних витрат. Необхідність оптимізації взаємодії індивідуального й суспільного добробуту обумовлена масштабами й глибиною перетворень соціально-економічних відносин.

У зв'язку із подальшим розвитком економіки знань відбувається перехід від “жорстких” моделей економічної людини убик їх соціалізації. Досягнення добробуту уявляється не нагромадженням ресурсів, соціальна оцінка стає домінуючою стосовно економічної. Виникає етично орієнтований погляд на блага для людини й на соціальні досягнення держави. Самі соціальні показники, що використовуються в економічному аналізі, продовжують носити в основному факторний характер, що відбиває лише умови соціального розвитку, а не його результат. Підходи, потенційно орієнтовані на кінцевий продукт, пов'язані із широким підходом на основі різних “соціальних” видів капіталу, які після системної інституціоналізації закладаються в основу однієї з базових матриць у системі економічних відносин суспільства.

Такий підхід дозволяє по-новому вирішувати проблеми визначення факторів економічного зростання, розподілу доходів, економічної ролі освіти, взаємозв'язок інвестицій у людину з рівнем продуктивності праці й доходів, мотивації підприємницької діяльності, забезпечення раціональної зайнятості й оптимального функціонування ринку праці. Сутнісне ядро теорії людського капіталу являє собою інвестиційне трактування витрат на якісне вдосконалювання людського потенціалу, формування здатностей і потреб людей і характеристику внеску нематеріальних інвестицій в економічне зростання. Прибуток на накопичений людський капітал в останні десятиліття суттєво зростає.

Способи вдосконалювання добробуту визначаються формами участі людини в економіці, з одного боку, а з іншого – роллю держави в забезпеченні соціального захисту. При цьому, на наш погляд, конструктивними факторами, покладеними в основу зростання індивідуального й суспільного добробуту, повинні бути такі:

- регулювання процесів ринкових відносин;
- розвиток людини як головний критерій економічного розвитку;
- помірковане зменшення диференціації доходів;
- установа гармонійної рівноваги чотирикутника ресурсних сфер: людина – ринок – суспільство – держава;
- соціальна рівновага, що охоплює весь комплекс від соціального забезпечення, повної зайнятості до індивідуальної допомоги й захисту.

Новітня історія західних держав наводить приклади того, як і за яких умов ідеології, що опираються на невластивий для таких країн комплекс комунітарних інститутів, одержують значне поширення. Можна бачити, що виникнення різних концепцій “суспільства загального благоденства”, “теорії суспільного добробуту” і інших, що впливають із комунітарного ідеалу, збігається з етапами економічних й соціальних криз ідеологічних інститутів, що домінують та не справляються в достатній мірі зі своїми функціями. У цей період в економічній, політичній і ідеологічній сферах більш явно проявляють себе інститути комплементарні, характерні для держав зі східними інституціональними матрицями. Так, у період соціального спаду виникають

концепції нового або соціального лібералізму, де зізнається позитивна роль держави в економічному й соціальному житті, але лише в тому випадку, якщо державне регулювання сприяє реалізації цінностей, що захищають права й свободу людини.

У державах з плановою економікою посилення ролі альтернативних ідеологічних субсидіарних інститутів також збігається з періодами трансформацій і великих соціальних реформ. Так, процес перебудови, що почався в СРСР із середини 1980-х рр., ознаменувався посиленням і поширенням ліберальних і демократичних цінностей у суспільній свідомості, активним освоєнням ученими й політиками відповідних наукових концепцій і теорій із західних країн тощо. Упровадження інституціональних форм, відповідних до інститутів свободи, індивідуалізму й стратифікації, охопило всі сфери життя – від розвитку вільної преси й засобів масової інформації до індивідуальних грантів на проведення досліджень.

Сам зміст трансформаційного процесу значною мірою обумовлюється поширенням альтернативних ідеологічних інститутів. Аналогічний процес активного запозичення багатьох цінностей західного світу в соціальну практику був характерний і для китайського суспільства 1980-х рр., у період розгортання великих соціально-економічних і політичних реформ.

Інституалізація соціально-економічних функцій держави та суспільства може бути реалізована за допомогою теорії “інституціональних матриць”, яка належить К. Поланьї і Д. Норту, та стверджує, що система інститутів кожного конкретного суспільства створює своєрідну інституціональну матрицю, яка визначає особливий спектр можливих траєкторій його подальшого розвитку [3]. Сьогодні більшістю дослідників розглядаються головним чином два типи інституціональних матриць: західна (Y-матриця) й східна (X-матриця), що включають економіку, політику й ідеологію.

Користуючись основними положеннями теорії інституціональних матриць, можна запропонувати такі моделі взаємодій головних інститутів суспільства, що відносяться до X- та Y-матриць (рисунок) [4]. Якщо узагальнити типи соціальних відносин, то всі суспільні структури, організації, групи можуть бути або елементом у системі відкритих горизонтальних базових матриць (а), або елементом у системі закритої базової пірамідальної матриці (б).

Відкриті самоорганізаційні польові структури соціуму відносно автономні, відкриті впливам, які взаємодіють або через континуальну складову загального поля соціуму, або безпосередньо між собою, або за допомогою агентів чи агентів-структур (рис. (а)).

Матеріально-технологічний простір існування конкретного етносу (системний простір) визначається рівнем розвитку економічних відносин, історико-культурними традиціями, геополітичним розташуванням і багатьма іншими факторами, що впливають на соціально-економічну поведінку суспільства. Саме в цьому просторі відбувається взаємодія визначених нами чотирьох головних інститутів, зазначених на рисунку, відповідно: 1 – родина, 2 – власність, 3 – солідаризм, 4 – влада.

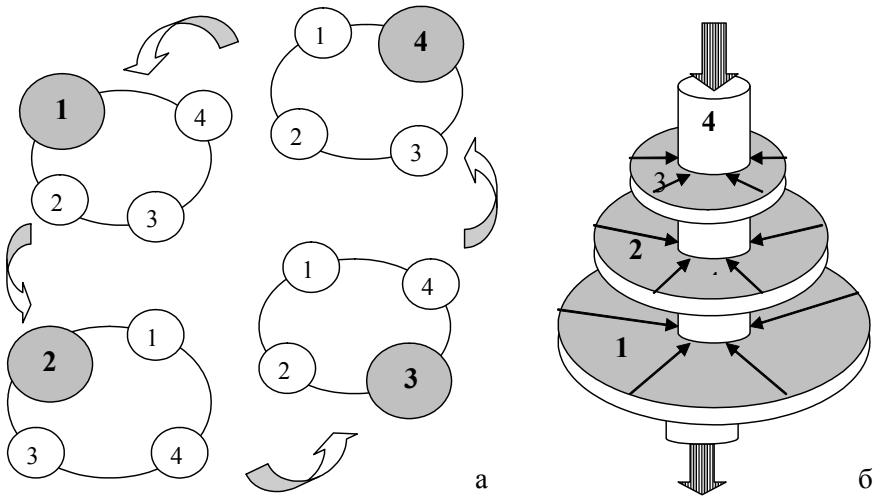


Рисунок. Системний простір польової (а) та пірамідальної (б) інституціональних Y- та X-матриць

Місце розташування матриці в системному просторі та відповідь на запитання, який з чотирьох інститутів має домінувати в даний проміжок часу, не може бути визначено априорі в умовах вільної самоорганізації, тому що атрактор системи в точці біфуркації визначається синергією найбільш впливових чинників і суб'єктів активної дії всередині та ззовні системи. Першою (і головною) умовою для самоорганізації складних систем є відкритість системи, тобто можливість обміну з навколишнім середовищем (за посередництвом спеціальних контрагентів) речовиною, енергією та інформацією.

Польові Y-матриці характеризуються свободою вибору шляхів розвитку міжінституціональних зв'язків на основі вільної самоорганізації внутрішніх структур і в різні періоди еволюційного розвитку мають можливість вибору найбільш оптимальної позиції в системному просторі з послідовним домінуванням одного із чотирьох вказаних інститутів. У процесі обміну діють переважно об'єктивні відносини, а організаційне управління здійснюється польовою матрицею. Окремі автономні структури самі відшукують засоби і шляхи взаємодії, впливів, договорів, вибору партнерів і структур кооперативної співпраці.

Польові матриці – це своєрідний дискурс, тобто структура, яка не має центру та реалізує таку діяльність, що перебуває у процесі безперервної і нескінченної розбудови, самовдосконалення і самознищення. Фрактальні структури польової матриці утворюються і диференціюються за критерієм певних цінностей і сенсів – матеріально-економічних, духовно-психологічних,

морально-виховних, наукових тощо. Система відносин у такій матриці має вільні самоврядні структури, що максимально наближені та мають вплив один на одного.

X-матриця носить ознаки організаційно-пірамідальної системи (рис. (б)). У такій структурі один з інститутів (у нашому випадку це “влада”) жорстко домінує над іншими та наскрізь пронизує решту інститутів, що встановлює жорстку централізацію та негативно впливає на процеси розвитку та удосконалювання міжсистемної взаємодії. Такі структури ефективно працюють в умовах, коли передбачається невелика кількість варіантів розвитку, а для її виживання необхідний постійно-потужний енергетичний імпульс з боку “керуючої” матриці. Водночас такі структури мало пристосовані до виживання у швидкоплинних зовнішньопольових умовах, що потребує гнучкого вибору з величезної кількості варіантів. За таких умов загибель внутрішньо абсолютно негнучкої структури забезпечена, так само, як і всіх її фрактальних підструктур.

Усі фрактальні підструктури, що народилися з такої матриці, такі ж жорсткі, негнучкі і непристосовані до автономного життя, незважаючи на те, що в них можуть бути різні завдання і функції, тип керівника, ментальність регіону, району життєдіяльності структури, польові ситуації тощо. Реально існуючий режим “Я” в них практично не задіяний, а режим “МИ” таких фрактальних організацій налаштований на виживання всієї матричної системи тільки за умов, зміна яких призводить до краху системи [2]. Цей режим підтримується інститутами примусу і націонал-патріотичною ідеологією. Прикладом може слугувати пірамідальна матриця командно-адміністративної системи СРСР. В епоху випробувань, війн, революцій ця система згуртовувалася, виживала та зміцнювалася, мала досить високі темпи зростання, проте за часів мирного, спокійного розвитку система набувала ознаки хаосу, безпорадності та занепаду.

За таких умов суспільного розвитку України позитивні національні риси характеру українців у пірамідальному системному просторі набули протилежного змісту: ніжність обернулася сентиментальністю, ввічливість – підлеглістю, скромність – браком гідності, соціальна пристосованість – рабською невпевненістю в собі, оптимістичність – прийняттям бажаного за дійсне, поступливість – безпринципністю [1].

У нормальному здоровому соціумі потрібні як одні, так і інші класи структур. Одні структури працюють на дальнє поле і на виживання спільноти взагалі, інші – на ближнє поле і на виживання закритих пірамідальних структур, які також потрібні на своєму місці (армія, внутрішні силові структури, державні підприємства тощо).

Але проблема в тому, що всі структури (особливо пірамідальні), які повинні відійти в умовах соціальних змін, розпастися, поступитися місцем іншим, попри все мають внутрішнє прагнення і внутрішні резерви до життя. Вони мають для цього спеціальний природний механізм – розмноження власних фрактальних підструктур.

Владні державні структури в тоталітарних суспільствах завжди мали необмежені можливості для цього, а в критичний період вони народжують власні підструктури в іншій формі.

На підставі проведених досліджень можна зробити такі висновки. Перехідною моделлю для України є шлях суттєвого послаблення жорстко інтегруючої ролі держави, яка обмежує вільне пересування фрактальної матриці в системному просторі соціально-економічних відносин суспільства. Послаблення державного впливу відбувається за рахунок децентралізації влади, деконцентрації державних структур, передачі повноважень, ресурсів і відповідальності на нижчі щаблі територіальної влади, утвердження принципів субсидіарної відповідальності за рахунок зміцнення ресурсної бази системи органів місцевого самоврядування.

#### Література:

1. *Донченко О.* Інституціональні матриці як структури колективної психіки / О. Донченко // Соціальна психологія. – 2008. – № 5. – С. 3–13.
2. *Донченко О.* Фрактальна психологія / О. Донченко. – К. : Знання, 2005. – 323 с.
3. *Кирдина С. Г.* Институциональные матрицы и развитие России / С. Г. Кирдина. – М. : Наука, 2001. – 346 с.
4. *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт. – М. : Начала, 1997. – 180 с.

*Надійшла до редколегії 23.12.2011 р.*

УДК 351.713

*І. М. НЕСТРУГІНА*

## **ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО АУДИТУ РЕГІОНАЛЬНИХ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ**

*Розглянуто наукові підходи до оцінки ефективності виконання державних бюджетних програм.*

**Ключові слова:** механізм, державний фінансовий контроль, організаційно-правові засади, державний бюджет України, бюджетний процес.

*The article reviews research approaches to evaluating the effectiveness of state budget programs.*

**Key words:** mechanism, the state financial control, organizational and legal basis, the State budget of Ukraine, the budget process.

Аудит ефективності бюджетних програм є важливою складовою державного фінансового контролю при застосуванні програмно-цільового

методу формування бюджету. Утім, запровадження програмного бюджету знаходиться лише на початковій стадії. Якщо говорити про регіональний рівень, то в більшості випадків об'єктом аудиту бюджетних програм виступають самі бюджетні програми. Згідно зі статтею 20 Бюджетного кодексу України, програмно-цільовий метод у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів застосовується за рішенням відповідної місцевої влади.

У вересні 2002 р. Кабінетом Міністрів України було схвалено Концепцію застосування програмно-цільового методу (далі – ПЦМ) в бюджетному процесі, яка визначила мету та основні принципи застосування програмно-цільового методу, його елементи та етапи впровадження. Метою запровадження програмно-цільового методу визначається встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання [1].

Вважається, що ПЦМ дасть чітке розуміння державним органам і громадськості, на що витрачаються бюджетні кошти, забезпечить прозорість бюджету та зміцнить дисципліну бюджетного процесу. Практика розроблення програм застосовується в Україні з початку 2004 р. лише на державному рівні. Чинні нормативно-правові акти містять положення про подальше розширення реалізації цього методу на місцях – на рівні місцевих бюджетів. Наприклад, у Концепції задекларовано перехід до застосування ПЦМ у бюджетному процесі на місцевому рівні ще у 2003 – 2004 рр. Утім, аналіз законодавчої бази в 2003 – 2010 рр. не виявив жодного законодавчого акту або законодавчо закріпленої типової методики щодо етапів впровадження ПЦМ у процес формування місцевих бюджетів.

Прихильниками структурно-організаційного підходу до розуміння механізму державного контролю є В. Авер'янов, О. Коротич, В. Малиновський, Н. Нижник, Р. Рудніцька, Ю. Туркова та інші науковці.

Мета статті – розкрити особливості організації і проведення аналізу ефективності регіональних бюджетних програм.

На жаль, елементи, успадковані з радянських часів, усе ще домінують у вітчизняній бюджетній практиці. Поки що процес реформування торкається тільки технічних моментів, залишаючи поза увагою основи та ідеологію системи прогнозування і планування. Бюджетне законодавство України не зобов'язує органи місцевого самоврядування формувати свої бюджети за програмно-цільовим методом. На сьогоднішній день не затверджені загальнодержавна концепція впровадження ПЦМ на місцевому рівні, відсутня загальна методологія, не існує типової системи показників ефективності бюджетних видатків, не розроблено програмну класифікацію місцевих бюджетів. На нашу думку, ще зарано говорити про суцільний перехід на формування місцевих бюджетів на ПЦМ.

Застосування програмно-цільового методу передбачає здійснення й певних організаційних заходів. Зокрема, кожний орган управління має розробляти стратегію своєї діяльності не тільки на наступний рік, а й на середньострокову перспективу. Значно зростає роль і відповідальність



головних розпорядників бюджетних коштів у складанні своїх бюджетів. Це потребує за рахунок перерозподілу чисельності створення відповідних підрозділів, які б відали стратегічним плануванням і складанням бюджету відповідного рівня, виходячи з визначених пріоритетів.

Програмна структуризація напрямків діяльності означає, що такі речі, як дані про видатки, пропозиції стосовно фінансування та відповідні вимоги можна організувати у відповідно невелику кількість статей у будь-якому окремому бюджеті. Основною рисою програмного бюджетування є те, що здійснюється суворий контроль за результатами програм, а не за обсягом здійснених видатків. Тобто, не обов'язково має бути більше коштів, але результативність їх витрачання повинна неухильно підвищуватися. Образно висловлюючись, керівник отримує програмні кошти для досягнення поставлених цілей та виконання поставлених завдань. У межах цього фінансування керівник програми може відносно вільно визначати, як досягти кінцевого результату в найбільш ефективний, прийнятний та простий спосіб. Таким чином, програмному бюджетуванню властива значно більша, порівняно з традиційним, свобода управлінських дій.

Необхідним елементом має стати моніторинг і контроль за виконанням бюджетних програм, і, у зв'язку з цим, великої цінності набуває розробка якісної системи оцінки результативності бюджетних видатків. Оцінка бюджетних програм, за формулюванням шведського вченого Е. Ведунга, – це ретельне, ретроспективне визначення переваг, вартості й цінності адміністрування, результатів і наслідків дій урядових установ, яке має значення для майбутніх практичних ситуацій [2, с. 239].

У багатьох розвинених країнах світу застосовується технологія вимірювання результатів діяльності (performance measurement), що являє собою процес збору детальної інформації про ефективність (efficiency), результативність (effectiveness) та якість (quality) програм і послуг, що надаються органами місцевої влади. Вимірювання результатів діяльності може використовуватися організацією (бюджетною установою) для оцінки її власної діяльності, може використовуватися муніципалітетом у деяких послугах, крім того, декілька органів місцевого самоврядування можуть об'єднатися і розробити спільну систему. Для застосування цієї технології важливим є чітке визначення концепції діяльності, вибір відповідних вимірників, а також зворотній зв'язок (встановлення прямого контакту з процесом прийняття рішень).

Вимірювання результатів діяльності допомагає точно оцінити потреби та встановити цілі, робить можливим довгостроковий аналіз і порівняння результатів, покращує підзвітність та якість послуг для клієнтів, підвищує мотивацію персоналу організації та рівень довіри громади до місцевого самоврядування.

“Показник виконання” є основою для оцінки діяльності як приватного, так і державного сектора. Однак показники результативності та їхнє смислове навантаження істотно відрізняються від простих результатів і показників. Вони

безпосередньо пов'язані з реагуванням установи на розв'язання проблем соціальної та економічної спрямованості, а не на поліпшення умов або на утримання, підтримку установи тощо.

Показники виконання програм мають будуватись на цілях програми, вимірювати один і той самий об'єкт за певний проміжок часу, використовувати дані, що є доступними для учасників бюджетного процесу. Як правило, показники виконання програм пропонуються самими бюджетними установами – виконавцями програм і підпрограм у процесі їх формування. Але, на наш погляд, існування системи рекомендованих показників за основними напрямками бюджетних видатків, буде теоретичною базою для безпосередніх виконавців програм і полегшить їх роботу в цьому напрямку. Тому вкрай важливим завданням є обґрунтування системи результативних показників оцінки бюджетних видатків як за програмами, так і за напрямами відповідно до бюджетної класифікації, що є абсолютно необхідною умовою для ефективного управління видатками місцевих бюджетів.

Оскільки технологія вимірювання результатів діяльності почала застосовуватися в США, а потім в Європі, то систематизація показників для оцінки ефективності та результативності бюджетних видатків була предметом досліджень перш за все закордонних учених-економістів. Запропоновані ними показники багато в чому схожі, але відрізняються, як правило, не змістом процесу оцінки, а кількістю та назвами показників. Розглянемо деякі з них.

Американський економіст Р. Хакет вважає, що показники результативності мають показати ефективність використання бюджетних коштів; вимірювати ті самі результати через деякий час; порівнювати результати виконання бюджетних програм у динаміці за роками та між головними розпорядниками бюджетних коштів; зазначити зміни, які відбуваються у групі споживачів, чи зміни у проблемах, на розв'язання яких спрямована програма; використовувати зрозумілі та чітко визначені терміни. Він виділяє такі види показників результативності:

- показник якості, який відображає, наскільки послуга досягла своєї мети або виконала завдання, задовольнила потребу споживача або задовольнила загальноприйняті вимоги галузевого стандарту. Причому, якщо дані відсутні або не зібрані для обчислення такого показника, установа повинна визначити дії та ресурси збору цих даних;

- показник продуктивності відображає кількість вироблених одиниць продукції, наданих послуг або кількість споживачів, яка була обслугована державною установою в рамках програм (наприклад, кількість відвідувань людей похилого віку вдома; кількість людей, які пройшли вакцинацію тощо);

- показник ефективності – показник витрат (або сума інших ресурсів) на одиницю продукту. Цей показник є інструментом, який відображає, наскільки державні послуги надаються за рахунок найменших витрат. Але він не відображає, наскільки повно задовольняються потреби за бюджетною програмою, яка на них спрямована. Вони висвітлюють зміни у витратах на одиницю продукції та ефективність діяльності щодо надання цих послуг (наприклад, витрати на одного клієнта, витрати на один випадок тощо);

– показник робочого навантаження – це співвідношення результатів за програмою з кількістю зайнятих у ній працівників (наприклад, кількість клієнтів на одного менеджера за напрямком, кількість заяв на одного менеджера за напрямком тощо);

– показник рентабельності – це показник витрат на одиницю продукту. Показник рентабельності є інструментом оцінки та порівняння альтернативних методів надання послуг. Він з'ясує, чи є інші способи вирішення завдань програм також ефективно, але за найменшими витратами – або ефективніше за рахунок цього обсягу витрат (наприклад, витрати на задоволення потреби одного споживача; витрати на одного пацієнта, що був успішно реабілітований тощо).

Оцінка якості фінансової діяльності та дотримання законності є перевіркою фінансових угод, звітів і доповідей винятково з визначенням дотримання відповідних законів та регуляторних норм. Іноді це називають “аудит на основі фактичних величин”. Існують певні тенденції стосовно концепції “нового державного управління”, спрямовані на звуження масштабу цієї форми аудиту на користь нарощувального на підставі очікуваних величин бухгалтерського обліку на критеріях результативності.

Американський економіст Р. Зоді, який є головним консультантом Агенції США з міжнародного розвитку з питань впровадження програмно-цільового методу в Україні, вважає, що показники оцінки програм необхідні для реальної оцінки виконання, перевірки, мистецтва проведення оцінки на всіх рівнях. Вони можуть також використовуватись як основа для асигнувань на всіх рівнях. Крім показників продуктивності, робочого навантаження та результативності, які вже описувалися вище, він виділяє додатково такі типи показників:

– показники затрат – ресурси, що використовуються для забезпечення виконання напрямів діяльності програм (наприклад, кількість працівників на повний робочий день у програмі);

– показники продукту – виконаний обсяг робіт (наприклад, кількість виконаних перевірок);

– показники користі – користь для суспільства (наприклад, рівень грамотності).

Шведський учений Е. Ведунг вважає доцільним застосування таких показників для оцінки програм:

– продуктивність, розрахована як продукт через витрати;

– ефективність, що представляє собою грошову цінність результатів заходу через грошову вартість заходу (витрати-вигоди);

– ефективність як результати заходу у фізичному виразі через грошові витрати на захід (витрати-результативність).

Д. Аммонс визначає показники продуктивності як поєднання показників результативності та показників ефективності. Наприклад, “довжина відремонтованої дороги в метрах за одну годину” – показник ефективності, а “процент якісно відремонтованих доріг” – показник результату, то кошти (або години праці), витрачені на відповідним чином відремонтований метр дороги, віддзеркалюють продуктивність.

З огляду на вищевикладене можна зробити висновок, що серед науковців немає одностайності щодо показників оцінки результативності бюджетних програм, їхнього змісту та співвідношень між ними. При цьому слід зазначити, що будь-яка система показників є компромісом між тим, чого було б бажано досягти з теоретичної точки зору, і тим, що на практиці можна створити на підставі доступних даних, їхньої ймовірності, відображення наявними даними поточних процесів тощо.

Наведемо головні вимоги до системи показників оцінки результативності бюджетних програм. Насамперед ці показники повинні давати комплексну, всебічну оцінку виконання бюджетної програми. Вони повинні забезпечувати повноту охоплення у поєднанні з відповідною простотою системи показників. При розробленні системи показників ставиться мета відбити широкий спектр економічних і соціальних процесів, що відбуваються під час виконання програми.

Такий підхід дає змогу керівникам установи та посадовцям швидко оцінити ситуацію й у разі негативних попередніх наслідків вжити відповідних заходів, спрямованих на ліквідацію негараздів і досягнення результативності програми. Також цей підхід дає можливість керівникам установ та органам влади краще зрозуміти, наскільки показники витрат співвідносяться з показниками продукту й ефективності по кожній бюджетній установі і в розрізі програм. Тобто наскільки результати програми відповідають вкладеним у неї коштам. В ідеалі якість і характеристика цих процесів потребує збору і обробки великих обсягів інформаційних ресурсів, значних сил і засобів на їхню обробку. Однак на практиці прийняття рішень з тих чи інших питань оцінки програм часто здійснюється в умовах неповноти інформації, браку часу на детальне інформаційне забезпечення, необхідності економії засобів та інших обмежувальних факторів. Тому треба знайти обмежену кількість найважливіших показників, що відбивають кількісну та якісну оцінку виконання бюджетних програм. Використання обмеженого числа показників дасть змогу за менших зусиль організувати дійовий фінансовий контроль, у тому числі оперативний моніторинг виконання програм. Система показників, таким чином, не стає громіздкою, перевантаженою інформацією. Водночас вона буде достатньою для аналізу й оцінки ситуації, визначенні ключових проблемних сфер та перспектив розвитку.

Система показників повинна бути реалістичною, тобто включати показники, що фактично можуть бути насичені інформацією. Винятково важлива умова формування системи показників – порівнянність показників у часі й просторі, необхідна як для відстеження динаміки процесів, так і для порівнянь показників.

Орієнтирами для порівняння можуть бути: минулі періоди; порівняння на національному рівні; порівняння на міжнародному рівні; еталон (стандарт); цілі; очікування споживачів; вимоги зацікавлених сторін; професійні стандарти.

До системи можуть включатися показники, для яких потрібна інформація, відсутня у стандартній статистичній звітності. Можливі також ситуації, коли

для окремих показників будуть потрібні додаткові дослідження. Важливою умовою є можливість розширення просторових і часових меж. При створенні системи показників слід орієнтуватися на її використання не лише для оцінки у певний час, а й для відстеження динаміки і перспектив розвитку.

Література:

1. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі : станом на 14 вересня 2002 р. / Урядовий кур'єр. – № 26. – 2002. – С. 12–13.

2. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм : пер. з англ. / Е. Ведунг. – К. : Всеуито, 2003. – 350 с.

*Надійшла до редколегії 23.12.2012 р.*

## РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 332.14

П. В. ВОРОНА

### ФОРМУВАННЯ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ

*Сформульовано основні напрямки стратегії розвитку регіонів та визначено їх вплив на органи місцевої влади та органи місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** регіон, стратегія, соціально-економічний розвиток, реформи, місцева влада.

*Basic directions of strategy of becoming regions and influence on their determination of organs of local-authority and local self-government are represented in the article.*

**Key words:** region, strategy, socio-economic development, reforms, local-authority.

Особливістю сучасного етапу розвитку суспільства в Україні є пошуки конструктивних напрямів і механізмів його прискореного, динамічного соціально-економічного зростання. Створення нової парадигми суспільних відносин, тобто формування новітньої стратегії спонукає до суттєвих перетворень у системі державного управління та місцевого самоврядування, їх впливу на соціально-економічний розвиток. Тривалий спад і стагнація економіки країни, політичні перманентні кризи, деморалізація суспільних відносин, проблема самосвідомості національних і регіональних еліт ставлять питання щодо життєздатності і стійкості державності. У зв'язку з цим необхідні новітні підходи з урахуванням світового досвіду щодо формування стратегії соціально-економічного розвитку як країни загалом, так і окремих регіонів зокрема. Стратегія розвитку регіонів виступає домінантою, одним із найважливіших факторів зростання в умовах побудови Української держави. Побудова соціально орієнтованої ринкової економіки можлива лише за активного залучення до процесу формування і реалізації стратегії розвитку регіональних владних структур, посилення їх ролі та розширення функцій. Адже регіональна політика у змозі забезпечити ефективне використання природно-ресурсного, виробничого, трудового, інвестиційно-інноваційного потенціалів, урахувати географічні, історичні та соціальні особливості кожної території задля комплексного соціально-економічного розвитку як окремого регіону, так і країни в цілому. Тому питання формування напрямів розвитку регіонів є нині особливо актуальним для їх ефективного розвитку, економічного та соціального вирівнювання, ліквідації депресивності регіонального розвитку.

Важливим напрямом роботи в управлінні розвитком регіону є теоретичне обґрунтування методологічних основ розробки та реалізації стратегії соціально-економічного розвитку, що в підсумку сприяє розкриттю потенціальних можливостей зростання, формуватиме цільові орієнтири у вирішенні складних економічних і соціальних питань окремої території.

Дослідженню складних проблем регіонального управління (регіоналістики), самоврядуванню регіонів, особливо вирішенню їх соціально-економічних проблем присвячено праці таких провідних вітчизняних і зарубіжних учених, спеціалістів-практиків управлінців та економістів: О. Амосова, В. Бабаєва, В. Бакуменка, Р. Безсмертного, М. Вебера, А. Вороніна, Ю. Гончарова, А. Гошко, В. Гошовської, Б. Данилишина та ін.

Наукові здобутки цих учених мають велике наукове і практичне значення. Проте проблема управління регіональним розвитком потребує подальшого дослідження, оскільки докорінно змінились внутрішні і зовнішні умови функціонування господарства регіональних систем, що потребує формування новітніх стратегій. Тому актуальність і важливість питань щодо формування стратегій розвитку регіонів, формування програм, посилення ролі місцевого самоврядування зумовлюють напрям подальших досліджень, що носять прикладний характер.

У дослідженнях з розвитку регіонів основоположним поняттям, інтегрованим об'єктом пізнання є "регіон". З позицій управління регіон виступає соціально-економічною територіальною формою організації управління країни чи суспільства. Ураховуючи нові процеси в економіці України, які пов'язані з формуванням ринкових відносин, пропонуємо розглядати регіон як територіально цілісну частину країни, що має особливий комплекс природних, трудових, матеріальних, інформаційних та інших ресурсів, що визначають її спеціалізацію та напрям господарської діяльності в системі національного господарства, забезпечують процес відтворення, сприяють економічній самостійності у вирішенні внутрішніх соціальних питань життєдіяльності громад [2].

Загальноприйнятий у регіональній економіці територіальний поділ країни представлений трьома основними рівнями: макрорівнем, мезорівнем і макрорівнем (рис. 1).



Рис. 1. Загальноприйнятий територіальний поділ країни в регіональній економіці

Ці рівні відображають адміністративно-територіальний устрій України, який представлений ієрархічною триступеневою системою: країна – область – район. Багато дослідників стверджують, що під регіоном слід розуміти “адміністративну область, яка виступає основним структуроутворюючим елементом країни та виражає загальнодержавні інтереси на місцях” [2]. Беручи до уваги економічні, соціальні, екологічні процеси, які відбуваються в регіонах та перебувають у тісному взаємозв’язку і взаємозалежності, пропонуємо розглядати адміністративно-територіальну область як складну соціально-економічну систему, в якій кожний елемент виконує певні функції. При цьому основними системними ознаками області визначено цілісність, взаємозалежність складових, наявність структури та кордонів, приналежність до певної ієрархії систем, функціональна та цільова налаштованість (рис. 2).

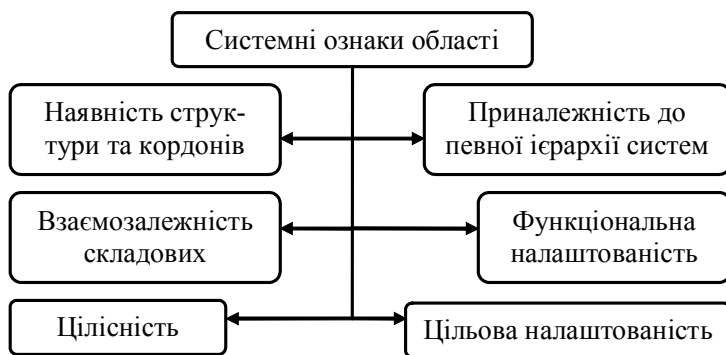


Рис. 2. Основні системні ознаки області, як регіону країни

Розгляд методології реалізації регіональної політики дозволяє стверджувати, що економічні зв’язки центру і регіонів мають формуватись на принципах єдиного економічного простору, що є найважливішою умовою цілісності країни. Центр формує певну соціально-економічну сферу, в рамках певної території, що володіє обумовленою законом самостійністю, вирішує загальнодержавні і внутрішні завдання. За таких умов перед місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування постає завдання поєднання та узгодження цілей соціально-економічного розвитку території й країни в цілому. Вони мають розробити механізм їх виконання залежно від фінансово-економічного стану регіону та його місця в національній економіці й суспільно-політичному житті держави. Основним варіантом вирішення цього завдання є розробка стратегії соціально-економічного та суспільно-політичного розвитку регіону.

На нашу думку, стратегія – це довготерміновий курс розвитку країни, регіону чи підприємства, спосіб досягнення цілей, який вони визначають для себе, керуючись потребами розвитку в межах своєї політики, визначеної національним законодавчим полем.



Формування стратегії регіону передбачає необхідність формулювання глобальної мети його розвитку, визначення завдань, які необхідно вирішити для досягнення поставлених цілей, узгодженості ресурсів і цілей, визначення векторів поведінки для досягнення цілей з урахуванням умов зовнішнього середовища, які постійно змінюються і, нарешті, прийняття програм соціально-економічного розвитку регіону, комплексних або ж галузевих. Ця робота проводиться спільно обласними радами та обласними державними адміністраціями (рис. 3).

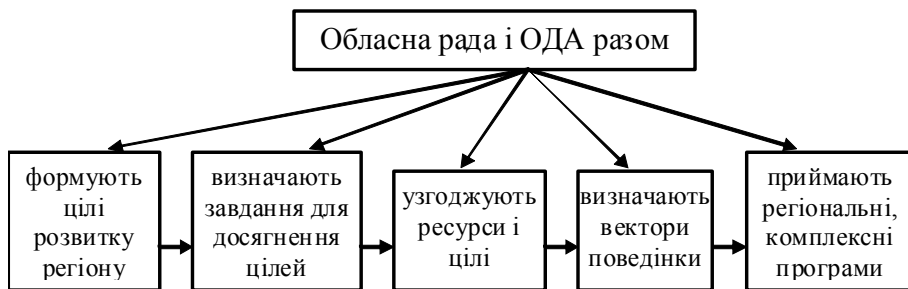


Рис. 3. Методологія формування стратегії регіону

Сучасне поняття стратегії засноване на уявленні про неї як про один із процесів управління з урахуванням перспектив розвитку подій. Тому стратегія має відповідати таким принципам:

- відображати державну управлінську політику та ідеологію регіонального розвитку;
- орієнтувати виробничу діяльність у регіоні на запити споживачів для максимального врахування їх потреб та інтересів;
- урахувувати впливи зовнішніх і внутрішніх факторів на суб'єкти господарювання і на сам управлінський процес;
- складатися з різноманітних етапів реалізації; відповідати виклику оточення і формувати конкурентні переваги території;
- опиратися на людський потенціал як основу соціально-економічної системи й самої системи управління тощо [1].

У той же час стратегія розглядається як довготерміновий та якісно визначений напрямок розвитку регіону, що стосується сфери, засобів і форм його реалізації, системи взаємин усередині суб'єктів управління.

Якщо мета визначає те, до чого прагне регіон, і що хоче одержати в результаті менеджменту, то стратегія визначає, яким чином, за допомогою яких дій він зуміє досягти своєї мети в умовах існуючого оточення, що швидко змінюється.

Відомо, що стратегія – це поняття абстрактне, але їй властиві деякі характерні риси. Процес її розробки завершується не негайною дією, а лише

встановленням загальних напрямків, просування за якими забезпечити зростання і зміцнення позицій регіону в країні. Крім цього:

- стратегія використовується для розробки перспективних проєктів методом безупинного пошуку;

- вона не може передбачити усіх можливих змін, а дає лише узагальнену інформацію й пропозиції;

- як тільки у процесі пошуку відкриваються конкретні альтернативи, з'являється і більш точна інформація, однак вона може поставити під сумнів обґрунтованість початкового стратегічного вибору, а тому успішне використання стратегії неможливе без зворотного зв'язку;

- для відбору проєктів розвитку регіону застосовуються певні орієнтири, що являють собою національні цілі, і ті, яких прагне досягти громади регіону, а стратегія пропонує шляхи й засоби для досягнення цих цілей;

- стратегія потребує великих затрат фінансів, часу, інтелектуального ресурсу.

Основним завданням соціально-економічної стратегії є опрацювання правил і прийомів, що забезпечують суспільне зростання в таких об'ємах, що забезпечить ефективне досягнення поставлених цілей розвитку і дозволить поєднати інтереси всіх учасників процесу розробки і реалізації стратегічних програм [3].

Вибір мети передбачає спрямування на її досягнення певної сукупності ресурсів, якими володіє регіон. Оскільки ці ресурси є обмеженими і вичерпними, то управлінці мають визначити, досягнення яких цілей забезпечить найвищу продуктивність використання ресурсів, тобто забезпечить найбільшу ефективність. Стратегія передбачає спрямування будь-якого ресурсу на реалізацію тієї чи іншої мети без негативного впливу на процес досягнення хоча б однієї з інших стратегічних цілей. Тобто соціально-економічна стратегія – це план розвитку регіону у стані, що відповідає критерію Паретто-ефективності [Там же].

Для створення та підтримання в регіоні власних конкурентних переваг необхідно реалізувати такі методологічні прийоми:

- дослідження ресурсів та умов, що створюють конкурентні переваги території;

- дослідження ринків потенційних товарів і послуг, що відповідають інтересам регіону, вибору таких стратегічних зон (ніш) господарювання, які спроможні на тривалий проміжок часу забезпечити гнучкість для успішного збуту товарів і послуг;

- формування товарного асортименту регіональної економіки, що найбільшою мірою задовольняє актуальні індивідуальні і виробничі потреби потенційних покупців у регіоні, у країні та за її межами, забезпечує на цій основі систематичне отримання прибутку суб'єктами господарювання області;

- розподіл ресурсів, що є в розпорядженні органів влади, між різними напрямками діяльності для забезпечення максимальної продуктивності (рентабельності) їх використання, особливо коштів місцевого бюджету;

- вивчення функціонування ринків, що є чинниками виробництва, ринків цінних паперів, валютними ринками для забезпечення економічно ефективного

підтримання стратегічного потенціалу території на рівні, достатньому для ефективного розвитку регіону;

– формування ефективної цінової політики для забезпечення в довготерміновій перспективі стійкої позиції підприємств комунальної власності у специфічних (часто монополістичних) сегментах ринку;

– раннє виявлення кризових тенденцій у межах підприємств регіону, попередження соціальних проблем [5].

Стратегія розвитку регіону розглядається як чітко визначений, документально відображений напрям соціально-економічного розвитку, який передбачає постановку конкретних цілей зростання, шляхів їх досягнення, та зорієнтований на значне покращання соціально-економічного статусу регіону в перспективі. Стратегія регіону відображає значною мірою головний напрям господарської діяльності, вказує на можливі шляхи та пріоритети в досягненні стратегічної мети економічного зростання. Методологія при цьому виступає в ролі інструменту, що сприяє виконанню перспективних намірів, узгоджує конкретні оперативні дії із загальною довгостроковою стратегією. Сучасним інструментом державного та місцевого впливів на процеси соціально-економічного розвитку регіонів є використання програмно-цільового методу управління. Програма як механізм реалізації стратегії являє собою сукупність тактичних, взаємопов'язаних заходів науково-технічного, економічного, соціального і організаційного характеру, направлених на досягнення певної цілі суспільного розвитку [7].

На відміну від програм, що розробляються в масштабах усієї країни, регіональні програми характеризуються, перш за все, своєю територіальною визначеністю. Територіально визначеними є їхні цілі, а також залучені для їх реалізації ресурси. Найбільш раціональною є дія програми в межах адміністративного поділу.

Управління регіональним розвитком в Україні повинно спиратися на повне й адекватне відображення економічної і соціальної ситуації в кожній окремо визначеній одиниці системи адміністративно-територіального устрою. Основні завдання аналізу соціально-економічного розвитку області в нових умовах господарювання мають бути спрямовані на виявлення досягнутого рівня; розкриття найважливіших тенденцій у розвитку господарського комплексу, соціальної сфери, реформуванні економічних відносин, соціального стану населення та екологічної ситуації; визначення як окремих недоліків, диспропорцій, так і позитивних явищ у функціонуванні території; дослідження соціально-економічного потенціалу області. Проведення аналізу необхідне для прийняття правильних рішень і визначення перспектив розвитку території.

Аналітична програмна робота передбачає використання певних схем і методик дослідження. Це визначає необхідність цільового спостереження та порівняльного аналізу значної кількості факторів і показників. Розроблена методика аналізу соціально-економічного розвитку регіону, по-перше, відображає економічні і соціальні процеси, що проходять в області; по-друге, є передумовою вибору відповідної стратегії і програми соціально-економічного

розвитку. Дана методика включає такі основні елементи комплексної системно-цільової оцінки:

- аналіз геополітичного розташування області;
- оцінку природно-ресурсного потенціалу;
- аналіз демографічної ситуації і трудових ресурсів області;
- аналіз соціальних передумов розвитку;
- стратегічну оцінку економічної бази області;
- інтегральну оцінку рівня соціально-економічного розвитку області.

Вибір стратегії пропонується здійснювати в такій послідовності:

- вибір стратегічної мети розвитку регіональної системи;
- вибір стратегії розвитку відповідно до визначених альтернатив і ступеня

розвитку регіону;

- визначення і систематизація цілей регіонального розвитку [1].

При виробленні нових методів регіонального управління важливе місце відводиться механізму впровадження стратегії економічного розвитку області, який включає таке:

- стратегію економічного розвитку області;
- комплексну регіональну програму по реалізації завдань стратегії;
- заходи виконання програмних завдань, стратегічних орієнтирів [Там же].

Механізм формування, розробки і реалізації стратегії повинен узгоджуватись на кожному рівні управління, включаючи загальнодержавний рівень. Формування та впровадження стратегії економічного розвитку області доцільно здійснювати згідно з методичними принципами та з принципом програмно-цільового підходу. Практичною формою застосування програмно-цільового методу в регіональному управлінні є розробка та реалізація цільових комплексних програм соціально-економічного розвитку. Цільова установка програми залежить від обраної стратегії економічного розвитку. Проводячи аналогію розвитку регіону з розвитком підприємства, можна виділити активну і пасивну регіональні стратегії (рис. 4) [6].

Окремо варто зупинитись на реалізації стратегії диверсифікованого розвитку. Ця стратегія впроваджується за умов, коли в регіоні вже немає достатніх можливостей для розвитку на ринку товарів і послуг з товарного асортименту і того переліку послуг, що виробляється регіоном у межах даної території. Основні чинники, що обумовлюють вибір стратегії диверсифікованого розвитку, такі: ринки знаходяться у стані насичення або ж скорочення попиту на товар чи послуги; надходження коштів, які можуть бути прибутково вкладені в інші сфери бізнесу; новий бізнес може спричинити синергічний ефект, наприклад, за рахунок оптимізації використання обладнання, комплектуючих виробів, сировини тощо; недосконалість антимонопольного регулювання, що стримує розвиток підприємств у межах галузей; зменшення рівня податків; спрощений вихід на світові чи національні ринки; можливість залучення нових кваліфікованих працівників та підвищення ефективності використання потенціалу системи менеджменту тощо [4].

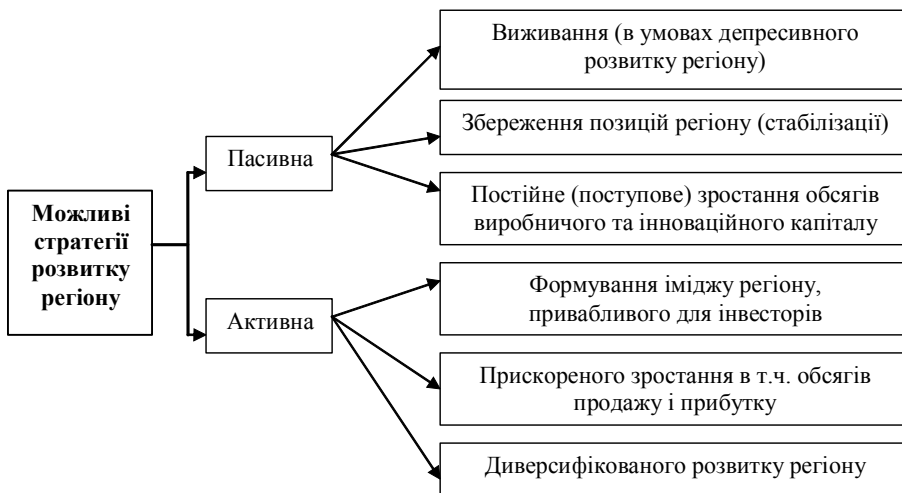


Рис. 4. Регіональні стратегії розвитку

Основними стратегіями диверсифікованого розвитку є такі:

- стратегія центрованої диверсифікації базується на пошуку і використанні додаткових можливостей виробництва нових товарів та послуг;
- стратегія горизонтальної диверсифікації передбачає пошук можливостей зростання на існуючому ринку за рахунок нової продукції, що потребує нової технології, відмінної від тієї, що використовується;
- стратегія конгломеративної диверсифікації полягає в тому, що підприємства регіону розвиваються за рахунок виробництва товарів, які технологічно не пов'язані з тими, що виробляються та реалізуються на нових ринках [6].

Результативність упровадження стратегії і вчасне виконання завдань, окреслених у програмі економічного розвитку області, залежить від фінансових можливостей регіональних органів управління та від обраної стратегії її реалізації.

Основою фінансової бази місцевих органів влади є дохідні надходження до місцевих бюджетів. Вони закріплюють їхню економічну самостійність, активізують господарську діяльність, дають змогу розширити економічний потенціал регіону, реалізуючи стратегії зростання. Одним із важливих напрямів реформування регіональної бюджетної політики є посилення ролі місцевих податків і зборів у формуванні доходів місцевих бюджетів.

Найбільш характерною нині для регіонів України є стратегія поступового нарощення виробничого та інноваційного потенціалів. Дана стратегія передбачає збереження структури господарства регіону та поступовий перехід до нових перспективних напрямів господарської діяльності. Вона дозволяє відновити рівновагу регіонального розвитку, створити умови для подальшого нарощування потенціалу регіону. Але відсутність належної інноваційної політики не створює умов для переходу до стратегії прискореного зростання, що є необхідністю в цей період розвитку української державності.

Таким чином, важливими аспектами розв'язання проблеми є визначення напрямів стратегії розвитку регіону. Вона узагальнює і розвиває накопичений досвід публічного управління, державного регулювання економікою на регіональному рівні, а також містить нові положення щодо організації стратегічного управління в межах регіону. Однією з найважливіших передумов здійснення місцевою владою своїх повноважень по управлінню регіоном та одночасно одним із головних інструментів територіального регулювання економічних процесів є стратегічне управління. Стратегія розвитку регіону відображає головний напрям господарської діяльності, вказує на можливі шляхи та пріоритети в досягненні стратегічної мети. Регіональні цільові чи комплексні програми виступають у ролі інструменту, що сприяє виконанню перспективних напрямів, узгоджує конкретні оперативні дії із загальною довгостроковою стратегією.

Сам процес формування стратегії соціально-економічного розвитку регіону буде більш ефективним, якщо його проводити відповідно до системи методичних принципів, особливо принципу пріоритетності національних інтересів перед регіональними, принципу комплексного розвитку економіки, принципу використання програмно-цільового підходу, принципу правового регулювання стратегії. Ці принципи повинні використовуватись на постійній основі, інші можуть мати кон'юнктурний характер, тобто коригуватись залежно від ситуації.

Фінансова самостійність місцевих органів влади є індикатором результативності стратегії. Стратегія держави на посилення ролі місцевих податків і зборів, разом з використанням програмно-цільового методу складання бюджету, дозволила б зосередити увагу місцевої влади на фінансуванні пріоритетних напрямів, які в змозі забезпечити економічне зростання регіону.

#### Література:

1. *Богашко О. Л.* Науково-методичні засади стратегії економічного розвитку регіону : дис. ... к.е.н. : спец. 08.10.01 / О. Л. Богашко. – К., 2006.
2. *Богашко О. Л.* Теоретичне обґрунтування економічної сутності регіону / О. Л. Богашко // Формування ринкових відносин в Україні : зб. наук. пр. № 7–8 “Інвестиції XXI століття: соціальні орієнтири” ; наук. ред. І. К. Бондар. – К., 2003. – С. 182–186. – (Спеціальний випуск).
3. *Богашко О. Л.* Стратегічний підхід оптимізації конкурентоспроможного розвитку області / О. Л. Богашко // Економіка: проблеми теорії та практики : зб. наук. пр. : в 5 т. – Вип. 189. – Дніпропетр. : ДНУ, 2004. Том IV. – С. 1204–1209.
4. *Герасимчук В. Г.* Стратегічне управління підприємством. Графічне моделювання : навч. посіб. / В. Г. Герасимчук. – К. : КНЕУ, 2000. – 360 с.
5. *Люкшинов А. Н.* Стратегический менеджмент : [учеб. пособ. для вузов] / А. Н. Люкшинов. – М. : ЮНИТИ – ДАНА, 2000. – 375 с.
6. *Наливайко А. П.* Теорія стратегії підприємства. Сучасний стан та напрямки розвитку : [монографія] / А. П. Наливайко. – К. : КНЕУ, 2001. – 78 с.
7. *Немцов В. Д.* Стратегия управления : учеб. пособ. / В. Д. Немцов. – К. : КНЕУ, 2001. – 273 с.

УДК 35.071.6-159

В. П. КОЗУБ

## НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В РЕАЛІЗАЦІЇ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

*Проаналізовано проблеми функціонування системи місцевого управління, визначено основні напрями вдосконалення взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в реалізації владних повноважень.*

**Ключові слова:** місцеве управління, органи державної влади, органи місцевого самоврядування; взаємодія; повноваження.

*The problems of functioning of the system of local government are analysed, certainly basic directions of perfection of co-operation of local state administrations and organs of local self-government in realization of imperious plenary powers.*

**Key words:** local government, public authorities, organs of local self-government; co-operation; plenary powers.

На етапі реформування системи органів державного управління й органів місцевого самоврядування досить актуальною є проблема вдосконалення місцевого управління, зокрема взаємодії органів державного управління та органів місцевого самоврядування. Для ефективного розв'язання питань місцевого значення потрібна модель, яка б забезпечувала необхідну єдність державної влади з одночасною самостійністю територіальних громад, сприяла ефективності взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Взаємодія органів державного управління і представницьких органів місцевого самоврядування необхідна і логічно обґрунтована, тому що, по-перше, це дозволяє найефективніше реалізовувати принцип поєднання державного і місцевого інтересів при здійсненні управління на місцях; по-друге, здійснення делегованих повноважень обласними державними адміністраціями дозволяє поліпшити якість державного управління, оскільки державні завдання вирішуються з розумінням суті проблем населення області або району і з урахуванням місцевих можливостей; по-третє, таке делегування дозволяє уникнути створення громіздких та численних виконавчих органів обласних і районних рад при збереженні якості здійснення повноважень.

Законодавство України “Про місцеве самоврядування” і “Про місцеві державні адміністрації” визначили сфери компетенції органів самоврядування та місцевих (обласних і районних) органів виконавчої влади. Залишаються без відповіді

деякі процедурні питання, більшість із яких може загострити конфлікт між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування на всіх рівнях.

Система державного управління потребує вдосконалення у сфері розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, фактично немає чіткого механізму розподілу державних та самоврядних послуг, і при цьому обидва владні центри є відповідальними перед мешканцями регіону, і це примушує їх шукати певних форм і методів співпраці [3].

У Пояснювальній доповіді Ради Європи до Європейської хартії місцевого самоврядування зазначається, що однозначно вирішити, якими власне питаннями повинні займатися місцеві влади, взагалі неможливо, оскільки в дійсності більшість проблем, що вирішуються ними, мають як місцеве, так і загальнонаціональне звучання, і обмеження компетенції місцевих органів лише суто локальними, вторинними питаннями значило би відведення вторинної ролі самому місцевому самоврядуванню [14].

На практиці такий стан справ значно ускладнює проблему розмежування функцій і повноважень місцевого самоврядування та державної влади. Питання про розмежування функцій і повноважень та напрямки взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування виникають тому, що ці органи часто вступають у конфлікти між собою через різне розуміння межі виконання своїх функцій і повноважень [12].

Проблеми взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування досліджуються достатньою кількістю дослідників з різних вимірів регіонального управління: політичного, економічного, культурного тощо. Зокрема дослідженнями цієї сфери займаються В. Куйбіда (місцеві складові формування економічної політики), П. Надолішній (культурні, етнічні аспекти, та шляхи вдосконалення взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування), О. Лялюк, В. Нудельман (розробка реформування адміністративно-територіального устрою України) та інші.

Методологічні аспекти взаємин між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на обласному рівні проаналізовано в роботах А. Крусян. Вони розглядаються як “взаємний зв’язок місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, очевидний уже внаслідок того, що в сукупності вони є органами публічної влади, які виконують спільну функцію управління на місцях”. Автор пропонує використовувати єдину дефініцію “місцеве управління”, що містить як “місцеве самоврядування”, так і “державне управління” [4, с. 15].

Метою статті є дослідження напрямів підвищення результативності взаємодії органів державної влади та органів самоврядування в реалізації владних повноважень. Досягненню визначеної мети сприяє вирішення таких завдань: а) аналіз проблем функціонування системи місцевого управління; б) характеристика існуючої моделі взаємодії місцевого самоврядування з урядом та урядовими периферійними структурами; в) визначення основних



напрямів удосконалення взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в реалізації владних повноважень.

Державна влада та місцеве самоврядування знаходяться в тісній взаємодії та взаємовпливі, обумовлених не лише їх інтегрованістю в більш велику систему публічної влади, але й намаганням їх як цілісних систем пристосувати соціально-політичне середовище до потреб свого існування та розвитку. Взаємодія державної влади і місцевого самоврядування як підсистем публічної влади має декілька підвалін. По-перше, в силу конституційних положень (ст. 5) вони мають єдине джерело владних повноважень – народ, що дає підстави деяким науковцям стверджувати про їх соціально-політичну єдність [1].

По-друге, взаємодія державної влади та місцевого самоврядування визначається певною умовністю виділення кола справ, віднесених до відання місцевого самоврядування – питань місцевого значення. Будь-яке загальне питання є в той же самий час і місцевим для кожної окремої території, і, навпаки, у вирішенні багатьох місцевих питань існує загальнодержавний інтерес [2].

Взаємодією органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування є визначена та регламентована законодавством діяльність самостійних органів публічної влади, що спрямована на взаємну підтримку, кооперацію зусиль по узгодженому, дійовому й ефективному управлінню на регіональному рівні.

Чинна законодавча база обумовлює наявність широкої суміжної компетенції, яка пересікається (місцеві фінанси і бюджет; управління майном; питання забудови і благоустрою населених пунктів; питання землекористування і охорони навколишнього природного середовища; організація медичної допомоги населенню; керівництво установами охорони здоров'я, освіти, науки, культури, фізкультури і спорту тощо).

У результаті реалізації конституційного припису на розмежування компетенції органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій набуває проблематичного характеру. Таке дублювання породжує необґрунтоване втручання одних органів у діяльність інших, що веде не до взаємодії, а до протистояння двох підсистем публічної влади на місцях і негативно відбивається на ступені ефективності управління територіями.

Конституція України закріплює самостійність компетенції органів кожної з підсистем місцевої публічної влади, утворює основу для їх системного функціонування. Але чинна законодавча база обумовлює наявність у них широкої суміжної компетенції, що перетинається. Реалізація основного принципу взаємодії місцевих органів управління (самоврядування) – розмежування і законодавче закріплення самостійних предметів відання двох центрів публічної влади на місцях, тісно пов'язана з реалізацією принципів взаємної підтримки, взаємного делегування повноважень з метою здійснення ефективного управління на місцях, судового урегулювання спорів і розбіжностей між місцевими управлінськими центрами [4].

Ефективність державного управління в сучасних умовах тісно пов'язана з адекватністю вибору в масштабах окремо взятої країни моделі місцевого

самоврядування й відповідно зі здатністю до органічної взаємодії державних структур з громадськими інститутами. Існують різні моделі організації системи місцевого самоврядування.

До основних належать модель партнерства, агентська модель і модель взаємозалежності. Опис шести основних моделей регіонального самоврядування у країнах – членах Ради Європи викладено в роботі В. Толкованова [10]. Україні найбільш близькою є модель № 5 “Регіони, які мають повноваження приймати адміністративні рішення, але не мають законодавчих рішень. Їх представницькі органи обираються шляхом загального прямого голосування” [Там же].

Модель взаємозалежності є найбільш прийнятною для України, оскільки вона дозволяє не протиставляти державні та місцеві органи влади, а враховувати їх інтереси, створювати баланс між ними. Зазначена модель передбачає побудову відносин центрального уряду і місцевого самоврядування на основі переговорів, компромісів, обміну інформацією. Уряд контролює парламент і домагається прийняття законів, які регулюють і спрямовують тією чи іншою мірою діяльність муніципальних установ. Місцеві ради у свою чергу мають самостійний мандат, отриманий від виборців, власні фінансові джерела і компетенцію [6].

Ю. Торохтій узагальнив досвід взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими держадміністраціями; зробив висновок про те, що в перспективі відбудуватиметься перехід від агентської моделі взаємовідносин до взаємозалежності, а потім – до партнерства між досліджуваними суб’єктами управління [9].

Взаємодія органів виконавчої влади обласного рівня з органами місцевого самоврядування реалізується в різних формах, але кожна з них обумовлена характером і змістом завдань, що відрізняються особливостями об’єкта управління, стадією управлінського процесу тощо. Під формою взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування обласного рівня слід розуміти зовнішньо виражену владну дію, яка здійснюється в межах компетенції цих органів, і спрямована на реалізацію їх завдань та функцій [Там же, с. 312–313].

Отже, форми взаємодії місцевих органів державної влади й органів місцевого самоврядування є за своєю суттю формами реалізації їх повноважень. Зокрема, вони мають забезпечувати права і свободи людини та громадянина, бути демократичними, науково обумовленими, застосовуватися компетентно, мати правову визначеність, постійно вдосконалюватися тощо [13].

Поєднання форм місцевого самоврядування отримало назву французького або континентального типу. Сутність цього типу місцевого самоврядування полягає в адміністративній децентралізації, тобто створення на місцях спеціальних урядових органів (місцевих державних адміністрацій, префектур тощо), які становлять так звану виконавчу вертикаль. Цей тип існує в поєднанні з класичним у Франції, Італії та інших державах.

Сьогодні в Україні триває пошук оптимальної варіації континентальної моделі взаємодії місцевого самоврядування з урядом та урядовими периферійними структурами. Україна як демократична держава не може

обійтися без децентралізації виконавчої влади, оскільки жорстка централізація цієї влади властива лише тоталітарним режимам. Вона неминуче призводить до пасивності населення, а щоб рухатися вперед, здійснюючи реформи, необхідно включити в цей прогресивний процес все населення держави, тобто розвивати місцеве самоврядування [7].

У силу особливостей становлення та розвитку моделі організації державної виконавчої влади і самоврядування на місцях в Україні виникла одна з найскладніших проблем у цій сфері, а саме – проблема розмежування функцій і повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Так, місцеві державні адміністрації створюються не лише для здійснення контрольних-наглядових функцій щодо місцевого самоврядування та його органів, а для виконання основного обсягу повноважень щодо управління територіями. Складність цієї проблеми обумовлена тим, що функціонально (змістовно) це, по суті, – однорідні системи, оскільки вони займаються практично однаковими питаннями. Крім того, на районні та обласні місцеві державні адміністрації Конституцією України покладаються обов'язки зі здійснення виконавчої влади в районах і областях (ст. 118) та контролю за органами місцевого самоврядування з питань здійснення повноважень органів виконавчої влади (ст. 143), делегованих їм законом.

З наукової точки зору, така форма взаємовідносин самоврядних і державних органів є винятком із загального правила, оскільки делегування повноважень, якщо таке право надається якомусь органу, є його правом, а не обов'язком. Звідси можуть виникати конфліктні ситуації в практиці роботи зазначених органів. Хоча, з іншого боку, місцеві державні адміністрації підзвітні та підконтрольні районним та обласним радам у частині делегованих повноважень [Там же].

Як організаційно-правові форми координаційної взаємодії розглядаються такі: утворення спеціальних органів на паритетних началах для реалізації спільних програм, здійснення конкретних дій у певних сферах життєдіяльності території; проведення координаційних нарад за участю керівників і посадових осіб місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування; проведення спільних дій з комплексних питань; планування спільних дій з розподілом обов'язків між учасниками їх реалізації; проведення науково-практичних семінарів, конференцій з питань удосконалення координаційної взаємодії; прийняття спільних розпоряджень головою відповідної місцевої державної адміністрації і головою обласної (районної) ради; складання аналітичних оглядів результатів спільної діяльності органів місцевого управління (самоврядування) з метою виявлення позитивного досвіду і його впровадження та ін. При цьому вказується, що практика координаційної взаємодії повинна збагачуватися шляхом розроблення нових форм, спрямованих на підвищення ефективності координації спільної діяльності місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування.

Зміст субординаційної взаємодії складають відносини підзвітності і підконтрольності, які реалізуються у відповідних формах контролю. Аналіз

системи законодавчо закріплених організаційно-правових форм здійснення контрольної діяльності органами місцевого управління (самоврядування) у сфері делегованих повноважень надав можливість зробити висновки і надати пропозиції про необхідність удосконалення існуючих форм і введення нових.

Найбільш важливою організаційно-правовою формою реординаційної взаємодії є взаємне інформування. Крім цієї форми, реординаційні взаємозв'язки виражаються в конкретних діях органів, які розглядаються, котрі відбиваються в управлінських актах (у широкому смислі). Пріоритетне значення мають акти, які встановлюють, змінюють, відмінюють правові норми або конкретні правовідносини. На відміну від спільних актів, що приймаються під час координаційної взаємодії, суб'єктом прийняття документів при реординації є один орган (самоврядний або державний) [4].

Закон України “Про місцеві державні адміністрації” передбачає, що для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації й органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати загальні органи й організації (ч. 4 ст. 35). Практика взаємодії місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування має у своєму розпорядженні приклади створення спільних органів, які можна назвати координаційними, тому що деякі аспекти їхньої діяльності носять характер узгодження дій у визначених сферах (економіка, фінанси тощо).

Взаємодія органів виконавчої влади обласного рівня з органами місцевого самоврядування відбувається в різних формах, але кожна з них обумовлена характером і змістом завдань, що вирішуються особливостями об'єкта управління, стадією управлінського процесу тощо. Під формою взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування обласного рівня слід розуміти зовнішньо виражену владну дію, яка здійснюється в межах компетенції цих органів, і спрямована на реалізацію їх завдань та функцій [9, с. 312–313].

Отже, форми взаємодії місцевих органів державної влади й органів місцевого самоврядування є, за своєю суттю, формами реалізації їх повноважень. Зокрема, вони мають бути демократичними, забезпечувати права і свободи людини та громадянина, науково обумовленими, застосовуватись компетентно, мати правову визначеність, постійно вдосконалюватись тощо [12]. У суспільстві мають бути визначені не максимальні, а граничні можливості самоврядування з метою розвитку демократії та забезпечення суверенітету народу, і оптимальне співвідношення державного управління і самоврядування, їх співвідношення на місцевому рівні [15].

Визначивши основні напрями оптимізації взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, можна прослідкувати таку черговість:

– посилення ролі органів місцевого самоврядування з метою їх більшої дієздатності. Утворення власних виконавчих комітетів обласних і районних рад з одночасним наданням органам місцевого самоврядування реальних повноважень;

– унесення відповідних змін до законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” і “Про місцеві державні адміністрації”;

– одночасне запровадження бюджету місцевого самоврядування з бюджетами області та району. Останні мають входити до складу Державного бюджету. Формування бюджетів місцевого самоврядування повинно здійснюватися за рахунок власної дохідної бази, напрямами бюджетної політики має стати децентралізація загальнодержавних податків і збільшення частки місцевих податків у бюджетах на місцях [5, с. 143–146].

У деяких сферах громадського життя делегованих повноважень у компетенції виконавчих органів місцевих рад значно більше, ніж власних (у сфері освіти, охорони здоров’я, культури, фізкультури і спорту; у сфері регулювання земельних відносин; у сфері соціального захисту населення; в галузі забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян). Таке становище не відповідає, по-перше, конституційному встановленню про делегування “окремих повноважень органів виконавчої влади” (ст. 143 Конституції України), що логічно припускає їх невелику частину, з тим щоб вони не перевищували обсягу власних повноважень; по-друге, конституційно-правовій природі місцевого самоврядування в цілому. До того ж низка повноважень органів виконавчої влади повинна бути не “делегована”, а трансформована у власні повноваження органів місцевого самоврядування [4].

Законодавчо закріплена система організаційно-правових форм взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування є широкою, гнучкою і різноманітною. Однак практика здійснення цих форм не відрізняється різноманітністю або взагалі відсутня. При цьому висловлюється припущення, що в деякій мірі подібна ситуація пов’язана з недостатньо повним нормативним регламентуванням процесуально-процедурного порядку їх застосування. Пропонується законодавчо закріпити деякі додаткові форми, які сприяли б удосконаленню і поліпшенню взаємодії місцевих органів управління (самоврядування) [Там же]. Взаємодію між державними органами управління та органами місцевого самоврядування доцільно здійснювати на системній постійно діючій основі.

На основі проведених досліджень діючих і пошуків нових раціональних механізмів взаємодії регіональної системи державного управління з органами місцевого самоврядування можна зробити такі висновки:

– взаємодію між державними органами управління та органами місцевого самоврядування при вирішенні проблем соціально-економічного розвитку доцільно здійснювати на системній постійно діючій основі, що можливо лише за наявності спеціального робочого органу – комітету з питань взаємодії та координації державних органів влади з місцевими органами самоврядування;

– органам місцевого самоврядування повинно надаватися більше повноважень, але при цьому необхідно забезпечити жорсткий контроль за дотриманням законності, врахуванням інтересів держави і суспільства.

З метою підвищення ефективності й дієвості місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування їх функції та повноваження мають бути чітко розмежовані, а організаційно-правові зв'язки триматися на міцній науковій основі. За даних умов забезпечення оптимальної взаємодії згаданих органів є одним з пріоритетних напрямків поліпшення територіальної організації влади в Україні.

Потребують удосконалення форми і методи взаємодії між місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування, залишається невирішеною проблема делегованих повноважень, зберігає гостроту питання про приведення системи органів публічної влади на місцях у відповідність до міжнародних (насамперед, європейських) стандартів. Необхідно розробити цілісну концепцію взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування як представників різних підсистем публічної влади, що здійснюють управління суспільними справами в адміністративно-територіальних одиницях України.

Перспективними напрямками подальших розвідок у даному напрямку є дослідження форм, методів взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування як владних дій з реалізації їх завдань і функцій; пошук оптимальної варіації континентальної моделі взаємодії місцевого самоврядування з урядом та обласними і районними державними адміністраціями; обґрунтування шляхів чіткого розмежування повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування з метою підвищення ефективності й дієвості їх взаємодії; визначення особливостей взаємодії місцевих органів влади, що існують в окремих адміністративно-територіальних одиницях країни.

На сучасному етапі розвитку України для того, щоб не повторювати помилки минулого досвіду державотворення та ефективно використовувати параметри існуючого атрактора – певного стійкого стану, не посилюючи при цьому напруги в суспільстві, органи управління, по-перше, мають активізувати процес реалізації соціально-економічних реформ, спрямованих на покращення рівня життя громадян, а по-друге, забезпечити реальну децентралізацію публічної влади шляхом перерозподілу повноважень на користь органів місцевого самоврядування.

Закони України “Про місцеве самоврядування” і “Про місцеві державні адміністрації” потребують внесення до них суттєвих змін і доповнень, детального розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування і місцевими державними адміністраціями, виключення можливості дублювання їх повноважень, оскільки кожна із систем виконавчої влади має бути відповідальною виключно в межах своєї компетенції.

У системі координаційної взаємодії двох центрів публічної влади на місцевому рівні виявляється необхідність третього елемента – суб'єкта, який координує їх дії. Виходячи з цього, пропонується утворення координаційної структури з питань взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування на державному рівні.

## Література:

1. Авакьян С. А. Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления в России / С. А. Авакьян // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы. – М., 1996. – С. 46.

2. Бодрова І. І. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування: конституційно-правовий аспект / І. І. Бодрова. – Режим доступу : <http://www.fmd.org.ua/Programs/samovraduvannia/samovradpublications/128/>

3. Кальниш Ю. Г. Компетенція обласних державних адміністрацій як повноважних органів системи виконавчої влади на місцях в Україні / Ю. Г. Кальниш, А. Л. Сухорукова // Наукові праці. Державне управління. Політологія. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Npchdu/State\\_management/2010\\_117/117-1.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Npchdu/State_management/2010_117/117-1.pdf)

4. Крусян А. Р. Взаимодействие местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в Украине : учеб. пособ. / А. Р. Крусян. – Одесса : Юрид. літ-ра, 2001. – 162 с.

5. Куйбіда В. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : [монографія] / В. Куйбіда. – К., 2004. – 431 с.

6. Кудряченко А. Шляхи удосконалення надання публічних послуг громадянам у контексті децентралізації владних повноважень / А. Кудряченко, О. Здюрук, Д. Горелов. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/Juni/8.htm>

7. Наливайко Л. Р. Децентралізація державної влади, раціоналізація влади органів місцевого самоврядування як складової адміністративної реформи / Л. Р. Наливайко. – Режим доступу : [http://www.confcontact.com/Okt/11\\_Naliv.htm](http://www.confcontact.com/Okt/11_Naliv.htm)

8. Письменний І. Суспільні атрактори як основа формування суспільного потенціалу публічного управління / І. Письменний. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Dums/2010\\_4/10pivppu.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dums/2010_4/10pivppu.pdf)

9. Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / за заг. ред. А. П. Зайця. – К., 2002. – 926 с.

10. Толкованов В. Удосконалення взаємовідносин між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування як важливий етап розвитку місцевої та регіональної демократії в Україні / В. Толкованов. – Режим доступу : [www.logincee.org/file/5077/library](http://www.logincee.org/file/5077/library)

11. Торохтій Ю. З. Правові засади взаємодії місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування в Україні : дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.02 / Ю. З. Торохтій. – Х., 2005. – Режим доступу : <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/130568.html>

12. Фуртатов В. С. Удосконалення механізму взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на сучасному етапі державотворення / В. С. Фуртатов. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Npchdu/State\\_management/2010\\_117/117-12.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Npchdu/State_management/2010_117/117-12.pdf)

13. Фуртатов В. С. Проблеми вдосконалення взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування / В. С. Фуртатов // Наукові праці. – Режим доступу : <http://bibl.kma.mk.ua/pdf/naukpraci/politics/2007/69-56-24.pdf>

14. Черкасов А. И. Сравнительное местное управление: теория и практика / А. И. Черкасов. – М. : Изд. группа “Форум – Инфра-М”, 1998. – С. 33.

15. Яцуба В. Адміністративно-територіальний устрій України: Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення / В. Яцуба. – К., 2003. – С. 56–58.

*Надійшла до редколегії 15.12.2011 р.*

УДК 342.571:316.474

*Н. В. ЯЦУК*

## **ФЕНОМЕН СОЦІАЛЬНОЇ АНІМАЦІЇ В РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

*Досліджено феномен соціальної анімації через розкриття особливостей його становлення та історичного розвитку, окреслено можливі перспективи застосування соціальної анімації для стимулювання участі мешканців у розвитку територіальних громад.*

**Ключові слова:** соціальна анімація, територіальна громада, неурядова організація, центр громадської ініціативи, школа громадських аніматорів, самоврядування.

*The article presents the research of the phenomenon of social animation through the disclosure of the features of its emergence and historical development. Possible prospects of social animation to stimulate residents to participate in the development of territorial communities are outlined.*

**Key words:** social animation, territorial community, nongovernmental organization, center of civil initiatives, school of public animators, self-government.

Соціально-економічні реформи уряду породжують агресивні настрої в населення та як наслідок – виходи на майдан для висловлювання свого незадоволення. Та варто зазначити, що такий спосіб нині малорезультативний і небезпечний. Вирішення ситуації можливе демократичним шляхом через підвищення рівня соціальної свідомості населення, яке може брати активну участь у процесі ухвалення та впровадження державних рішень, що призведе до можливості впливати на рішення можновладців ще на етапі їхнього планування та контролювати їх втілення в життя, оскільки усвідомлена громадська активність унеможливує ігнорування волі громади. Але, на превеликий жаль, активність територіальних громад України має низький рівень.

Проте сучасність – інтеграція України до демократичної світової спільноти – зумовлює формування нової філософії відносин між владою та громадськістю: від конфронтації та конкуренції – до діалогу і співпраці [10].



Побудова нової моделі розвитку територіальної громади можлива шляхом використання соціальної анімації, перші спроби застосування якої в Україні дали позитивний результат.

Мають місце і перші наукові розвідки феномену соціальної анімації як технології залучення громадян до участі в житті громади – це праці Т. Азарова, Л. Абрамова, В. Гоголя, Л. Станкевича. Це дає вагомі підстави розглянути феномен соціальної анімації як метод стимулювання соціальної активності територіальних громад.

Мета статті полягає в дослідженні феномену соціальної анімації для визначення можливих перспектив її застосування в розвитку територіальних громад, що передбачає вирішення таких завдань: 1) становлення соціальної анімації як засобу активізації громад; 2) розкрити значення терміну анімації в її вузькому та широкому сенсі; 3) окреслити перспективи розвитку територіальної громади засобами соціальної анімації.

Вирішення нагальних проблем в Україні ще за часів Київської Русі вирішувалось шляхом об'єднання громадян для спільного їх вирішення. Територіальна громада в Україні була здатна вирішувати проблеми усіх і кожного, спільно господарювати, запроваджувати податки, накопичувати фінансові запаси та надавати фінансову допомогу, виховувати членів громади та зберігати і розвивати традиції, вирішувати конфлікти між членами громади, ухвалювати рішення щодо стратегічних питань розвитку своєї території та її захисту [8]. Разом з тим жорстка централізація державної влади і управління за часів радянської влади із активних мешканців сформувала сіру пасивну масу споживачів, яка жила в очікуванні вирішення власних проблем за бюджетні кошти. Саме такий споживацький підхід, що полягає в очікуванні громадою зовнішніх ресурсів, і складає чималу проблему. Адже, як історично доведено, питання може бути успішно вирішено тільки самими мешканцями міста чи села. А тому навчити вирішувати проблеми власними силами, об'єднуючи можливості і ресурси громади, є тим шляхом, що може відродити ефективне функціонування місцевого самоврядування в Україні.

Свою історію розвитку демократії на місцях розпочав з XIX ст. в якості адаптації емігрантів до нових умов життя в новій місцевості, дітей до реалій життя, налагоджуванні відносин між членами громади тощо. Методикою стимулювання громади до самоорганізації, формою активізації громади стала анімація, яка сформувалася у США, а потім потрапила до Голландії, де її перейняли польські та литовські активісти, і в адаптованому для слов'ян варіанті на початку 90-х рр. XX ст. передали досвід мешканцям громад Білорусі та України. Отриманий європейський досвід вирішення локальних питань за допомогою залучення громади виявився дієвою моделлю. Так, втілення маленьких творчих ініціатив пересічних громадян стали вносити в життя позитивні тенденції. Про це яскраво свідчать новини Інституту соціокультурного менеджменту, який висвітлює діяльність центрів місцевої активності України [11]. Саме громадські (соціальні) центри, так звані центри місцевої активності, сприяють створенню необхідної моделі залучення мешканців до справ

територіальної громади, створюють навколо себе громадянське суспільство, налагоджують соціальне партнерство, будуючи діалог співробітництва між владою, бізнесом, різними державними структурами, громадськими організаціями тощо.

В основу моделі соціального партнерства та активізації місцевої громади покладено аніматорство як концепцію її розвитку. Президент центру підтримки творчих ініціатив Л. Станкевич неодноразово у своїх публікаціях наголошувала на тому, що анімація – це спроба відкинути формалізм, ієрархічність бюрократизм у відносинах між людьми та відродити природні взаємини у громаді, по-перше; а по-друге, це – метод впливу на громадян із метою активізації їх діяльності на користь місцевої громади [7].

Активне розповсюдження анімації як засобу розвитку активізації громад зумовлює необхідність розгляду як сутності, так і історичного становлення даного поняття. Так, слово “anima”, яке існує з часів Стародавнього Риму, яскраво демонструє свою духовну основу, оскільки є кореневою основою терміну “анімація”, що в буквальному перекладі з лат. означає “anima” – душа, “animato” – збуджено, жваво, “animatio” – одухотвореність. Як термін “анімація” вперше з’явився на початку ХХ ст. у Франції через те, що після 1901 р. відбулося поступове скорочення робочого часу, і, відповідно, збільшені обсяги вільного часу населення сприяли розвитку аматорських асоціацій (об’єднань), які отримали юридичне оформлення.

Анімація спочатку виникає як діяльність, що спрямована на те, щоб провокувати і посилювати живий інтерес до культури і художньої творчості. Але новий зміст, що відповідає викликам сучасного суспільства, термін “анімація” отримав також у Франції, але в 70-х рр. ХХ ст. це було зумовлено тим, що під час масштабних соціологічних досліджень було виявлено, що населення здебільшого не бажало ні знати власну історію, ні підтримувати і культивувати власну і світову культуру. Разом з тим, мінімальною щодо розвитку особистості була пропозиція індустрії дозвілля. І уряд Франції розпочав державну програму першочергового значення з розробки концепції моделювання соціального середовища [5].

Так, анімація розпочала своє існування у двох площинах, які визначаються у вузькому і широкому значенні слова, де вузький сенс характеризує організацію дозвільної діяльності, припускаючи активну участь відпочиваючих у культурно-дозвільних заходах. Це сфера розваг, діяльність із розробки та надання спеціальних програм проведення вільного часу, яка простежується в напрямках рекреаційної, туристичної, готельної, музейної та корпоративного відпочинку. Що ж до широкого сенсу анімації, то воно пов’язано з моральним оздоровленням суспільства, поживленням відносин між індивідами та соціальними групами, що визначає анімацію як галузь суспільного життя. Російський учений Т. Дедуріна зауважує на тому, що анімація, як явище зросло на науці “про душу”, а тому як діяльність має здатність до консолідації та одухотворення взаємин між індивідами та індивідом і групою через співучасть, спільну дію, співпрацю та співпереживання [2].

Застосовуючи функціональний підхід до вивчення анімаційної діяльності, вчена визначає сутнісно-функціональні якості, що мають специфічні психолого-педагогічні характеристики, такі як: соціалізація як засвоєння соціального досвіду, що включає адаптацію (входження в нове соціальне середовище), комунікацію (спілкування індивідів і груп), регенерацію (пошук нових джерел розвитку), реконструкцію (відновлення і відтворення соціального досвіду); сублімація як корекція, що включає в себе виправлення, поправку, подолання аномалій у розвитку особистості; терапія як лікування душі за допомогою використання різних терапевтичних методів із застосуванням засобів мистецтва та культури. Такий підхід, у свою чергу, дає підстави і для визначення елементів функціональної структури анімаційної діяльності: рекреація, релаксація, адаптація, комунікація, корекція, реконструкція, регенерація і передбачає створення педагогічно організованого середовища [2]. Можна передбачити, що анімаційна діяльність дасть можливість вивести із соціальної депривації таких громадян, які мали ярлики пасивності “німецький пенсіонер”, “колишній засуджений”, “інвалід” тощо, і створити умови для їх включення в громаду.

Російський теоретик анімації Л. Тарасов представляє анімацію як гуманістичний суспільно-педагогічний рух, який спрямовано на культурну освіту населення та як самоорганізуючу систему із суспільно-державним управлінням, що складається з окремих індивідів, громадських об’єднань, місцевих спільнот, державних міністерств та відомств і потребує такого елемента, як творчий лідер громади – аніматор [9].

Таким чином, соціокультурна анімація виявляє консолідуючий характер і пожвавлює відносини між індивідом і соціальною групою, здатна змінювати поведінку в міжособистісних і колективних відносинах. Як соціокультурна практика вона здатна активувати творчий потенціал особистості для успішного подолання проблем, оскільки має у своєму арсеналі таку структуру, що сприятиме розбудові громади за допомогою внутрішніх ресурсів, і є альтернативним до існуючого. На разі формування громади полягає в концентрації потреб, недоліків, проблем її мешканців, що породжує нездатних до реалізації своїх можливостей у нових економічних умовах громадян, і це прирікає їх на очікування сторонньої допомоги, вони втрачають здатність бути виробниками послуг і стають тільки їх споживачами, свою творчість вони спрямовують на отримання допомоги від держави, іноді незаконним шляхом, іноді навіть, ошукаючи систему.

Проте, на разі, існує альтернативний метод формування громади, який було запропоновано громадянським діячам, практикам місцевого розвитку, працівникам органів місцевого самоврядування України американськими вченими Дж. П. Кретцманом та Дж. Л. Макнайтом. В їх дослідженні “Шлях до відкриття й мобілізації ресурсів громади” детально було розроблено методіку альтернативних шляхів розбудови територіальної громади через виявлення здібностей членів громади і поєднання їх з людьми, групами та місцями, які їх потребували [3]. У здійсненні розбудови громади шляхом

внутрішніх ресурсів відіграла важливу роль наявність і зв'язок трьох основних складових – особи (лідери громад), асоціації та інституції.

Отже, модель розбудови громади за рахунок внутрішніх ресурсів може отримати перспективу реалізуватися в Україні шляхом соціальної анімації за умови наявності аніматорів. Аніматор (активатор відносин) – каталізатор локальних процесів розвитку місцевих спільнот. Аніматор у громаді – людина, яка живе на території громади, має бажання, знання та практичний досвід у питаннях розвитку громади. Його завданням є надання послуг, спрямованих на надання допомоги місцевій громаді в самостійному вирішенні їхніх проблем. Основне призначення цієї людини – створювати сприятливі умови для просування ініціатив членів громади [7]. Таке розуміння ролі аніматора зумовлює потребу пошуку фахівців для засвоєння навичок аніматора, у першу чергу, серед працівників служб соціальної допомоги і лідерів місцевих спільнот та представників закладів культури. Саме ці фахівці мають потребу в розвитку таких навичок аніматора: управління суспільними діалогами; установа партнерства трьох секторів; сприяння самоорганізації громадян; мобілізація громадського потенціалу; відновлення і розвиток громади. Оволодіння анімаційними техніками сприятиме не тільки розвитку громади, а й професійному розвитку означених фахівців.

Аніматори, залежно від локальної проблеми, можуть бути фасилітаторами, координаторами чи менеджерами у вирішенні проблем місцевої громади. Саме соціальні аніматори є основним структурним елементом анімаційної діяльності в місцевій громаді поряд із такими елементами, як установи, державні органи, організації, добровільні асоціації, які в розробленій Є. Мамбековим організаційній структурі анімаційної діяльності в місцевій громаді посідають перший організаційний рівень.

Другий рівень – діяльнісний: система занять, що сприяє оживленню відносин і розкриттю навичок та обдарувань мешканців громади. На цьому рівні виникає предмет впливу аніматора на індивідів, як-то: протидія соціальному виключенню ВІЛ-інфікованих чи наркозалежних; програма залучення населення до здорового способу життя; підготовка дітей та молоді до життя в умовах трансформаційної економіки; налагодження діалогу між поколіннями тощо. Третій рівень – технологічний, який визначає спосіб взаємодії аніматора і громадян [6]. Це можуть бути такі методи, як дискусія, круглий стіл, мозковий штурм, ділова та рольова ігри, конкурси проектів з їх обговоренням, тренінги та технологія фасилітації, яка полягає в спонуканні громадян до започаткування позитивних дій, спрямуванні їх у конструктивне русло ідеї, яка виникла в мешканців за умов напруги і протиріч [1].

На разі, Школи анімації АХАЛАР Центру гуманістичних технологій АХАЛАР у рамках реалізації дворічного проекту “Територія розвитку: мобілізація громад України” та Інститутом соціокультурного менеджменту в межах проекту “Підтримка процесу розвитку осередків громадської активності на базі закладів культури” за підтримки Антикризової гуманітарної програми Міжнародного фонду “Відродження” здійснює роботу з підготовки аніматорів [4; 11].

Таким чином, існує позитивна тенденція в Україні щодо демократичного шляху розбудови територіальної громади і рушійним механізмом обрано соціальну анімацію, яка є результатом майже сторічного досвіду багатьох країн з розвитку місцевої громади за допомогою її внутрішніх ресурсів. У такій моделі розвитку територіальної громади значну роль відіграють аніматори та створені з їх допомогою Центри суспільних (громадських/локальних) ініціатив (рисунок).

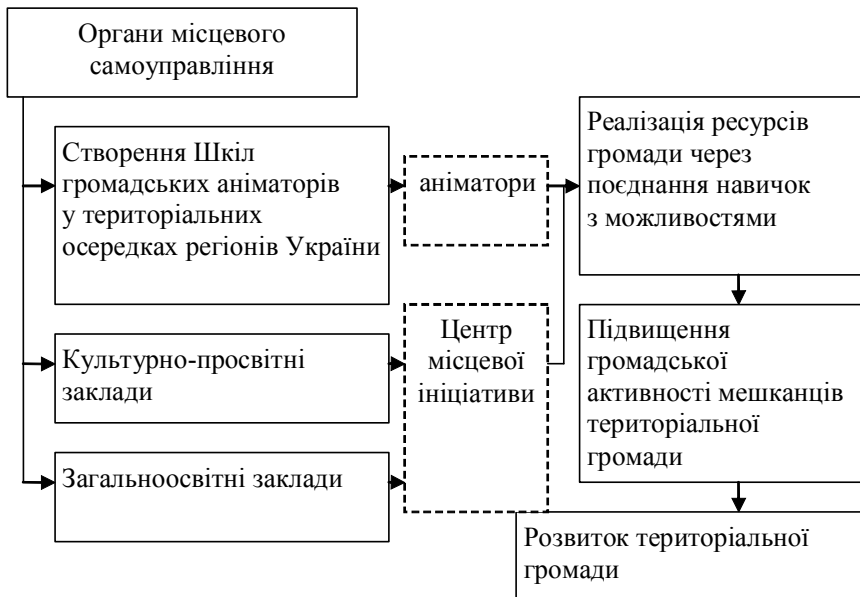


Рисунок. Розвиток територіальної громади шляхом використання соціальної анімації

Проте варто зазначити, що в Україні за наявності значної кількості слабких територіальних громадах існують школи громадських аніматорів, але вони не мають змоги дати підготовку необхідній кількості фахівців. Треба наголосити і на тому, що навчальний курс підготовки аніматора це 4-денний семінар або тижневий тренінг, на відміну від польської Школи громадських аніматорів, в якій навчальний курс (тренінги, навчання через практичний досвід, консультації тощо) складає 2,5 роки і по закінченню якого випускники отримують сертифікат, що дає їм право подальшого навчання в Педагогічному інституті Гданського Університету [11].

Отже, феномен анімації був обумовлений необхідністю вирішення проблеми розвитку соціокультурної активності населення, вона стала відповіддю на виклик, поставлений сучасним інформаційним суспільством, що діє в умовах трансформаційної економіки, і став тією соціальною практикою, яка здатна розвивати природні відносини між членами громади.

Соціальна анімація лягла в основу альтернативної моделі розбудови громади, що здійснюється за рахунок її внутрішніх ресурсів. Проте це можливо за умови наявності фахівців соціальної сфери, які матимуть навички соціального аніматора. Тому в період розбудови громадянського суспільства на сучасному етапі державотворення в Україні вбачаємо за доцільне таке:

- унормувати в чинному законодавстві діяльність громадських аніматорів для подальшої інституційної розбудови місцевого самоврядування;
- органам місцевого самоврядування спільно з неурядовими організаціями, що мають досвід у підготовці соціальних аніматорів створювати широку мережу шкіл громадських аніматорів у територіальних осередках регіонів України;
- місцевим органам влади сприяти трансформації таких комунальних об'єктів як місцеві клуби, бібліотеки, музеї, можливо, школи (у післянавчальний час) та інші культурно-просвітні установи в центри міської ініціативи для широкого охоплення ініціатив мешканців громади. Такі кроки сприятимуть демократичній розбудові територіальної громади в Україні. Пошук розвитку територіальної громади засобами використання соціальної анімації становитиме тематику подальших досліджень.

#### Література:

1. *Азарова Т. В.* Анімація громадського життя / Т. В. Азарова // Центр місцевої активності України. Проект Інституту соціокультурного менеджменту. – Режим доступу : <http://www.lacenter.org.ua/>
2. *Дедурина Т. В.* Функциональный подход к развитию анимационной деятельности учреждений культуры: социально-культурный аспект : автореф. дис. ... к.пед.н. / Т. В. Дедурина. – М. : МГУКИ, 2009. – 25 с.
3. *Джон П. Кретцман.* Розбудова громад за рахунок внутрішніх ресурсів. Шлях до відкриття й мобілізації ресурсів громади ; пер. з англ. / Джон П. Кретцман, Джон Л. Макнайт. – К. : Четверта хвиля, 2005. – 256 с.
4. Другий набір у “Школу АНАЛАР: я і громада”. Ресурсний центр Гурт. Інформуємо громадянське суспільство України. – Режим доступу : <http://gurt.org.ua/news/trainings/12120/>
5. *Никитский М. В.* Теоретические и исторические аспекты современной социокультурной анимационной деятельности / М. Никитский // Вестник ПСТГУ IV: Педагогика, Психология. – 2008. – Вып. 3 (10). – С. 28–36.
6. *Мамбеков С. Б.* Организация досуга во Франции: Анимационная модель : дис. ... к.пед.н. : спец. 13.00.05 / Е. Б. Мамбеков. – СПб., 1992. – 196 с.
7. *Станкевич Л.* Польсько-українська співпраця. Центр місцевої активності України. Проект Інституту соціокультурного менеджменту. – Режим доступу : [http://www.ngo.org.ua/newsdetails.cfm?News\\_ID=963](http://www.ngo.org.ua/newsdetails.cfm?News_ID=963)
8. *Турчинов І. Є.* Проблеми визначення правового статусу територіальних громад в Україні / І. Є. Турчинов // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2010. – № 1 (37). – 464 с.

9. Тарасов Л. В. Методологические основания социокультурной анимации как общественно-педагогического движения, направленного на духовное оздоровление общества / Л. В. Тарасов // ПОИСК: Политика. Обществоведение. Искусство. Социология. Культура ИПЦ “Социум”. – 2009. – Вып. № 2 (22). – С. 21–31.

10. Форми та методи залучення громадськості : навч. посіб. / Ін-т громадянського суспільства ; за заг. ред. В. Артеменка. – К. : ІКЦ. “Леста”, 2007. – 240 с.

11. Центр місцевої активності України. Проект Інституту соціокультурного менеджменту. – Режим доступу : <http://www.lacenter.org.ua/>

*Надійшла до редколегії 23.12.2011 р.*

УДК 351:502.21

*В. М. БАЛДИНЮК*

## **ОХОРОНА ТА РАЦІОНАЛЬНЕ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ (на прикладі Липовецького району Вінницької області)**

*Надано комплексну оцінку екосистеми району. Проаналізовано сучасний стан охорони та раціонального використання природних ресурсів, розкрито сутність та особливості природокористування й ресурсозбереження.*

**Ключові слова:** природні ресурси, екосистема, земельні ресурси, атмосферне повітря, водні ресурси, рослинний і тваринний світ, розміщення відходів та шкідливих викидів.

*Complex estimation of ekosistemi of district is given. The modern being of guard and rational use of natural resources is analysed exposes essence and features of prirodopozovaniya and resursosberegeniya.*

**Key words:** natural resources, ekosistema, landed resources, atmospheric air, water resources, vegetable and animal world, placing of wastes and harmful troop landings.

Охорона та використання природних ресурсів є однією з найважливіших проблем, які розв’язують органи місцевого самоврядування на своїх територіях. Це пов’язано насамперед зі збільшенням кількості і масштабністю самих екологічних проблем, усвідомленням їх впливу на стан здоров’я людей, із негативними змінами у водному та повітряному басейнах та іншими несприятливими процесами, що відбуваються в доквіллі й негативно позначаються на якості життя населення.

Характер розвитку суспільства, що існує, на основі інтенсивного споживання природних ресурсів зумовлює техногенні зміни довкілля, що мають економічні, екологічні й соціально-демографічні наслідки. Погіршення стану здоров'я та відносно коротка тривалість життя населення безпосередньо пов'язані із забрудненням довкілля та незадовільним рівнем екологічної безпеки харчування.

Дослідження проблем охорони навколишнього природного середовища в регіонах досить ґрунтовно представлені в наукових працях О. Алімова, О. Балацького, П. Борщевського, С. Дорогунцов, О. Лазора, Н. Реймерса, Л. Рогожина, А. Третьяка, М. Хвесика, В. Шевчука та ін. Проте на рівні адміністративного району потребують конкретизації окремі питання досліджуваної проблеми, зокрема використання земельних ресурсів як основного територіального базису господарського комплексу, охорони атмосферного повітря, водних ресурсів, рослинного та тваринного світу, збереження біологічного розмаїття, збирання і знешкодження виробничих, побутових відходів та їх переробка.

Забруднення природних ресурсів відбувається за різними напрямками і наносить велику шкоду людині. Характеристика екологічного стану в Липовецькому районі Вінницької області свідчить про те, що він, насамперед пов'язаний з деградацією родючих ґрунтів, розвитком яружно-балкової системи, зниженням різноманіття флори і фауни, викидами шкідливих речовин в атмосферне повітря та водойми тощо.

Проаналізуємо основні складові природних ресурсів району.

*Охорона і раціональне використання земель.* Земельні ресурси відіграють особливо важливу роль у житті і діяльності людини, їх раціональне використання, збереження, підвищення родючості ґрунтів – неодмінна умова нарощування продовольчого потенціалу країни.

Для Липовецького району, як і для Вінницької області в цілому, найбільш характерними є світло-сірі, сірі та темно-сірі опідзолені суглинисті ґрунти, малогумусові ґрунти, на підвищених формах рельєфу здебільшого залягають опідзолені чорноземи в комплексі з карбонатними ґрунтами, багатими на обмінний (увібраний) кальцій та магній.

На початок 2010 р. земельний фонд Липовецького району становив 96,9 тис. га і структурно розподілявся таким чином: землі сільськогосподарського призначення – 83,3 тис. га, ліси та лісовкриті площі – 5,2 тис. га, забудовані землі – 3,4 тис. га, землі під водою – 1,9 тис. га, відкриті заболочені землі – 1,1 тис. га [3].

Значна частина земельної площі (86,2 %) – це сільськогосподарські угіддя, у структурі яких 88,6 % припадає на рілля. За ступенем сільськогосподарського освоєння, всі райони можна умовно поділити на три групи: I – до 70 %; II – 71 – 80 і III – понад 80 %. Серед районів Вінницької області найвищим є ступінь освоєння сільськогосподарських угідь Липовецьким районом (87,7 %).

Екологічну стійкість земельних ресурсів характеризує ступінь розораності земель. Рівень розораності земель є високим і становить у Липовецькому



районі 77,7 %. Найбільш нестійкими з екологічного погляду є ті райони, в яких розорані землі значно переважають над умовно стабільними угіддями, до яких належать сіножаті, пасовиська, землі, вкриті лісом, і чагарниками та болота.

При застосуванні інтенсивної технології вирощування сільськогосподарських культур винос поживних речовин культурами значно перевищує кількість їх внесення з органічними та мінеральними добривами. Нині виробництво і внесення органічних добрив не в змозі компенсувати втрат гумусу, а нарощування використання мінеральних добрив може призвести до закислення ґрунтів, накопичення вмісту нітратів у вирощеній продукції.

Серед основних проблем, що торкаються охорони земельних ресурсів району, можна виділити такі: зменшення поживних речовин у ґрунтах земель сільськогосподарського призначення, недотримання сівозмін, їх водна ерозія, засмічення і забруднення тощо.

*Охорона атмосферного повітря.* Атмосферне повітря є одним з основних життєво важливих елементів повноцінної життєдіяльності людини [2].

Найбільш гострою природоохоронною проблемою в районі є розробка і реалізація заходів із попередження забрудненню атмосферного повітря і усунення його наслідків. Викиди шкідливих речовин в атмосферне повітря від стаціонарних і пересувних джерел забруднення в Липовецькому районі Вінницької області за 2000 – 2009 рр. збільшилися в 1,8 рази і становили в 2009 р. 3,8 тис. т (у розрахунку на км<sup>2</sup> території – 3934 кг або майже вдвічі менше від середньообласного показника).

Динаміка викидів в атмосферне повітря корелює із динамікою обсягів промислового виробництва району. За 1990 – 2009 рр. спостерігається зростання обсягів викидів шкідливих речовин від пересувних джерел забруднення у 1,3 рази (1984 т, або 2047 кг у розрахунку на км<sup>2</sup> території). У загальному обсязі викидів шкідливих речовин переважає оксид вуглецю, діоксид азоту та неметанові легкі органічні сполуки (відповідно 1464 тис., 233 тис. і 229 тис. т на рік, або відповідно 73,7, 11,7 та 11,5 %). Крім того, в районі спостерігаються також значні викиди діоксиду вуглецю, сажі та діоксиду сірки [4].

Одними з потенційних забруднювачів довкілля області є цукрові заводи, частка викидів яких у 2010 р. становила 1,1 % від загальної кількості викидів стаціонарними джерелами області. Враховуючи термін їх роботи (2-3 місяці на рік), можна зробити висновок про значне забруднення повітряного басейну регіону в сезон цукроваріння.

В останні роки спостерігається суттєве зменшення викидів шкідливих речовин в атмосферне повітря від стаціонарних джерел забруднення. Так, за 1990 – 2009 рр. ці викиди в повітря зменшилися в 2,3 рази і становили в 2009 р. 1829 т (у розрахунку на км<sup>2</sup> 1887 кг).

Зменшення обсягів викидів шкідливих речовин пояснюється зменшенням викидів від Ладижинської ТЕС (близько 80 % від викидів стаціонарних джерел) унаслідок зменшення обсягів виробництва електроенергії та

збільшенням відсотка природного газу у використаному паливі. Зменшення обсягів викидів пов'язано переважно зі зменшенням обсягів виробництва, а не із модернізацією підприємств.

Як і в попередні роки понад 40 % викидів в атмосферне повітря (від їх загальної кількості) на території області становили викиди автотранспорту, ще близько 48 % – викиди Ладижинської ТЕС та понад 3 % – викиди магістральних газопроводів. Викиди решти підприємств області становлять близько 10 %, а в містах частка автотранспорту в забрудненні атмосферного повітря досягає до 90 %. У 2009 р. на 1 км площі припадало 8,2 т викидів забруднюючих речовин, а на одного жителя області – 130 кг. Для сільськогосподарського регіону така щільність викидів є досить високою.

Головними причинами незадовільного, а найчастіше – і небезпечного стану атмосферного повітря населених пунктів району є таке: недотримання підприємствами технологічного режиму експлуатації пило-, газоочисного устаткування, невиконання в установлені терміни заходів щодо зниження обсягів викидів до нормативного рівня, низькі темпи впровадження сучасних технологій очищення викидів, відсутність ефективного очищення викидів підприємств від газоподібних домішок, а також санітарно-захисних зон між промисловими і житловими районами.

*Охорона водних ресурсів.* Водозабезпечення населених пунктів і галузей економіки є однією з найважливіших проблем раціонального використання природних ресурсів і містобудування.

На території району протікає 15 річок довжиною понад 10 км, з них 14 – малих; три водосховища, загальною площею водного дзеркала 326 га та корисним об'ємом 4,2 млн м<sup>3</sup>; 161 ставок, загальною площею водного дзеркала 1012 га та об'ємом у 12,2 млн м<sup>3</sup> [5].

Через фінансові труднощі та у зв'язку зі зміною форми власності в сільській місцевості району незадовільно вирішується питання покращання санітарно-технічного стану сільських водопроводів та якості питної води. Неорганізований виробничий лабораторний контроль якості питної води, відсутні спецпідрозділи з життя планово-профілактичних заходів на сільських водопроводах.

Санітарно-технічний стан водопровідних споруд залишається незадовільним. Особливо гостро стоїть питання вторинного забруднення питної води у водопровідних мережах, 10 % яких перебувають в аварійному стані, 40 % експлуатуються понад 40 років. Показники бактеріологічної забрудненості водопровідної води сільських водопроводів становлять 9,3 %, відомчих 5,4 %, в той час, як комунальних – 4,1 % [Там же].

Ситуація щодо якості колодязної води залишається досить напруженою, незважаючи на те, що питома вага проб, що не відповідають санітарним нормам за бакпоказниками, зменшилась з 25,6 % (2008 р.) до 16,8 % (2009 р.), за хіміпоказниками залишилась на рівні 12,6 %.

*Збереження біологічного розмаїття.* Природоохоронна діяльність у зазначеній галузі здійснюється в декількох напрямках: охорона і збереження рослинного світу та охорона тваринного світу.

*Лісові ресурси.* Ліс є одним із основних компонентів рослинного світу. Липовецький район розміщений у зоні широколистяних і хвойних лісів. Лісистість території складає 5,4 %. Площа лісового фонду в Липовецькому районі у 2009 р. становить 5,2 тис. га, а покритих лісом земель – 4,5 тис. га. Середній вік лісів протягом останніх років також залишається незмінним – 54 роки. Середньорічний загальний приріст деревини в лісах – 2492,9 тис. м<sup>3</sup>.

Основними лісоутворюючими породами в цьому регіоні є дуб, сосна, ялина, ялиця, вільха тощо. У рівнинних районах найпоширеніші дубові, грабові, букові, широколистяно-соснові ліси.

За 1995 – 2009 рр. у районі спостерігається збільшення відтворення лісів у 5,6 раза і в 2009 р. цей показник становив 45 га. Рубка, формування та оздоровлення лісів у районі за досліджуваний період скоротилась на 20,7 % і в 2009 р. становила 58 га.

Загальна площа закріплених мисливських угідь у районі становить 73,4 тис. га, а площа угідь, охоплених мисливським упорядкуванням, – 73,4 тис. га.

Мисливські тварини, що перебувають у стані природної волі в межах мисливських угідь, є природним ресурсом загальнодержавного значення і становлять державний мисливський фонд. Основними видами мисливських тварин, які мешкають на території району, є козуля, кабан, заєць-русак, білка, ондатра, лисиця, куниця, із пернатої дичини – качки, кулики, фазан, сіра куріпка, лиски.

*Збирання та знешкодження виробничих, побутових відходів та їх переробка.* Проблема накопичення, збирання та утилізації відходів є однією із гострих проблем функціонування будь-якого району. Відходи виробництва та споживання при їх накопиченні є джерелом суттєвої екологічної небезпеки та соціальної напруги, створюють негативний імідж сільського населеного пункту.

На кінець 2009 р. у Липовецькому районі було накопичено 7,1 т відходів I – III класів небезпеки, з них тільки 0,4 т розміщені в спеціально відведених місцях та на території підприємств, а 0,3 т – утилізовано [3]. Як сировинний потенціал відходи значною мірою можуть замінити первинні ресурсні джерела, зменшуючи таким чином загальне ресурсоспоживання. Проте переважна більшість відходів взагалі не використовується або використовується за найпростішими технологічними схемами, які не забезпечують повної реалізації їх ресурсного потенціалу.

Незадовільним є і те, що під'їзні шляхи до більшості полігонів твердих побутових відходів населених пунктів Липовецького району утримуються в неналежному технічному стані, а тому відходи скидаються ще на під'їздах до полігонів, що призводить до забруднення прилеглої території.

Переважна більшість сільських сміттєзвалищ Липовецького району перебуває в критичному стані і скоріше нагадує стихійні смітники, ніж організовані сміттєзвалища. Це, насамперед, стосується сіл Богданівка, Іванька, Щасливе.

Санітарно-гігієнічний стан отрутосховищ у Липовецькому районі в 2010 р. порівняно з 2009 р. дещо погіршився, а саме всі 24 склади були непаспортизовані та 23 повністю непридатні, у 2009 р. із 24 складів 1 паспортизований та 23 повністю непридатних. Понад 37 т непридатних та заборонених пестицидів зберігається у 12 складах [5].

Серед заходів адміністративного впливу санітарно-епідемічних установ у 2010 р. в районі було утримано 476 штрафів на суму 26,3 тис. грн, у тому числі за водопостачання – відповідно 8 та 633 грн, за охорону водоймищ – 2 та 204, за охорону атмосферного повітря – 6 та 648, за охорону ґрунту – 108 та 6058, радіаційну безпеку – 4 та 725, комунальні об'єкти – 21 та 1380, лікувально-профілактичні заклади – 64 та 4565, промислові об'єкти – 21 та 2110, дитячі і підліткові заклади – 112 та 4924, харчові об'єкти – 179 та 8694, підприємства харчової промисловості – 9 та 731, громадського харчування – 23 та 1143, торгівлі – 147 та 6820.

До основних негативних факторів, що впливають на збільшення обсягів збирання, переробки та утилізації відходів у Липовецькому районі, слід віднести відсутність комплексної політики в галузях економіки утворення відходів, недосконалість законодавчої та нормативно-правової бази у сфері поводження з відходами, відсутність економічних стимулів розвитку ринку природоохоронних послуг і екологічного підприємництва, недостатність фінансових коштів для інвестицій у сферу заготівлі і переробки відходів, недостатнє суспільне усвідомлення проблеми відходів.

У сучасних умовах розвитку Липовецького району Вінницької області загострюються всі аспекти життєзабезпечення населення: постачання достатньої кількості повноцінних продуктів харчування та питної води; контроль повітря, водних ресурсів, ґрунтів і запобігання їх забрудненню; утилізація та захоронення шкідливих виробничих та побутових відходів, а також соціальні проблеми, пов'язані з різким зменшенням вільного “життєвого” простору, збільшенням захворювань, зумовлених забрудненням тощо.

Екологічна ситуація Липовецького району Вінницької області тісно пов'язана з економічними проблемами. Вплив економічної кризи на навколишнє природне середовище проявляється в тому, що, з одного боку, внаслідок скорочення виробництва зменшуються викиди шкідливих речовин, з іншого – діючі підприємства намагаються максимально скоротити видатки, спрямовані на природоохоронні заходи. Проте економічне пожвавлення в майбутньому може призвести до зростання техногенного навантаження на довкілля і, як наслідок, до погіршення екологічного стану в районі. Тому одним із пріоритетів сталого розвитку є створення і реалізація стратегії, яка спрямована на підтримку економічного зростання за рахунок розвитку найменш екологічно небезпечних високотехнологічних галузей і виробництв та збереження екосистеми району.

#### Література:

1. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-ХІІ // ВВР України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

2. Про охорону атмосферного повітря : Закон України від 16 жовтня 1992 р. № 2707-ХІІ // ВВР України. – 1992. – № 50. – Ст. 678.
3. Вінницька область у 2009 році. Статистичний щорічник. – Вінниця : Голов. упр. статистики, 2010. – 638 с.
4. Довкілля Вінниччини–2010. Статистичний щорічник. – Вінниця : Голов. упр. статистики, 2011. – 136 с.
5. Збірник основних показників діяльності закладів державної санітарно-епідеміологічної служби Вінницької області за 2010 рік. – Вінниця : Вінницька обласна санітарно-епідеміологічна станція, 2011. – 202 с.
6. Стратегія економічного і соціального розвитку Вінницької області на 2005 – 2015 роки : Рішення Вінницької обласної ради від 12 жовтня 2005 р. № 910. – Режим доступу : [http://www.vin.gov.ua/web/vinoda.nsf/web\\_alldocs/DocJ2AHQ](http://www.vin.gov.ua/web/vinoda.nsf/web_alldocs/DocJ2AHQ)
7. Хвесик М. Стратегічні імперативи раціонального природокористування в контексті соціально-економічного піднесення України : [монографія] / М. Хвесик. – Донецьк : ТОВ “Юго-Восток, ЛТД”, 2008. – 496 с.

*Надійшла до редколегії 23.12.2011 р.*

УДК 35.07: 352.07

*І. М. МІНАЄВА*

## **УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ МІСЦЕВОГО РІВНЯ**

*Запропоновано вдосконалення механізму взаємодії органів публічної влади місцевого рівня для розширення співпраці між ними.*

**Ключові слова:** органи публічної влади місцевого рівня, принципи взаємодії, форми взаємодії, моделі взаємодії, механізм взаємодії.

*The article deals with the further improvement of cooperation between public authorities at local level, where the necessary conditions will be implemented to enhance cooperation between them.*

**Key words:** public authorities at local level, the principles of cooperation, forms of interaction, interaction models, the mechanism of interaction.

Згідно з державним курсом європейської інтеграції України політика місцевого і регіонального розвитку має базуватися на загальноєвропейських стандартах і засадах, а саме: децентралізації державного управління, деконцентрації владних повноважень, партнерства та кооперації зусиль місцевих органів публічної влади, концентрації і раціонального використання ресурсного забезпечення, субсидіарності щодо надання державних і громадських послуг населенню.

Теорія розмежування компетенції, взаємодії місцевих органів публічної влади ґрунтується на такому: розрізненні правової природи органів місцевого самоврядування та органів державної влади, що належать до двох різних підсистем публічної влади на місцях – самоуправлінської і державної; виділенні питань загальнодержавного значення, що “є справою всього Українського народу” (ст. 17 Конституції України), і “питань місцевого значення”, що вирішуються територіальними громадами (ч. 1 ст. 140 Конституції України); поєднанні місцевого і державного інтересів; поєднанні централізації і децентралізації в державному управлінні, деконцентрації місцевої публічної влади (ст. ст. 132, 140, 143, 144 Конституції України); обов’язку органів державної влади й органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб діяти тільки на підставі, у межах повноважень і способом, що передбачені Конституцією і законами України (ст. 19 Конституції України).

Постало вкрай важливе завдання – удосконалення механізму взаємодії органів публічної влади місцевого рівня для розширення співпраці між органами місцевої влади, переходу до нової управлінської моделі, яка спиратиметься на активну участь територіальної громади в процесі ухвалення рішень місцевого значення.

У працях українських учених М. Баймуратова, Ю. Битяка, І. Бутка, Є. Глухачова, В. Кампо, В. Корженка, В. Кравченка, П. Любченка, М. Орзіха, В. Погорілка, М. Пухтинського, а також науковців ближнього і дальнього зарубіжжя Ч. Адріана, Р. Аграноффа, В. Євдокімова, С. Монтіна, Д. Міль, М. Постового, В. Чиркіна, О. Шугріню та ін. проводилися дослідження роботи органів публічної влади місцевого рівня.

Проблематикою взаємовідносин між органами місцевого самоврядування і місцевими державними адміністраціями займалися В. Серьогін, В. Корж, А. Крусян, В. Мамонова, В. Мамонтова, О. Ткаченко, О. Черкасов, О. Ярмиш. Однак їх напрацювання не повною мірою відображають необхідні умови щодо розширення співпраці між органами місцевої влади.

Метою статті є аналіз чинного законодавства та його реалізації щодо вдосконалення механізму взаємодії органів публічної влади місцевого рівня як представників різних підсистем публічної влади, що здійснюють управління суспільними справами в адміністративно-територіальних одиницях України. Мета конкретизується в таких завданнях: визначити принципи, методи, форми і моделі взаємодії місцевих органів публічної влади та виявити важелі впливу для удосконалення механізму їх взаємодії.

Для обох форм публічної влади притаманна низка спільних ознак. Зокрема, О. Ярмиш і В. Серьогін до таких ознак відносять: 1) спрямованість на виконання суспільних завдань і функцій; 2) інституційний характер, тобто функціонування через відповідні публічні інститути (органи публічної влади); 3) легітимність; 4) відособленість апарату, що здійснює владу від населення; 5) об’єднання підвладних за територіальною ознакою; 6) загальність, тобто охоплення владою всіх осіб на відповідній території; 7) безперервність функціонування (за винятком окремих тимчасових органів); 8) універсальність,

тобто спрямованість на вирішення усіх справ суспільного значення місцевого рівня; 9) обов'язковість владних рішень для всіх суб'єктів на відповідній території; 10) функціонування у правових формах; 11) можливість використання передбачених законодавством засобів примусу для реалізації своїх рішень; 12) право встановлювати і стягувати загальнообов'язкові податки і збори з населення; 13) участь у формуванні бюджету [9, с. 42].

Означені спільні риси обумовлюють цілісність публічної влади в межах певної країни, забезпечують комплексне управління всіма сферами суспільного життя і всебічний розвиток суспільства з урахуванням місцевих особливостей і потреб територіальних громад. Водночас між підсистемами публічної влади існують суттєві відмінності. Розмежування предметів відання між місцевими державними адміністраціями (далі – МДА) та органами місцевого самоврядування (далі – ОМС) повинно бути спрямоване на те, щоб разом вони забезпечували реалізацію управлінських функцій, не допускаючи при цьому дублювання і паралелізму.

Механізм взаємодії органів публічної влади місцевого рівня – це складна система, призначена для практичного здійснення управлінням відповідною територією для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, компоненти, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням. Необхідним є пошук чітких механізмів розподілу державних і самоврядних управлінських послуг, певних форм і методів співпраці та взаємодії цих двох центрів публічної влади у процесі вирішення нагальних проблем розвитку територій і відповідальності перед місцевими жителями. МДА мають розглядати місцеве самоврядування як ефективний засіб залучення широких верств населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць до управління суспільними справами, як засіб підвищення ефективності державного управління. Необхідною умовою демократії на місцевому рівні є постійне врахування громадської думки при розробці і прийнятті як самостійних, так і спільних рішень.

Дослідник місцевого самоврядування Джон Стюарт Міль зазначав із цього приводу, що “центральна влада повинна постійно підтримувати спілкування з місцями: дізнаватися про їхній досвід і передавати їм свій власний; вільно надавати поради за першим проханням і пропонувати їх, коли сама побачить, що хтось має в ній потребу; вимагати публічності та звітів про діяльність, домагатися запровадження кожного загального закону, ухваленого законодавчим органом країни і пов'язаного з питаннями місцевого самоврядування” [5, с. 325].

Як справедливо зазначає А. Крусян, взаємодія в системі публічної влади повинна здійснюватися на основі конституційних положень про “єдність і цілісність державної території, поєднання централізації і децентралізації в здійсненні державної влади, збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних цінностей” [2, с. 81].

Зміст взаємовідносин між органами публічної влади місцевого рівня обумовлено конституційними приписами, визначеною законами України компетенцією, цілями, завданнями та характером взаємодії. Оскільки кожне явище має свій зміст і форму, то й взаємодія між зазначеними суб'єктами також здійснюється в певних формах. Одним з найважливіших напрямків адміністративної реформи, вдосконалення функціонування місцевих органів влади, пристосування їх до умов, що склалися, є застосування сучасної науково обґрунтованої методологічної бази для взаємодії МДА і ОМС. Без цього, як цілком слушно зазначає О. Черкасов, реформи будуть “у кращому випадку марним хитанням, а в гіршому – можуть дати негативні, тяжкі соціально-економічні наслідки” [8, с. 158]. Інакше кажучи, обраний теоретико-методологічний базис реформ може значно знизити, насамперед, соціальну “ціну” цих змін. Виходячи з цього, взаємодія місцевих органів публічної влади розглядатиметься в діалектичному взаємозв'язку форм і методів її здійснення.

Діяльність державних і самоврядних структур повинна являти собою систему соціально-економічних та організаційно-технічних заходів щодо створення умов співробітництва, спрямованого на забезпечення інтересів мешканців території шляхом ефективного використання локальних ресурсів.

Оскільки кількість надаваних органами публічної влади управлінських і громадських послуг з часом збільшується, зростають вимоги до якості їх надання, з'являються альтернативні джерела надання громадських послуг (конкуренція), від органів влади вимагається не тільки відкритість, прогнозування і врахування змін зовнішнього середовища, забезпечення зворотного зв'язку зі споживачами послуг, а й націленість на інновацію, пошук нових організаційно-функціональних принципів і методів діяльності.

Діяльність місцевих органів публічної влади повинна базуватися на сучасній парадигмі управління, в основі якої лежить нова управлінська культура, спрямована на споживача-громадянина, та оптимальне, з точки зору отримання кінцевого результату, задоволення його потреб та інтересів, співвідношення: централізації – децентралізації, політичного – адміністративного управління, муніципального управління – менеджменту.

Взаємодія місцевих органів публічної влади має базуватися на таких принципах: законності, тобто правової регламентації діяльності кожного суб'єкта взаємодії; гласності; взаємної відповідальності, взаємної підтримки та взаємодопомоги; ініціативної ролі органів місцевого самоврядування у процесі взаємодії; повної незалежності суб'єктів взаємодії у використанні правомірних засобів та методів управління; розмежування функцій та відповідальності суб'єктів взаємодії; визначення обсягу та меж повноважень суб'єктів взаємодії на основі укладення договорів і угод; самостійності кожного суб'єкта взаємодії в межах їх повноважень; консенсусу при вирішенні питань спільного ведення і делегованих повноважень; забезпеченості фінансовими та матеріальними ресурсами при реалізації питань, що потребують спільного вирішення [1, с. 91].



Деякі вчені виокремлюють й інші базові принципи, які є вихідними при формуванні механізмів управління територіальним розвитком. До яких, зокрема, відносять: інноваційність – запровадження в практику інноваційного потенціалу управління; адекватність – відповідність методів управління щодо вирішення нагальних і стратегічних питань місцевого значення та відповідність між повноваженнями й ресурсним потенціалом для їх виконання; корпоративність – сприйняття території як цілісного утворення, поєднання зусиль органів управління та консолідація наявних ресурсів території задля досягнення спільної мети [4, с. 104].

Між державною і муніципальною владами не повинно бути кордонів, особливо на рівні адміністративно-територіальних одиниць. Місцеві органи публічної влади поєднані спільним джерелом влади, яким є народ, і спільною метою (забезпечення оптимальних умов для реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян). Це об'єктивно зумовлює необхідність їхньої співпраці з оптимальним використанням наявних спеціальних можливостей кожного із суб'єктів.

У процесі взаємодії між місцевими органами публічної влади використовується комплекс організаційно-правових методів, серед яких слід відзначити такі: прогнозування (соціально-економічного розвитку територій, факторів негативного впливу на суспільно-політичну й соціально-економічну ситуацію в регіоні); планування (бюджетне, організаційне, функціональне тощо); координація діяльності (органів в цілому чи їх структурних підрозділів, посадових осіб); погодження актів і рішень (досягнення консенсусу чи компромісу); вироблення спільних рішень (правового чи організаційного характеру); контроль за виконанням прийнятих рішень (у тому числі взаємний контроль); інформаційне забезпечення (попереднє, поточне, наступне); інструктування (за наявності знань чи досвіду, яких нема у контрагента); делегування повноважень (за законом чи договором); матеріально-фінансове забезпечення прийнятих рішень (передача майна чи фінансових коштів); робота з кадрами (підготовка, перепідготовка, стажування тощо).

Методологія взаємовідносин місцевих органів влади, як справедливо зазначає В. Мамонова, може базуватися на одній із моделей: партнерській, взаємозалежності чи агентській [3, с. 152]. Партнерська модель передбачає співробітництво шляхом узгодження інтересів, здійснення спільних заходів: відносини будуються на принципах взаємовигідності, відсутності домінування одного з учасників, тобто відсутності підпорядкованості між ними. Модель взаємозалежності означає взаємну залежність дій (рішень, заходів) місцевих органів влади й управління. Агентська модель створює умови, коли орган місцевого самоврядування є провідником ідей, які висловлюються державною адміністрацією, тобто її агентом з виконання рішень і завдань.

Форми взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування можуть бути розподілені на три основні групи за видами взаємодії: координаційні, субординаційні та реординаційні: Субординація – наявність підпорядкованості органів місцевого самоврядування державним

адміністраціям (наприклад, право держадміністрацій давати методичні вказівки, рекомендації органам місцевого самоврядування, право на узгодження, на контроль (фінансовий та ін.). Координація – відсутність підпорядкованості органів місцевого самоврядування державним адміністраціям (створення координаційних органів, проведення спільних нарад тощо). Реординація – наявність у органів місцевого самоврядування виключної компетенції в окремих випадках при загальному верховенстві органів державного управління (участь у призначенні керівників державних підприємств, право нормотворчої ініціативи тощо). Ці форми взаємовідносин присутні в усіх моделях, однак домінує тільки одна (у партнерстві – координація, в агентській моделі – субординація, у моделі взаємозалежності – реординація) [2, с. 136].

Як показують проведені дослідження, зараз має місце агентська модель взаємодії місцевих органів влади на рівні області та району. Однак у перспективі еволюційний процес розвитку взаємовідносин місцевих органів влади полягатиме в поступовому переході від агентської моделі до моделі взаємозалежності, а потім – до партнерства як найбільш ефективної та дієвої.

Передовий досвід функціонування місцевих органів влади в багатьох регіонах України дає підстави стверджувати, що вже сьогодні відбувається формування партнерських взаємовідносин між ними. Так, у районах діють консультативно-дорадчі органи – постійно діючі наради при голові райдержадміністрації, до яких входять селищні й сільські голови, голова районної ради, міські голови міст районного значення. Взаємодія місцевих органів влади знаходить відбиток у спільній праці з підготовки і проведення сесій обласних і районних рад, нарад з різноманітних питань місцевого розвитку, засідань депутатських постійних комісій, на яких, разом із питаннями, ініційованими депутатами, значне місце посідають питання, внесені на розгляд державними адміністраціями та їх структурно-функціональними підрозділами.

Практика взаємодії між МДА і ОМС на рівні областей і районів характеризується багатоманітністю форм і методів, що при цьому застосовуються. Розмаїття і ефективність їх застосування зростає разом із накопиченням досвіду муніципального управління. При цьому слід відзначити, що позитивний досвід у даній сфері накопичено в різних регіонах України, він відображає особливості конкретного регіону і свідчить про високий ступінь громадянської активності на місцях. Розробляються і реалізуються цільові програми спільної роботи райдержадміністрацій і органів місцевого самоврядування, узгоджено вирішуються проблемні питання районного життя.

Існуючі форми взаємодії органів публічної влади можна умовно поділити на статичні та динамічні. Так, до статичних форм можна віднести делеговані повноваження, здійснення яких носить постійний, так би мовити, статичний характер. Зокрема, ст. 44 “Делегування повноважень районних і обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям” Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” передбачає перелік повноважень, які районні, обласні ради делегують відповідним місцевим державним

адміністраціям. Динамічні форми взаємодії між органами публічної влади включають таке: взаємний обмін інформацією; підготовка спільних узагальнень практики діяльності; спільні заходи з інформування громадськості про діяльність органів публічної влади; спільні заходи, спрямовані на підвищення професійної кваліфікації працівників; спільне проведення перевірок виконання законів.

Прикладом використання такої форми взаємодії державних і самоврядних структур у процесі управління регіональним розвитком, як партнерство, є проект “Місцевий розвиток, орієнтований на громаду” (далі – МРГ), друга фаза якого розпочалася 7 червня 2011 р. і триватиме чотири роки. Ініціатива фінансується Європейським Союзом, співфінансується і впроваджується Програмою розвитку ООН в Україні. Проект має бюджет 17 млн євро і діятиме в усіх областях України та Автономній Республіці Крим. У районах, що увійдуть до пілотних, громади матимуть нагоду визначити ініціативи, націлені на покращання умов життя їх мешканців. Затверджені мікропроекти отримають співфінансування від Проекту та з місцевих бюджетів. Проект МРГ має на меті сприяти сталому соціально-економічному розвитку на місцевому рівні через підтримку та співфінансування громадських ініціатив у всіх регіонах України. Пріоритетними сферами для підтримки громадських ініціатив є такі: охорона здоров’я (підтримка мережі фельдшерсько-акушерських пунктів); енергетика (енергозберігаючі заходи, збільшення використання відновних джерел енергії, тощо); навколишнє середовище (утилізація відходів, знешкодження запасів пестицидів тощо); комунальне водопостачання; підтримка малого бізнесу (розвиток сільськогосподарських/обслуговуючих кооперативів). Перша фаза Проекту МРГ розпочалась у грудні 2007 р., тривала до 6 червня 2011 р. і мала бюджет 13,3 млн євро. За 3,5 роки діяльності МРГ допоміг більше 1000 сільських громад покращити умови проживання спільними зусиллями та у партнерстві з місцевою владою. Таким чином, було здійснено 1303 мікропроекти з енергозбереження в школах та дитячих садочках, ремонт і закупівля обладнання для сільських медичних установ, а також водопостачання [6].

Плідність такої форми партнерства між МДА і ОМС підтверджується результатами. За цей період МРГ установив партнерство з 25 регіонами, 209 районами та більше 1100 місцевими радами (з населенням до 10000 осіб). Проект мобілізував більше 418 тис. мешканців сільських територій, які самоорганізувались в організації громад, в основі яких – принцип належного врядування. Таким чином, громадяни активно включились до проектної роботи з метою поліпшення власних умов проживання [Там же]. Для громад і представників органів місцевої влади та самоврядування експерти Проекту провели 1656 навчальних семінарів і тренінгів, на яких громади навчили як створити та керувати діяльністю своєї організації; як планувати та виконувати плани розвитку власного села спільно з місцевими органами влади; як підготувати та реалізувати проект громади.

Багатьом радам уже вдалося помітно посилити контроль за діяльністю виконавчих органів, а районні та обласні ради посилили вимоги до державних

адміністрацій щодо виконання програм соціально-економічного розвитку, екологічних програм, місцевих бюджетів, заходів щодо соціального захисту населення тощо. Як відзначає О. Ткаченко, спираючись на закони, Херсонська обласна рада в основу формування бюджету покладає розроблені спеціалістами паспорти його реальних доходів і необхідних видатків, що дає можливість збільшити обсяги доходів. Рішенням ради впроваджено регулярний контроль за надходженням бюджетних коштів і їх пропорційним розподілом. Лише з відома обласної ради здійснюється витрачання коштів резервного фонду [7].

Посилився контроль за діяльністю обласної державної адміністрації і з боку Харківської обласної ради не тільки з питань виконання облдержадміністрацією делегованих радою повноважень, а й в інших сферах, наприклад, використання надр і земельних ресурсів на території області. Серед головних чинників, що негативно позначаються на відносинах між місцевими органами публічної влади, слід відзначити людський фактор, а саме, готовність відповідних посадових осіб, носіїв влади, до партнерських відносин, а також визначеність у тому, хто конкретно повинен взаємодіяти (конкретні посадові особи чи відповідні структурні підрозділи). Як засвідчує практика, ефективність взаємовідносин значною мірою залежить від професійних якостей керівників, їх здатності до діалогу та пошуку компромісів.

Ефективність співпраці залежить і від того, наскільки доречною є конкретна співпраця в конкретному випадку й за конкретних умов, чи правильно визначено мету співпраці, чи є обґрунтованими очікувані результати, наскільки щирими є відносини сторін і наскільки вагомим, професійним є їхній внесок у спільний результат.

Підсумовуючи результати дослідження, можна зробити такі висновки. Для вдосконалення механізму взаємодії органів публічної влади місцевого рівня доцільно віднести такий важіль впливу, як потреби та інтереси суспільства та зворотній зв'язок, за допомогою якого об'єкти можуть впливати на суб'єкти управління, удосконалюючи тим самим механізм управління.

#### Література:

1. *Корж В. П.* Форми взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними та іншими державними органами / В. П. Корж, І. М. Мінаєва // Державне управління та місцеве самоврядування : тези VIII Міжнар. наук. конгр., 27-28 березня 2008 р. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2008. – С. 90–91.

2. *Крусян А. Р.* Взаимодействие местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления : учеб. пособ. / А. Р. Крусян. – Одесса : Юрид. літ-ра, 2001. – С. 81–136.

3. *Мамонова В. В.* Взаємодія органів місцевої влади та управління як умова соціально-економічного зростання / В. В. Мамонова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. : у 2 ч. – Х. : Вид-во ХарПІ УАДУ “Магістр”, 2002. – № 2 (13). – Ч. II. – С. 152.

4. Мамонтова В. Принципи та закони управління як складова методології управління територіальним розвитком / В. Мамонтова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ. – 2006. – Вип. 1(23). – С. 101–107.

5. Міль Джон Стюарт. Про свободу: Есе / Стюарт Міль Джон ; [пер. з англ.]. – К. : Основи, 2001. – С. 325.

6. Місцевий розвиток орієнтований на громаду 2. – Режим доступу : <http://cba.org.ua/ua/news/news?start=30>.

7. Ткаченко О. Місцеве самоврядування в Україні на сучасному етапі: проблеми становлення і перспективи розвитку / О. Ткаченко // Голос України. – 1999. – № 155 (2157). – 21 серпня.

8. Черкасов О. М. Теоретико-методологічні засади адміністративної реформи на рівні місцевих органів влади: синтез синергетики та інституціоналізму / О. М. Черкасов, В. І. Торкалюк, С. В. Дворкін // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. : у 2 ч. – Х. : Вид-во ХарPI УАДУ “Магістр”, 2002. – № 2 (13). – Ч. II. – С. 158.

9. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручник / О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін. – Х. : НУВС, 2002. – С. 42.

*Надійшла до редколегії 19.12.2011 р.*

УДК 352.07:338.465

*В. В. ФАДЄЙКІН*

## **ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ІНФОРМАЦІЇ В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ**

*Проаналізовано теоретичні засади дослідження інформації в місцевому самоврядуванні. Наведено приклад ролі інформації в самоорганізації місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** *інформація, місцеве самоврядування, система, управління, самоорганізація.*

*Analyzes the theoretical foundations of information studies in local government. An example of the role of information in the self-organization of local government.*

**Key words:** *information, local government, system management, self-organization.*

Інформації відводиться ключова роль в управлінських технологіях і процесах. Своєчасний аналіз інформації органами публічної влади центрального, регіонального і місцевого рівнів сприяє своєчасному прийняттю виважених й обґрунтованих управлінських рішень. Інформаційне

забезпечення органів публічної влади є одним із найважливіших завдань на сучасному етапі розвитку Української держави. Актуальність питання теоретичних засад дослідження інформації в органах місцевого самоврядування обґрунтовується наближеністю їх до територіальної громади, можливістю зворотного інформаційно-потоків зв'язку з мешканцями населених пунктів

Серед авторів, що розглядають загальнотеоретичні проблеми інформації та її впливу на розвиток публічного управління, слід виділити роботи таких провідних вітчизняних і зарубіжних учених: О. Бакаєва, А. Берсуцького, Л. Бриллюена, Н. Вінера, В. Глушкова, В. Дзюндзюка, Р. Калюжного, Г. Кастлера, В. Корогодіна, К. Линьова, А. Лисенка, Н. Мартіна, Ю. Машкарова, О. Орлова, Дж. Ніколіса, А. Панчука, В. Порохні, М. Сендзюка, Л. Тимашової, В. Троня, С. Чукут, В. Шамрая, К. Шеннона та ін.

Але в цих працях більшою мірою звертається увага на організаційно-правові аспекти діяльності, натомість бракує теоретичного обґрунтування пропозицій щодо застосування інформації як такої, її ролі в розвитку місцевого самоврядування.

Мета статті – розглянути теоретичні засади дослідження інформації в місцевому самоврядуванні.

Сучасні соціально-економічні процеси, що відбуваються в Україні, нерозривно пов'язані з обміном інформацією, що за об'ємом збільшується, а за швидкістю передачі прискорюється. Обмін інформацією являє собою контрольований процес передачі підрозділам влади в межах компетенції вибіркового відомостей з інформаційних баз даних, а також передачі для розгляду та прийняття рішень інформаційно-аналітичних розробок із метою прийняття виважених управлінських рішень і моніторингу їх виконання.

На перший план новітніх управлінських практик почала висуватися нова концепція. Її основу складають інновації – процеси, що є похідними від аналізу інформації і практичного використання знань. І це, зауважує О. Орлов, не випадково, адже ми вступили в епоху переходу від інформаційного суспільства до суспільства знань, в якому основні цивілізаційні процеси будуть пов'язані саме з виробництвом і використанням знань як специфічного ресурсу [6].

Сьогодні суспільство є складною, динамічною системою, яка самоорганізується і функціонує в нелінійному середовищі. У таких умовах система державної влади, що побудована на принципах лінійності, малоєфективна і виникає необхідність у створенні нових підходів до державного управління, які ґрунтуються на синергетичному підході і ідеях самоорганізації. Здатними до самоорганізації є об'єкти управління, які створюють нові структури, що відповідають власним тенденціям розвитку [3]. До таких структур можна віднести елементи системи місцевого самоврядування.

Закон України “Про інформацію” визначає дану категорію як будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді [1].

Сучасні інформаційні технології здатні допомагати зняттю протиріч між владою і суспільством, які дуже часто відбуваються через недостатню інформованість, неможливість отримати інформацію. У цьому контексті виділяють два типи протиріч.

До першого типу відносять ідеологічні, коли сторони добре знають позиції одна одної, але мають протилежні погляди на суспільний розвиток. До згоди в даному випадку прийти вкрай важко.

Другий тип протиріч ґрунтується на неповній поінформованості. Якщо говорити про взаємодію за лінією “влада – суспільство”, то в низці випадків незадоволеність з боку суспільства формується через неповне або неправильне розуміння мотивів або наслідків управлінських рішень, що приймаються владними структурами. Причиною цього може бути як небажання розбиратися або загальний рівень недовіри з боку суспільства, так і погана роз’яснювальна робота з боку влади [2].

Грамотне використання інформаційно-комунікаційних технологій, прозорість процесу обговорення й ухвалення рішень можуть знімати суперечності, що виникають. Використання інформаційних технологій здатне вивести на новий рівень не лише якість і терміни надання, умовно кажучи, технічних державних послуг, але, і що не менш важливо, відкритість влади.

Аналіз системи місцевого самоврядування дає підстави стверджувати, що вона є цілісною системою. На місцевому рівні процес створення систем управління має свій прояв у формуванні внутрішніх структур муніципального організму, призначених для вирішення завдань місцевого значення, що постають перед ним у конкретних умовах та оптимальній реалізації функцій і повноважень структурних елементів системи локальної демократії. Метод системного аналізу дає можливість виявити специфічні форми взаємозв’язку муніципально-правових інститутів із забезпечення цілісності системи. Так, компетенція кожного органу або посадової особи місцевого самоврядування залежить від їх функціонального призначення та місця в системі місцевого самоврядування.

Синергетика допомагає вивченню систем, що саморегулюються (у тому числі випадкових), і процесів, наприклад ринкових відносин, громадянського суспільства, етнонаціональних відносин, місцевого самоврядування, тобто явищ і процесів, де втручання держави обмежене або взагалі невідчутне. Так, територіальна громада, чи то великого мегаполіса чи невеликого провінціального міста, села чи селища, є, власно кажучи, самоорганізованою системою, життя якої так чи інакше “самоналагоджується” без втручання держави стосовно місцевих умов. Самоорганізація має прояв опосередковано, через поведінку індивідів, груп, спільностей, ведеться мова про сучасне місцеве самоврядування, античне чи середньовічне [7].

Важливим фактором самоорганізації є інформаційний обмін, інтенсивність якого забезпечується застосуванням новітніх інформаційних технологій. У соціальних системах стійкість досягається підтримкою стабільності підсистем, які входять до їх складу шляхом заміни тих елементів, що не спроможні

виконувати свої функції. Впровадження і розвиток інформаційних систем в органах державного управління, органах місцевого самоврядування є фактором збільшення стабільності за рахунок надання точної, своєчасної і актуальної інформації керівникам для прийняття управлінських рішень. Таким же чином інформаційні системи впливають на процес оновлення підсистем соціальної системи, вони дозволяють створювати нові зв'язки в управлінських структурах, які були неможливі за умов використання “класичних” інформаційних технологій, будувати нову систему забезпечення влади керівним складом, шляхом формування кадрового резерву, дозволяють забезпечити взаємодію системи державного управління та суспільства [5].

Відкритість і прозорість систем державного управління та місцевого самоврядування проявляється в першу чергу за рахунок інтенсивного обміну інформацією із зовнішнім середовищем та в рамках органів управління. До керівних шаблів надходить інформація як із вищого рівня, так і від підпорядкованих організацій та установ. Такий інформаційний обмін дає можливість забезпечити взаємоузгодженість дій. Прозорість дозволяє існувати стійким нерівноважним станам системи, або її атракторам, тобто сукупністю внутрішніх і зовнішніх умов, що сприяють “вибору” одного з варіантів сталого розвитку. Вони (атрактори) забезпечують існування такої форми організації, яка адекватна самоструктуралізації системи.

Важливу роль у розвитку системи державного управління та місцевого самоврядування має нелінійність. Нелінійне моделювання соціально-економічних процесів може спиратися на такі головні постулати:

– усі процеси природного чи соціального характеру можна описати нелінійними рівняннями. Це пов'язано з тим, що природні і соціальні системи здатні обмінюватися енергією і речовиною з навколишнім середовищем і тяжіють до певного стаціонарного стану;

– характер стаціонарного стану нелінійної системи визначений типом нелінійності, параметрами системи, її зовнішнім середовищем, початковими умовами функціонування;

– стійкість системи до малих відхилень не є загальною властивістю, оскільки вона може опинитися в особливому фазовому просторі (у теорії хаосу такі простори отримали назву “дивних атракторів”), в якому рух системи стає непередбачуваним. До того ж, як є параметричному, так і у фазовому просторі існування системи наявні області, де система є надзвичайно чутливою навіть до незначних флуктуацій (збурень);

– однозначна ідентифікація параметрів нелінійних систем здебільшого неможлива. Це обмежує можливості науки, класичне завдання якої полягає у встановленні природних закономірностей досліджуваного об'єкта за фактичними даними. Можна лише припускати один із найважливіших варіантів розвитку, аби визначити сукупність ймовірних наслідків певних змін;

– щодо нелінійних систем не завжди справедливий принцип “взького місця”. Тому вихідні засади управління нелійними, особливо соціальними, системами на відміну від лінійних ще не визначені.



Загальні принципи нелінійного моделювання поведінки соціально-економічних систем та їх складників, спираючись на працю “Нелінійна парадигма економічної динаміки”, можна визначити такі:

1) будь-який соціально-економічний об’єкт вважається точкою (кінцем певного вектора), що рухається в багатовимірному просторі за траєкторіями, які можуть бути пологими та передбачуваними або непередбачуваними та стрибкоподібними (як трапляється, наприклад, під час природних катастроф);

2) соціально-економічна система є багатокомпонентним утворенням, що здатне до самоорганізації та відзначається спадною ентропією, оскільки прагне зменшити внутрішній хаос через збільшення ентропії свого зовнішнього середовища, зокрема споживання певних ресурсів;

3) функціонування соціально-економічної системи передбачає її рефлексивну взаємодію зі своїм зовнішнім середовищем;

4) для дослідження динаміки соціально-економічної системи доконечний синергетичний підхід, що стосується вивчення процесу самоорганізації динамічних систем, наявних у природі чи соціумі, та неможливий без лінійного моделювання [4].

Одним із проявів нелінійності є багатоваріантність, яка стосовно публічного управління проявляється у процесі прийняття рішень. Керівник повинен враховувати, що в даній ситуації при розв’язанні тієї або іншої проблеми існує декілька варіантів її вирішення. Але ця кількість є обмеженою і керівник повинен виявити саме цю сукупність можливих у подальшому дій, і вибрати найбільш прийнятний варіант. Однак керівник повинен пам’ятати, що необхідно впроваджувати тільки ті рішення, які не заперечують природному процесу самоорганізації об’єкта управління. Крім того необхідно враховувати, що при наявності нестійкого, нерівноважного стану системи, навіть незначний вплив може привести до катастрофічних наслідків. Роль у цих ситуаціях інформаційної системи повинна бути стабілізуючою. Вона повинна забезпечувати можливість вибору обмеженої кількості можливих в даних умовах варіантів рішень і дозволяти здійснювати вибір із них найбільш виваженого й обґрунтованого. Також вона може забезпечити стійкість нерівноважного стану системи за рахунок аналізу внутрішніх властивостей середовища і виявлення поля можливих шляхів розвитку. У подальшому ця інформація може бути використана при застосуванні програмно-цільового підходу щодо вирішення соціально-економічних проблем. Наявність необхідної для прийняття ефективних рішень інформації, якою інформаційна система забезпечує керівника в процесі прийняття рішень, та аналітична складова системи дозволяють визначити наслідки застосування тієї або іншої альтернативи [5].

Підсумовуючи, необхідно відмітити, що на сучасному етапі відбувається різке зростання обсягів і швидкості інформаційних потоків. Інформація є однією із ключових форм поінформованості як суб’єкта, так і об’єкта управління. Місцеве самоврядування є складною, динамічною системою, що самоорганізується і функціонує в нелінійному середовищі. Важливим

фактором самоорганізації є інформаційний обмін, зростання інтенсивності якого компенсується в управлінні застосуванням новітніх інформаційних технологій.

Подальші дослідження здійснюватимуться в напрямі доступності й відкритості інформації органів місцевого самоврядування, елементів системи місцевого самоврядування, налагодження електронного зв'язку: орган місцевого самоврядування – мешканець територіальної громади.

#### Література:

1. Про інформацію : Закон України // ВВР України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
2. Діденко О. В. Інформаційно-комунікаційні технології як інструмент підвищення ефективності взаємодії влади, суспільства і бізнесу / О. В. Діденко // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. – № 2. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2011-2/index.html>.
3. Ділове спілкування у сфері державного управління / [Н. Р. Нижник, Л. А. Пашко, В. М. Олуйко, С. А. Кіндзерський. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2005. – 196 с.
4. Хром'як Й. Я. Нелінійна парадигма економічної динаміки / Й. Я. Хром'як, Ю. М. Слюсарчук, Л. Л. Цимбал, В. М. Цимбал. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/Vnulp/Menegment/2011\\_704/26.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/Vnulp/Menegment/2011_704/26.pdf)
5. Олійченко І. М. Розвиток інформаційного забезпечення органів державного управління: теорія, методологія, практика : [монографія] / І. М. Олійченко. – Ніжин : ТОВ “Видавництво “Аспект-Поліграф”, 2010. – 432 с.
6. Орлов О. Інноваційна складова електронного урядування: виклики та вимоги до державних службовців / О. Орлов // Публічне управління. – 2011. – № 2. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2011-2/index.html>
7. Погорілко В. Ф. Муніципальне право України / В. Ф. Погорілко. – Режим доступу : [http://pidruchniki.ws/12810419/pravo/metodologiya\\_nauki\\_munitsipalnogo\\_prava](http://pidruchniki.ws/12810419/pravo/metodologiya_nauki_munitsipalnogo_prava).

Надійшла до редколегії 28.11.2011 р.

## ПОЛІТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.01

М. І. ЛАХИЖА

### РОЛЬ ІДЕОЛОГІЇ В ПОСТКОМУНІСТИЧНІЙ ТРАНСФОРМАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА ТА ВЛАДИ

*Розкрито ідеологічні фактори в посткомуністичній трансформації суспільства та влади, а також роль держави і громадянського суспільства в цьому процесі на основі аналізу досвіду України та інших колишніх соціалістичних держав Центральної та Східної Європи.*

**Ключові слова:** посткомуністична трансформація, ідеологія, суспільство, влада, публічна адміністрація.

*The article, by analyzing the experience of Ukraine and other former socialist countries of Central and Eastern Europe, discloses the ideological factors in post-communist transformation of society and government and the role of state and civil society in this process*

**Key words:** post-communist transformation, ideology, society, authority, public administration

Посткомуністична трансформація є складним процесом, який відбувається під час політичної боротьби й залежить від багатьох факторів [1]. Розуміючи під факторами умови, рушійні сили, чинники складного і багатостороннього процесу змін [10, Т. 3, с. 644], вважаємо, що їх слід розглядати в комплексі, а механізм трансформації можна представити як зв'язок двох типів процесів – спонтанних і керованих. Одним із найважливіших факторів є ідеологічний.

Важливо враховувати складність поняття “ідеологія” та сприймати його діалектично, в динаміці. Новий тлумачний словник української мови пояснює ідеологію як сукупність філософських, політичних, правових, моральних, релігійних та мистецьких поглядів, що характеризують те чи інше суспільство, клас, політичну партію; світогляд, світорозуміння, погляди, переконання, доктрина, догмати, канони, принципи, постулати [Там же, Т. 1, с. 784]. Основними функціями ідеології є такі: інтегруюча, прогностична, теоретична, психологічна, соціологізація, мобілізація та легітимізація намірів на владу.

Питання ідеології в посткомуністичних трансформаціях належить до проблемних, які розглядаються як у загальних працях українських авторів,

так і у спеціальних дослідженнях, серед яких варто виділити низку публікацій Р. Войтович, а також роботи таких фахівців з державного управління, політологів та соціологів, як В. Бакуменко, В. Бурдяк, С. Головаха, П. Демчук, М. Жилинський, В. Кремень, В. Лісовий, В. Полохало, Н. Ротар, Ю. Сурмін та ін.

Разом з тим більшість досліджень ролі ідеологічних факторів вітчизняними вченими ґрунтуються лише на українському матеріалі, тому проблема ролі ідеології в посткомуністичній трансформації залишається важливим об'єктом дослідження.

Метою статті є узагальнення матеріалу із урахуванням досвіду посткомуністичних держав.

Події кінця 1980-х – 90-х рр. у Центральній та Східній Європі відбувалися як “моральні революції”, сприймаючись суспільством як початок нової епохи. Розпад системи соціалізму поширив думки про перемогу ліберальних цінностей і необхідність деідеологізації відносин. Здавалося б, що справджуються передбачення про “кінець ідеології” (Д. Белл, С. Ліпсет, Р. Арон та ін. американські і західноєвропейські автори) та відновлюється доктрина “деідеологізації”, яка привела вже у другій половині ХХ ст. до переходу від ідеологічних конфліктів політичних партій до протистояння щодо специфіки управлінських процесів. Цьому ж сприяла активна критика ідеології тоталітаризму, яка супроводжувалася відміною панування комуністичних партій і створенням багатопартійних систем, що вражали кількістю нових партій, побудованих не за ідеологічним, а переважно за особистісним принципом, деідеологізацією силових структур, переходом до ринкової економіки тощо.

Суттєвими у проведенні посткомуністичної трансформації в країнах Центральної та Східної Європи стали зовнішні фактори модернізації, що визначалися насамперед процесом глобалізації. На першому етапі трансформації спільним у посткомуністичних державах було захоплення ідеєю лібералізму та ринкової економіки; не було часу для глибокого аналізу перспективи, хотілося швидше наздогнати Захід, використовуючи його ж ідеологію, методи та інструменти розвитку. І лише після лавини змін почалося переосмислення підходів. Одним із ключових показників стану лібералізації було ставлення до минулого, що особливо яскраво проявилось у правовому регулюванні люстрації та декомунізації. На думку ліберальних ідеологів, ці радикальні дії повинні були стати свідченням рішучого розриву з минулим.

У ході трансформації відбулися фундаментальні зміни в ціннісній орієнтації людей. Значно зросла віра в можливість і необхідність змін, посилювався раціоналізм, відбулася криза легітимності традиційних суспільних і державних інститутів, які потребували тепер раціонального обґрунтування. Це призвело, у свою чергу, до виникнення нових міфів та ідеологій і значного розширення участі громадськості у формуванні та здійсненні влади. Однією із форм соціально-психологічної адаптації людей стала мімікрія, тобто

пристосування поглядів, норм поведінки та ціннісних орієнтацій до стандартів нових взаємовідносин. Часто це проявляється в амбівалентності поглядів, розходженні між теоретичним сприйняттям ідей і практичними вимогами до себе й інших. Антиподи моралі все частіше сприймаються не як аномалія, а як виправданий варіант відносин у побуті, політиці, економіці.

Водночас помітним стає очікування населенням зусиль зі зміцнення моралі та наведення порядку від держави, що стає підставою для її централізації та посилення, що особливо помітно у країнах СНД, де спостерігається вищий рівень консерватизму.

У посткомуністичних країнах значно зросла орієнтація громадян на матеріальні цінності. Цей феномен посилюється зі зростанням рівня бідності населення. Зміни в суспільній свідомості відбувалися за кількома напрямками. Зокрема, зменшився рівень довіри до інших людей, зросла цінність робочого місця, змінилося відношення до праці, визначальною стала її матеріальна оцінка, змінилося відношення до релігії, зріс авторитет церкви. Разом з тим дослідження свідчать про відносну стабільність національних цінностей і значний вплив минулого, ностальгія за яким посилювалася в періоди криз. На думку російського вченого В. Бойкова, поступове формування нової моралі відбувається на основі характерного для попереднього періоду колективізму та посилення індивідуалізму. Більшість населення не заперечує можливості застосування цінностей соціалізму в нових умовах [2, с. 49].

В. Бакуменко та Ю. Сурмін відзначають необхідність забезпечення в країні високого ідейного і ціннісного потенціалу реформування суспільства [1, с. 31]. Підтримуючи цю думку, вважаємо за необхідне застерегти від зайвої ейфорії. Наприклад, необхідно звернути увагу на існування груп інтересів, які наявні в усіх посткомуністичних державах і дістали, наприклад, у Польщі назву “антирозвиткові” (*anty-rozwojowe*). Ці групи інтересів характерні для кожної нової суспільної системи, знаходяться в середині державного механізму чи мають до нього доступ, скоординовані та гнучко реагують на зміни середовища, використовуючи різноманітні методи діяльності. З другої половини 1990-х рр. антирозвиткові групи інтересів стали більш організованими і впливовими. Так звані “патології трансформації” (корупція, несправедливості приватизації, поєднання бізнесу і політики, непрозорі правила політичної та економічної гри, некомпетентність адміністрації, відсутність належного контролю) стали більш помітними в усіх посткомуністичних державах, що дозволяє охарактеризувати це явище як “функціоналізацію патологій”.

У багатьох державах комуністичні еліти зуміли пристосуватися до нових умов, керуючись при цьому не ідеологічними, а прагматичними факторами. Страх населення перед соціальними конфліктами, загрозою громадянської війни, погромів тощо використовувався владою для формування підходів до держави як нейтральної в політичному відношенні та акцентуванні зусиль на пошуках громадського компромісу.

Місце та роль ідеології в системі державного управління досить ґрунтовно досліджує Р. Войтович, яка характеризує ідеологію як теоретичну форму вираження, репрезентації, обґрунтування, легітимізації інтересів певної соціальної групи та своєрідну парадигму функціонування держави [5, с. 36]. З точки зору нашого дослідження, варто відзначити висновок цього автора про необхідність створення такої системи цінностей, яка була б здатною визначити оптимальну модель розвитку національної держави та запобігти дії деструктивних механізмів в її функціонуванні. Відзначається, що соціальним простором функціонування ідеології виступає держава, яка через свої інститути впорядковує ідеологічний хаос, надає йому інституційного характеру. Наголошується на необхідності створення об'єднуючої ідеології – національної ідеї.

Цю проблему досліджують й інші українські вчені, зокрема П. Демчук, М. Жилинський, В. Кремень, В. Лісовий. Варто відзначити наявність різноманітних підходів і певну діалектику з ідеєю громадянського суспільства. Існуюче різноманіття тлумачень цього терміну свідчить про поєднання в ньому абстрактного та конкретного і ще раз підтверджує його важливість у трансформаційних процесах, особливо в державах, які мають різноманітний у національному відношенні склад населення, що призводить до політичних дискусій щодо суті нації та основ її формування. Відтак, зростає значення етнополітики держави, виникає необхідність уважного ставлення до мовних питань, проблем національних меншин тощо.

Варто відзначити широке використання метафоричного осмислення феномену змін, що збагачує теоретичне уявлення про досліджувані явища. О. Шевченко наголошує, що конкретний сценарій і сама міфологема відродження пов'язуються із відповіддю на такі конкретні запитання: хто ми, де ми перебуваємо та в якому напрямку прямуватимемо [12]. Міфологізація старого поєднується із міфологізацією феноменів Європи, громадянського суспільства тощо. Додамо ще й міфологізацією публічної адміністрації.

Є. Головаха та Н. Паніна вказують на велике значення міфології як способу організації суспільства та невід'ємної частини соціальної регуляції свідомості та поведінки людей. Наголошується, що принципово не змінилася загальнокультурна складова свідомості людей, у тому числі й політична культура. Пострадянська культура як антипод радянської породила відповідну квазіміфологію протилежного типу. Наприклад, комуністичний оптимізм змінився на такий же ірраціональний перебудовчий катастрофізм, а логічно абсурдне уявлення про безпомилковість комуністичної партії та її засновника на таке ж алогічне уявлення, що для успішності реформ не вистачає такої партії та вождя. Міфологічна ідея про “незалежний рай” змінилася розчаруванням через збідніння та труднощі трансформації [6].

Отже, пошук нової ідентичності в перехідному періоді в усіх посткомуністичних країнах супроводжувався появою нових міфів. Наприклад, заклик “жити, як в Європі” неможливо реалізувати без прийняття західної системи цінностей, що вимагає оновлення демократії, створення та зміцнення

демократичних інститутів тощо. Це зробити легше державам, які мають відповідні установчі міфи та певний рівень політичної культури.

Слід також звернути увагу і на феномен “образу”, який особливо уважно осмислюється російськими вченими [11]. Образи власної держави, Європейського Союзу, країн розвинутої демократії чи, навпаки, образи відсталих держав мають великий вплив на формування суспільних цінностей.

Варто зробити принципове зауваження, що демократизацію потрібно вважати невід’ємною складовою модернізації суспільства за умови, що вона відбувається як європеїзація. За інших випадків може бути варіант трансформаційних перетворень до авторитаризму, що яскраво підтверджує досвід країн Середньої Азії. У нестабільних суспільствах, що перебувають на етапі модернізації, консерватизм замінюється націоналізмом, який виступає як самостійна ідейно-політична сила. Націоналізм відіграв важливу роль у модернізаційних процесах у країнах ЦСЄ. Але слід відзначити суттєву різницю в його завданнях. Наприклад, в Україні та країнах Прибалтики зусилля націоналістів спрямовувалися в першу чергу на захист незалежності, у країнах Центральної Європи – на відродження національних цінностей, а в Росії – на відродження єдиної міцної держави та захист інтересів росіян у державах, що відокремилися. Ідея обраного народу знаходить застосування в деяких сучасних концепціях розвитку Росії. Досить частим є звернення до творчості одного з найвідоміших представників радикального націоналізму М. Данилевського, який обґрунтував панславізм і протистояння Росії та Заходу [7].

Слід звернути увагу на дискусію – якою бути сучасній Українській державі – національною чи багатонаціональною. Питання зводиться до проблеми громадської консолідації чи об’єднувальних чинників, завдяки яким може існувати політична спільнота, політична нація. В Україні на початку незалежності яскраво проявився перший, так званий “шароварний”, етап націоналізму, що було відображенням закономірності, яку відмічає Ю. Каменка, наголошуючи, що сьогоднішній націоналіст може знайти нагхнення в культурі, громадському устрої та героїчних справах своїх предків, але “минушиною він буде тішитися недовго – потяг до давнини як характерна риса націоналізму, ще менш довговічний, ніж сам націоналізм, що дивиться тільки назад, не має ні громадського, ні політичного майбутнього” [9, с. 102]. Е. Сміт пов’язує розвиток націоналізму у світі в наші дні саме із прищепленням та адаптацією західних ідей нації і національного відродження [Там же, с. 171]. Аналізуючи причини змін 1989 р., Е. Дж. Гобсбаум діходить до висновку, що вони були спричинені, в основному, не національною напруженістю, а “в першу чергу рішенням радянських керівників реформувати пануючу систему” [Там же, с. 193–194]. Націоналізм посприяв демократичним змінам, але не був тим важливим фактором, що спричинив їх.

Проблемою ідентичності стала в державах ЦСЄ і політика у сфері громадянства. Нові держави встановлювали своє власне громадянство, що

сприяло посиленню державності та символічною репрезентацією суверенітету. Це приводило до напруги в тих країнах, де високим був відсоток національних меншин, наприклад, у Латвії та Естонії. У цих та інших нових державах дискусії тривали навколо надання права громадянства або лише корінним мешканцям, або усім жителям.

Блискучий аналіз польського націоналізму та його ролі в модернізаційних процесах робить А. Валіцький в есе “Три патріотизми”. Виділяється патріотизм як вірність народній волі, що стверджує себе у прагненні до внутрішньої і зовнішньої суверенності; вірність національній ідеї, що збережена традицією і має втілитися в майбутньому; патріотизм як захист реалістично засвоєного національного інтересу, який не повинен співпадати з волею більшості народу, а тим паче із так чи інакше зрозумілою національною ідеєю. Відзначено польську традицію ідеалізувати спадщину шляхетської демократії та подібність “Солідарності” старошляхетським громадським рухам та старопольським формам демократії. Водночас А. Валіцький відзначає, що республікансько-демократична традиція існувала в Польщі без капіталізму і без індивідуалістично-ліберальних цінностей, які б сприяли капіталістичній модернізації, а демократична традиція поєднувалася з глибоко вкоріненою ворожістю до “буржуазних” цінностей і створювала психологічні перепони в процесі економічної модернізації. Яскраво проявилися відданість умовностям, спадщина романтизму, схильність до уславлення своїх поразок тощо [9, с. 566–599], що характерно й для України.

Отже, для розуміння відмінностей між колишніми країнами “соціалістичного табору” не досить проаналізувати досвід років комуністичної влади, а необхідно сягати набагато давніших традицій. На наш погляд, можна стверджувати про певне повторення проблем розвитку держав Центральної та Східної Європи. Наприклад, досить актуальною є оцінка цих проблем, зроблена на початку ХХ ст. відомим російським державним діячем С. Вітте: “Одна і, може бути, головна причина нашої революції – це запізнення в розвитку принципу індивідуальності, а отже, і усвідомлення власності та потреби громадянськості, в тому числі й громадянської свободи. Усьому цьому не давали розвиватися природно, а тому що життя йшло своїм чином, то народові довелося або давитися, або силою розширювати оболонку... Принципом індивідуальної власності нині складаються всі економічні відносини, на ньому тримається весь світ” [4, с. 506].

Тісно пов’язана з націоналізмом, але не може бути ідентифікована з ним, проблема національної ідеї. Варто відзначити наявність різноманітних підходів до цієї проблеми та певну діалектику з ідеєю громадянського суспільства. В Україні це питання є одним із найбільш популярних і досліджених. Існуюче багатоманіття тлумачень цього терміну свідчить про поєднання в ньому абстрактного та конкретного і ще раз підтверджує його важливість у трансформаційних процесах, особливо в державах, які мають різноманітний у національному відношенні склад населення, що призводить до політичних



дискусій щодо суті нації та основ її формування. Відтак, – зростає значення етнополітики держави, виникає необхідність уважного відношення до мовних питань, проблем національних меншин тощо.

В. Бурдяк та Н. Ротар вважають фактор мобілізованої етнічності одним із найбільш вагомих чинників, який визначально вплинув на характер і глибину демократичних змін у політичній культурі посткомуністичних суспільств [3, с. 323]. Наголошено, що його вплив прискорював створення і утвердження політичних інститутів демократії. Водночас, там де цей фактор ставав домінуючим чинником інституційних демократичних перетворень, формувалася конфронтаційний тип політичної культури.

Як один з важливих чинників, що впливали на трансформаційні процеси, слід враховувати й релігійний фактор, який тісно пов'язаний із національним. Етнічні та конфесійні проблеми нагромаджувалися у попередні роки й неминуче повинні були вийти на політичну арену в часи трансформації. Проте варто звернути увагу і на певну політичну “моду” на вірування, що підмічено громадською думкою, в тому числі й українською. Немає ще і єдиної точки зору на необхідність державного втручання в релігійні процеси та створення єдиної помісної національної церкви.

Таким чином, ідеологічні фактори у процесі посткомуністичної модернізації є край важливими. Їх потрібно розглядати в динаміці та комплексі, враховувати, що залежно від національних умов, визначальними можуть бути різні чинники та рушійні сили процесу трансформації.

Основними ідеологічними чинниками, що вплинули на процес посткомуністичної трансформації, стали формування приватновласницьких відносин і становлення громадянського суспільства.

Деїдеологізація початкового періоду трансформації суспільства може бути оцінена позитивно як фактор, що сприяв відходу від комуністичного минулого, формуванню багатопартійних систем і політично нейтральних державних органів і силових структур. Націоналістичний та релігійний фактори відіграли важливу роль на початкових етапах перетворень, у першу чергу сприяючи становленню власної державності та виконуючи функцію морального регулятора. Проте на наступному етапі змін традиційні ідеології почали відігравати більш суттєву роль, сприяючи структуруванню суспільства та формуванню політичних систем з урахуванням світового досвіду політичної діяльності. В Україні, як і в багатьох інших колишніх республіках СРСР, класичні ідеологічні доктрини не набули розвитку і не оформились у партійні ідеології через надмірну впливовість особистостей та регіональні відмінності.

Варто зауважити, що головним завданням на даному етапі розвитку українського суспільства має стати його консолідація. Реформування влади повинне перш за все забезпечити посилення ролі держави в житті суспільства при одночасному зростанні участі громадськості в управлінських процесах. На наш погляд, саме респонсивність (здатність влади акумулювати і

реалізувати ідеї та потреби суспільства) повинна допомогти забезпечити інституалізацію українського суспільства, зробити відносини між владою та громадськістю відкритими і прозорими, створити умови для зростання ролі класичних ідеологій та активної участі громадян у процесі модернізації суспільства.

#### Література:

1. *Бакуменко В.* Необхідність та основні напрями реалізації реформи політичної системи України / В. Бакуменко, Ю. Сурмін // Політична реформа-гарантія демократичного розвитку українського суспільства : наук.-метод. матеріали на допомогу лекторам ; [за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева.]. – К. : УАДУ, 2003. – С. 26–41.
2. *Бойков В. Э.* Ценности и ориентиры общественного сознания россиян / В. Э. Бойков // Социологические исследования. – 2004. – № 7. – С. 46–51.
3. *Бурдяк В. І.* Політична культура країн Європи в контексті інтеграційних процесів / В. І. Бурдяк, Н. Ю. Ротар. – Чернівці : Рута, 2004. – 327 с.
4. *Витте С.Ю.* Избранные воспоминания. 1849 – 1911 гг. // С. Ю. Витте. – М. : Мысль, 1991. – 708 с.
5. *Войтович Р. В.* Ідеологія, технологія та стиль у державному управлінні / Р. В. Войтович. – К. : Вид-во НАДУ, 2003. – 190 с.
6. *Головаха Є.* Міфологія в сучасній українській культурі: соціологічний аспект / Є. Головаха, Н. Паніна. – Режим доступу : [http://www.duh-i-litera.kiev.ua/duh-i-litera/3-4/13\\_print.htm](http://www.duh-i-litera.kiev.ua/duh-i-litera/3-4/13_print.htm)
7. *Данилевський Н. Я.* Россия и Европа / Н. Я. Данилевський. – М. : Книга, 1991. – 574 с.
8. *Лахижа М. І.* Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти : [монографія] / М. І. Лахижа. – Полтава : РВВ ПУСКУ, 2009. – 289 с.
9. Націоналізм : антологія. – 2-ге вид. / упоряд. : О. Проценко, В. Лісовий. – К. : Смолоскип, 2006. – 684 с. – (“Політичні ідеології”).
10. Новий тлумачний словник української мови : в 3 т. / [уклад. : В. Яременко та О. Сліпущко]. – К. : Аконіт. – 2006. –  
Т. 1. – 928 с. ;  
Т. 2. – 928 с. ;  
Т. 3. – 864 с.
11. “Стремление разума”: образы в истории, историографии, культуре и политике : сб. науч. тр. / [под ред. А. С. Ходнева]. – Ярославль : Изд-во ЯГПУ, 2007. – 142 с.
12. *Шевченко О. К.* До формування громадянського суспільства в Україні та Росії / О. К. Шевченко. – Режим доступу : <http://www.niur.gov.ua/ukr/zbirka/shevchen.htm>

УДК 342.95: 343.359

С. М. КЛИМОВА

**ЮРИСДИКЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ  
КОНТРОЛЬНО-РЕВІЗІЙНОЇ СЛУЖБИ**

*Досліджено провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань. Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності органів контрольно-ревізійних служби.*

**Ключові слова:** адміністративні правопорушення, порушення законодавства з фінансових питань, контрольно-ревізійна служба.

*The author takes a investigate the cases of the violation of financial law. The author makes suggestions concerning the improvement of legal regulation of administrative and jurisdiction activity of controlling and monitoring bodies.*

**Key words:** administrative offences, the violation of law in financial issues, controlling and monitoring bodies.

Стратегічним завданням України є проведення правової реформи та впровадження комплексу системних перетворень щодо формування внутрішніх передумов адаптації до ринкової економіки, серед яких провідне місце займає наближення фінансового контролю до міжнародних стандартів та засад, загальноприйнятих для країн – членів Європейського Союзу.

Особливо актуальними є питання юрисдикційної діяльності контрольно-ревізійної служби. Ця діяльність у літературі фактично не аналізувалася, хоча вона займає значну частку в роботі цієї служби. Закон України “Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” поставив перед наукою завдання глибоко осмислити роль, мету і обсяг юрисдикційної діяльності а також можливість, здійснення її в точній відповідності до вимог Закону з урахуванням прав і інтересів громадян [1; 2]. Складником цього завдання є виявлення специфіки юрисдикційної діяльності контрольно-ревізійної служби.

Провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань досліджували В. Антипов, Д. Бекерська, Ю. Битяк, Л. Воронова, Е. Дмитренко, О. Дорогих, А. Монаєнко, О. Орлюк, І. Пробко, Л. Савченко, І. Сікорська та ін.

Метою роботи є з’ясування та узагальнення теоретичного і практичного аспектів провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань щодо реалізації повноважень контрольно-ревізійною службою, а також вироблення пропозицій і рекомендацій, що сприятимуть удосконаленню діяльності контрольно-ревізійної служби, забезпеченню прав і свобод громадян, попередженню правопорушень у фінансовій сфері.

Базуючись на визначенні правових конструкцій, слід зазначити, що адміністративна юрисдикція полягає в розгляді адміністративно-правових спорів, справ про адміністративні правопорушення в установленій законом адміністративно-процесуальній формі спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами), яких наділено правом розглядати спори та накладати адміністративні стягнення. До діяльності, яка має назву “юрисдикція”, слід відносити також провадження із застосування заходів адміністративного попередження та припинення [9].

Система суб’єктів, що вповноважені здійснювати юрисдикційну діяльність у нашій державі, є досить складною. Однак певне місце в ній займає державна контрольно-ревізійна служба.

Державна фінансова інспекція України (Держфінінспекція України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра фінансів України (далі – Міністр), входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю [4].

Забезпечення здійснення визначених Указом Президента України від 23 квітня 2011 р. № 499/2011 повноважень стало підставою припинення діяльності Головного контрольно-ревізійного управління [7].

Розглядаючи повноваження Держфінінспекції України, необхідно виділити діяльність щодо правової оцінки конкретних фактів, а також повноваження із застосування санкцій. Тобто посадові особи контрольно-ревізійної служби наділені значними юрисдикційними повноваженнями [12, с. 8].

Співробітники контрольно-ревізійної служби відповідно до Закону України “Про державну контрольно-ревізійну службу” при проведенні ревізій (перевірок) та за їх наслідками мають такі повноваження.

1. Ревізувати і перевіряти грошові та бухгалтерські документи, звіти, кошториси та інші документи, що підтверджують надходження і витрачання коштів і матеріальних цінностей, проводити перевірки фактичної наявності цінностей (грошових сум, цінних паперів, сировини, матеріалів, готової продукції, устаткування тощо).

2. Безперешкодно заходити на склади, у сховища, виробничі та інші приміщення для їх обстеження та з’ясування питань, пов’язаних з ревізією. Припиняти на розрахункових та інших рахунках у банках, інших фінансово-кредитних установах операції у випадках, коли керівництво об’єкта, на якому необхідно провести ревізію чи перевірку, перешкоджає працівникові державної контрольно-ревізійної служби виконувати свої обов’язки.

3. Залучати на договірних засадах кваліфікованих фахівців для проведення контрольних обмірів будівельних, монтажних, ремонтних та інших робіт, контрольних запусків сировини і матеріалів у виробництво, контрольних аналізів сировини, матеріалів і готової продукції, інших перевірок з оплатою за рахунок спеціально передбачених на ці потреби коштів. Вимагати від керівників об’єктів, що ревізуються та перевіряються, проведення інвентаризації основних фондів, матеріальних цінностей,

грошових коштів і розрахунків, у необхідних випадках – опечатувати каси та касові приміщення, склади, комори, архіви, а при виявленні підроблень, інших зловживань – вилучати необхідні документи до закінчення ревізії або перевірки, залишаючи у справі акт вилучення та копії або реєстри вилучених документів.

4. Одержувати від Національного банку України та його установ, комерційних банків та інших кредитних установ необхідні відомості, копії документів, довідки про банківські операції і залишки коштів на рахунках об'єктів, що ревізуються або перевіряються, а від інших підприємств і організацій, у тому числі недержавних форм власності, – довідки і копії документів про операції та розрахунки з установами, організаціями, підприємствами, що ревізуються або перевіряються.

5. Одержувати від службових і матеріально відповідальних осіб письмові пояснення з питань, що виникають під час ревізій і перевірок.

6. Ставити перед керівниками та іншими посадовими особами об'єктів, що ревізуються, вимоги щодо усунення виявлених порушень, вилучати до бюджету та державних цільових фондів додатково нараховані ревізіями платежі разом із фінансовими санкціями, ставити перед відповідними органами питання про припинення бюджетного фінансування і кредитування, якщо отримані підприємствами, установами, організаціями кошти і позики використовуються з порушенням чинного законодавства тощо.

У разі порушення працівниками об'єктів, які перевіряються, чинного законодавства, що перешкоджає проведенню ревізій та перевірок, працівники правоохоронних органів зобов'язані вжити заходів щодо припинення таких правопорушень і сприяти посадовим особам державної контрольно-ревізійної служби у виконанні ними службових обов'язків, що необхідно відобразити в Законі України “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні”.

Чинна нормативна база передбачає два варіанти реагування службових осіб контрольно-ревізійної служби на факти порушень. *Перший варіант* – за зверненням правоохоронного органу контролюючі органи в межах своєї компетенції проводять планові та позапланові виїзні ревізії за місцезнаходженням об'єкта контролю.

Порядком проведення інспектування Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами передбачено, що в разі ненадання правоохоронним органом рішення суду про проведення позапланової виїзної ревізії та за відсутності у зверненні правоохоронного органу фактів, що свідчать про порушення вимог законів, контроль за дотриманням яких віднесено до компетенції контролюючого органу, можливе включення ревізії об'єкта контролю до плану контрольно-ревізійної роботи контролюючого органу на наступний плановий період за умови, що така установа не ревізувалася контролюючими органами у плановому порядку протягом поточного календарного року.

Звернення правоохоронного органу розглядається Держфінінспекцією, її територіальним органом в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві

та Севастополі, якщо воно підписане керівником відповідного органу чи його заступником і містить:

- повну назву об'єкта контролю, дані про його місцезнаходження, організаційно-правову форму;
- інформацію про належність об'єкта контролю до підконтрольних установ;
- обґрунтування необхідності проведення ревізії;
- перелік питань, на які відповідно до компетенції органів контролюючих органів необхідно дати відповідь;
- зазначення періоду проведення ревізії об'єкта контролю.

Рішення щодо включення ревізії об'єкта контролю за зверненням правоохоронного органу до плану контрольно-ревізійної роботи приймається керівником Держфінінспекції, її територіального органу в Автономній Республіці Крим, областях, м. Києві та Севастополі. Про прийняте рішення інформується протягом 10 робочих днів після отримання звернення відповідний правоохоронний орган.

Позапланова виїзна ревізія об'єкта контролю за зверненням правоохоронного органу проводиться в разі надання ним такого:

- постанови слідчого або прокурора про призначення позапланової виїзної ревізії та рішення суду про дозвіл на її проведення, в якому зазначаються підстави проведення, дати її початку та закінчення, а також номер, дата і підстави порушення кримінальної справи, орган, що порушив кримінальну справу;

- постанови слідчого або прокурора про призначення позапланової виїзної ревізії, винесеної після порушення кримінальної справи проти посадових осіб об'єкта контролю – підконтрольної установи;

- інформації про факти, що свідчать про порушення об'єктом контролю – підконтрольною установою законів та рішення суду про дозвіл на проведення ревізії, в якому зазначаються підстави проведення, дати початку та закінчення. У разі надходження зазначеної інформації без рішення суду Держфінінспекція, її територіальний орган в Автономній Республіці Крим, областях, м. Києві та Севастополі протягом семи робочих днів самостійно подає до суду письмове обґрунтування підстав такої ревізії із зазначенням дати початку та закінчення. Про відмову суду у видачі дозволу на проведення позапланової виїзної ревізії об'єкта контролю невідкладно інформується відповідний правоохоронний орган [3].

*Другий варіант* дій посадових осіб контрольно-ревізійної служби виникає на підставі Акту ревізії чи Протоколу про порушення бюджетного законодавства, що містить:

1) вступну частину, в якій зазначаються підстава для проведення ревізії, тема ревізії, повна назва об'єкта контролю, його місцезнаходження, відомості про організаційно-правову форму та форму власності, дати початку і закінчення ревізії, період, який підлягав ревізії, перелік посадових осіб контролюючого органу та залучених спеціалістів, що проводили ревізію, перелік посадових осіб, які відповідали за фінансово-господарську діяльність об'єкта контролю в період, що підлягав ревізії;

2) констатуючу частину, в якій наведено інформацію про результати ревізії в розрізі кожного питання програми із зазначенням, за який період, яким способом (вибірковим, суцільним) та за якими документами перевірено ці питання, а також висновок про наявність або відсутність порушень законодавства.

Виявлені допущені об'єктом контролю порушення законодавства, контроль за дотриманням якого віднесено до компетенції контролюючого органу, фіксуються в констатуючій частині акта ревізії з обов'язковим посиланням на норми законів чи інших нормативно-правових актів, які порушено, та зазначенням винних у їх допущенні осіб [3].

Бюджетним кодексом України передбачена можливість застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства (зупинення операцій з бюджетними коштами, призупинення бюджетних асигнувань, зменшення бюджетних, повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету, безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів ) органами Державної фінансової інспекції України у межах встановлених їм повноважень на підставі протоколу про порушення бюджетного законодавства або акта ревізії та доданих до них матеріалів [6].

Протокол про порушення бюджетного законодавства – це документ, яким засвідчується факт порушення учасниками бюджетного процесу встановлених Бюджетним кодексом України чи іншим бюджетним законодавством норм щодо складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звітування про його виконання.

У Протоколі зазначається таке:

- дата і місце його складання;
- посада, прізвище, ім'я, по батькові посадової особи, яка склала протокол;
- відомості про учасника бюджетного процесу, яким учинене порушення бюджетного законодавства (повне найменування, місцезнаходження, інші реквізити – номер рахунка в банку чи в органі Державного казначейства тощо; його підпорядкованість);
- прізвище, ім'я, по батькові керівника; вид бюджету;
- час учинення і суть порушення бюджетного законодавства із зазначенням положень законодавчих або інших нормативно-правових актів, які було порушено;
- пояснення керівника (або посадової особи, яка виконує його обов'язки) органу, установи, організації, підприємства, де вчинене порушення бюджетного законодавства;
- додаток до Протоколу (перелік копій документів та інших матеріалів, що засвідчують факт порушення бюджетного законодавства).

Якщо внаслідок порушення бюджетного законодавства заподіяно матеріальну шкоду або завдані збитки відповідному бюджету, то про це також зазначається в протоколі [5].

Продовжуючи дослідження про юрисдикційні повноваження Державної фінансової інспекції України, слід зазначити таке:

1) контролюючий орган має право накладати у випадках, передбачених законодавчими актами, на керівників та інших службових осіб підприємств, установ, організацій адміністративні стягнення;

2) притягувати підприємства, установи, організації та інших суб'єктів до фінансово-правової відповідальності.

З приводу існуючих у спеціальній літературі думок щодо виокремлення окремого виду юридичної відповідальності – фінансової, слід звернути увагу на висновки А. Монаєнка, який зазначає: “... фінансово-правова відповідальність відрізняється від адміністративної відповідальності за такими критеріями: підстави притягнення (адміністративні та фінансові правопорушення); санкції, що застосовуються (санкції особистого характеру в адміністративному праві, їх відсутність у фінансовому праві); мета (у фінансовому праві обов'язковою є право відновлювальна мета, а в адміністративному – штрафна)” [10, с. 235].

Особи державної контрольно-ревізійної служби застосовують заходи адміністративного примусу, яким характерно таке:

а) як правило, несудове застосування передбачених законом або підзаконними адміністративно-правовими нормами примусових заходів владним рішенням уповноважених на те виконавчих органів (службових осіб);

б) застосування примусових заходів не всіма, без винятку виконавчими органами (службовими особами), а лише тими, які наділені спеціальними повноваженнями щодо здійснення адміністративної влади. Ця особливість пов'язана з тим, що заходи адміністративного примусу застосовуються до третіх осіб, тобто до тих, хто не безпосередньо підпорядкований повноважним виконавчим органам (службовим особам). Третіми особами виступають, як правило, громадяни;

в) заходи адміністративного примусу застосовуються з метою забезпечення дотримання не всіх адміністративно-правових норм, а тільки тих, що формулюють загальнообов'язкові правила поведінки у сфері законодавства з фінансових питань, які не мають відомчих кордонів (наприклад, правила безпеки дорожнього руху, забезпечення санітарної безпеки, правила дозвільної системи, природоохоронні правила тощо);

г) як правило, заходи адміністративного примусу застосовують виконавчі органи (службові особи), уповноважені на здійснення правоохоронних функцій у сфері державного управління (наприклад, органи внутрішніх справ, контрольно-наглядові органи тощо) [11].

Найважливішим суб'єктом державного фінансового контролю є державна контрольно-ревізійна служба. За час свого існування цей орган відіграв велику роль у справі здійснення контролю за видатком грошових засобів і матеріальних цінностей, за станом і достовірністю бухгалтерського обліку і звітності в центральних органах виконавчої влади, установах, організаціях, на підприємствах, що фінансуються з бюджету. Юрисдикційна



діяльність Державної фінансової інспекції України сьогодні є різноплановою і чітко врегульованою чинним законодавством, тому потребує вдосконалення Закон України “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні” з метою внесення положень щодо взаємодії працівників правоохоронних органів з працівниками контролюючого органу.

#### Література:

1. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV // ВВР України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.
2. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні : Закон України від 26 січня 1993 р. № 2939-ХІІ // ВВР України. – № 13. – Ст. 110.
3. Про затвердження Порядку проведення інспектування державною контрольно-ревізійною службою : постанова Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2006 р. № 550 // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 16. – С. 215. – Ст. 1206.
4. Положення про Державну фінансову інспекцію України : Указ Президента України від 23 квітня 2011 р. № 499/2011. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/73146>
5. Про затвердження Порядку складання Протоколу про порушення бюджетного законодавства та форми Протоколу про порушення бюджетного законодавства : наказ Мінфіну від 15 листопада 2010 р. № 1370 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 93. – Ст. 72. – Ст. 3316.
6. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 59. – С. 9. – Ст. 2047.
7. Питання Державної фінансової інспекції : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2011 р. № 1190-р // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 91. – С. 167. – Ст. 3310.
8. Про внесення змін зміни та доповнення до Плану діяльності Головного контрольно-ревізійного управління України з підготовки проектів регуляторних актів : Наказ Головного контрольно-ревізійного управління України від 19 січня 2006 р. № 21. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>
9. *Битяк Ю. П.* Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк. – К. : Юрінком Інтер, 2005.
10. *Монаєнко А.* Місце фінансово-правової відповідальності в системі юридичної відповідальності / А. Монаєнко // Право України. – 2011. – № 9. – С. 228–237.
11. *Пробко І. Б.* Провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань : автореф. дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.07 / І. Б. Пробко. – Л., 2009. – 20 с.
12. *Удачина М. І.* Методичні рекомендації з організації та проведення державного фінансового аудиту виконання місцевих бюджетів : Наказ ГоловКРУ України від 13 березня 2007 р. № 50 / М. І. Удачина. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>

УДК 351

В. М. КОРАБЛЬОВА

## ПЕНСІЙНА РЕФОРМА – 2011 ЯК ПОЛІТИЧНИЙ ПРОЕКТ: ДО ПИТАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ЛЕГІТИМНОСТІ

*Розглянуто геополітичні та соціально-економічні підгрунття законодавчих змін у галузі пенсійного забезпечення в Україні крізь призму їх конституційності, легальності та легітимності. Висвітлено проблеми, виходячи з української соціально-економічної кон'юнктури та досвіду інших країн.*

**Ключові слова:** пенсійна реформа, політичний проект, легальність, актуальна легітимність, потенційна легітимність, соціальна прагматика.

*The juridical status of legislative changes in the pension system of Ukraine is considered through the prism of their constitutionality, legality and legitimacy. The problematic aspects are highlighted grounding on Ukrainian social and economic conditions and other countries experience.*

**Key words:** pension reform, constitutionality, legality, actual legitimacy, potential legitimacy, social pragmatics.

1 жовтня 2011 р. набув чинності Закон України “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи”, який передбачає зміни умов призначення пенсій у солідарній системі, уточнює положення щодо обов’язкової накопичувальної пенсійної системи (другого рівня) та визначає умови участі недержавних пенсійних фондів на другому рівні [2]. Зважаючи на те, що зазначені зміни прямо стосуються значної частини населення України, прийняття Закону викликало істотний суспільний резонанс. Ще на етапі розгляду відповідного законопроекту проблеми реформування вітчизняної системи пенсійного забезпечення широко обговорювалися фахівцями різних напрямів – економістами, політологами, правниками, соціологами тощо. Проте існує нагальна потреба виваженого наукового аналізу пропонуваніх реформ, їхнього комплексного дослідження та розгляду в широкому суспільно-політичному контексті.

Отже, метою даної статті є розгляд пенсійної реформи 2011 р. в Україні як політичного проекту, позбавленого актуальної легітимності, та висвітлення можливих шляхів її здобуття.

Проблеми реформування української законодавчої системи в цілому та окремих її складових активно досліджуються в працях таких вітчизняних науковців, як С. Бобровник, М. Братасюк, М. Козюбра, Л. Луць, Н. Оніщенко, В. Селіванов та ін. Разом із тим, зазначені роботи тяжіють до теоретичного обґрунтування необхідності радикальних змін і констатації неефективності вже

здійснених перетворень. Натомість, роботи більш прикладного спрямування ґрунтуються на аналізі окремих аспектів правових реформ, уникаючи системного аналізу. Метою даної роботи є поєднання конкретно-емпіричних даних (зокрема, економічного та геополітичного характеру) з комплексним теоретико-правовим підходом.

У даному контексті видається важливим, насамперед, виявити, наскільки правомірні претензії щодо розгляд пенсійної реформи як правової. Подібна постановка питання акцентує на сутності та природі права, адже прояснення наріжних понять є запорукою плідної (та й, узагалі, коректної) дискусії.

Сутність права може розглядатися декларативно-догматично (у теорії держави та права) та критично-поліваріантно (у філософії права). Перший підхід тяжіє до етатизму, міцно поєднуючи право та державу та, фактично, зводячи право до його нормативних, позитивованих форм (закону), дотримання яких гарантується державним примусом. У межах зазначеної парадигми питання, винесене в назву матеріалу, вимірюється критерієм легальності та може бути замінене еквівалентним: чи було в даному разі дотримано встановленого законом порядку прийняття, затвердження та оприлюднення правових норм. Верховній Раді України на розгляд було внесено відповідний законопроект, який був прийнятий у другому читанні 08.07.2011 р., додатково 06.09.2011 р. було проголосовано п'ять поправок, а 09.09.2011 р. Закон був підписаний Президентом України. Отже, незважаючи на певні спекуляції у ЗМІ щодо порушення процедури, в цілому, зазначений Закон відповідає критерію легальності. Утім, оскільки легістський підхід не містить ідеї референції, еталону, якому має відповідати певна законодавча норма, не виділяє проєктивний, план правової сфери, то розгляд пенсійної реформи крізь дану методологічну призму є недостатнім, адже констатується виключно наявне, а не належне.

Важливим моментом нормативізму є акцент на узгодженості, взаємній скоординованості правових норм різного рівня. Прийняття Закону України “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи” (№ 3668-VI) супроводжувалося внесенням змін до 22 Законів України, дотичних до зазначеної проблематики, що є свідченням дотримання даної вимоги. Отже, у цілому, вимоги, що висуваються до нормативно-правових актів з боку легістської парадигми, вважаються суттєвими та обов'язковими до виконання, що є свідченням панування даного підходу в правничій царині.

Окремої уваги вартий неопозитивізм кельзенівського штибу, який, на відміну від інших варіантів нормативізму, містить ідею референції, але всередині позитивного права, тобто пропонує співвідносити конкретну законодавчу норму не із зовнішніми щодо права ідеалами, а з так званою основною нормою права. В якості такої норми на рівні правової системи окремої країни правомірно розглядати Конституцію. У такій версії питання: чи

є пенсійна реформа – 2011 правовою замінюється питанням: чи є вона конституційною. Згідно зі ст. 1 Конституції України, Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава [1]. Кожен із прикметників може бути інтерпретований у критичному ключі: пенсійна реформа була ініційована МВФ та активно лобіюється у ЗМІ USAID – установою уряду США (заувага щодо суверенності), зустріла з боку українського народу (заувага щодо демократії), потенційно погіршує рівень життя громадян (заувага щодо соціальної держави). У ст. 48 Конституції України йдеться таке: “кожен має право на достатній життєвий рівень для себе та своєї сім’ї, що включає харчування, одяг, житло” [Там же]. Очевидно, що обмеження щомісячних надходжень до родинного бюджету негативно позначається на життєвому рівні родини, що проблематизує виконання зазначеної статті Конституції України.

Якщо вийти за межі національної правової системи, питання взаємної скоординованості правових норм може бути артикульоване як питання відповідності ратифікованим міжнародним правовим актам, що, зокрема, частково виводить нас у царину юснатуралізму, зважаючи на позитивацію принципів природного права в низці міжнародних документів (Загальна декларація прав людини (1948), Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод (1950), Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права (1966), Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (1966), “Заключний Акт” Гельсінкської Угоди (1975) та ін.).

З точки зору юснатуралізму, позитивне право має оцінюватися в контексті відповідності певній “ідеї права”, що може бути операціоналізоване через певні аксіологічні процедури – через уведення критеріїв відповідності певним цінностям, ключовою з яких є справедливість (чи є законодавчі нововведення справедливими). Подібна постановка питання нещадно експлуатується в розмаїтих публічних дискурсах: від розмов у громадському транспорті до політичних ток-шоу в мас-медіа, доводячи лише одне – універсальних критеріїв справедливості не існує, тож такі дискусії зазвичай виконують функцію або психологічної розрядки, або ідеологічної маніпуляції, а в теоретичному ракурсі заводять у глухий кут.

Достатньо цікавим видається соціоцентричний підхід (юридична соціологія), який розглядає право як заснований на соціально визнаних і загальнообов’язкових нормах порядок відносин, учасники якого мають взаємообумовлені правомочності і обов’язки. Іншими словами, певна норма може бути визнана правовою за умов, якщо вона, по-перше, наділяє соціальних суб’єктів взаємообумовленими (корелятивними) правами та обов’язками, а по-друге, є соціально визнаною. Отже, в такій редакції питання, що фігурує в назві, трансформується в таке: чи є пенсійна реформа легітимною. Очевидно, що вона не відповідає другому критерію (відсутнє соціальне визнання), тож не є актуально легітимною, та важливе питання тут – чи є вона потенційно легітимною, чи можливе її соціальне визнання, нехай навіть суттєво відтерміноване. Суспільна легітимація можлива лише

за умов соціально-економічної виправданості, ефективності нововведень. Видається, що це найважливіший ракурс розглядуваної проблеми, який виводить нас із суто теоретичної царини до сфери соціально-економічного праксису.

На підтримку нововведень зазвичай наводяться такі аргументи. Насамперед, протягом декількох останніх років спостерігається значний дефіцит бюджету Пенсійного фонду, що позначається на загальному дефіциті державного бюджету України [6]. Варто зауважити, що покриття дефіциту Пенсійного фонду з держбюджету не є обов'язковою практикою. Наприклад, у США в законі про солідарну систему пенсійного забезпечення зазначається, що пенсійні виплати не можуть перевищувати за обсягом надходження пенсійних внесків до системи, а отже, дефіцит є апіорі неможливим. В Україні ж дефіцит Пенсійного фонду компенсується з держбюджету, що закріплено в чинному законодавстві та пояснюється специфікою державного пенсійного забезпечення: фактично, виплати з Пенсійного фонду є безальтернативним (єдиним) джерелом коштів для переважної більшості пенсіонерів. Відповідно, невиконання (навіть часткове) з Пенсійного фонду ставлять під загрозу виживання населення.

На сьогодні в Україні на 13,7 млн пенсіонерів припадає 14 млн працюючих громадян [Там же]. Ученими підраховано, що для забезпечення нормального рівня життя пенсіонера його дохід має складати близько двох третин його попереднього заробітку (так звана адекватна пенсія). Для цього на одного пенсіонера має припадати мінімум 2-3 особи, що працюють. Сьогодні Пенсійний фонд України може бездефіцитно забезпечити рівень пенсій не більше ніж 40 % попереднього заробітку нинішніх пенсіонерів.

Усе це створює надзвичайну соціальну напругу в українському суспільстві не лише по лінії “населення – уряд”, але й між працюючими та пенсіонерами. Усе це відбувається на тлі складної економічної ситуації, коли через тінізацію економіки понад половину заробітної платні українці отримують “у конвертах”, значна частина працівників не є офіційно працевлаштованими, 5 – 7 млн українців працюють за кордоном тощо. При цьому збільшення податкового тиску на тих, хто працює та сплачує податки, може призвести до зворотного ефекту: за кривою Лафера, надмірне підвищення податкової ставки може призвести до суттєвого зменшення податкових надходжень.

Таким чином, з точки зору прагматики, необхідність пенсійної реформи обумовлена демографічною та макроекономічною ситуацією. Разом із тим, подібна констатація не позначає вектор змін. То чи є пропонувані зміни виходом зі складної ситуації, що склалася?

Вважається за доцільне введення багаторівневої системи пенсійного забезпечення, доповнення існуючої солідарної системи накопичувальною, коли працюючі громадяни не лише фактично віддають кошти на утримання тих, хто не працює, але й відкладають кошти на майбутні пенсійні виплати [Там же]. Причому третій рівень пенсійного забезпечення – добровільні

пенсійні депозити громадян у банки та інші фінансові установи – упроваджено достатньо давно, але він не користується значним попитом. Очікується, що введення другого рівня – обов’язкових пенсійних внесків – підвищить довіру громадян і пожвавить і пенсійне забезпечення третього рівня [3; 4]. Тут варто враховувати історичну пам’ять та психологічні чинники. Видається сумнівним, що нація, яка протягом лише ХХ ст. пережила багаторазові “розриви” в історії, повне “обнуління” будь-яких державних зобов’язань, буде схильною до подібних довготермінових проєктів. Покоління, яке втратило накопичення на внесках в Ощадбанкові СРСР й отримало мізерні компенсації, навряд чи виховало своїх дітей у довірі до державних програм тривалого терміну дії.

Іншим гострим питанням є корупованість. З одного боку, ризики щодо збереження та примноження пенсійних коштів перекладаються з держави на приватних осіб. З іншого – останні позбавлені реальних можливостей контролю над ситуацією. В офіційних документах зазначається, що функціонування другого рівня пенсійної системи повинно підлягати постійному моніторингу, і для цього має бути створено спеціальний апарат контролю (координаційні комітети в Уряді України). Разом із тим, неочевидна абсолютна незаангажованість співробітників даного апарату. Наприклад, у звітах USAID наголошується, що в Чилі, Польщі, Угорщині та Великій Британії залучення недержавних пенсійних фондів було неетичним [4]. Крім того, витрати на його утримання так само лягають на плечі платників податків. Підраховано, що навіть несуттєве збільшення цих витрат багатократно зменшує майбутню пенсію. Скажімо, підвищення адміністративних видатків на управління НПФ на 1 % активів зменшує майбутню пенсію на 22 % [Там же].

Зважаючи на те, що пенсійні кошти – це так звані “довгі гроші”, для того, щоб сьогоднішні внески гарантували майбутні пенсії, їх треба ефективно інвестувати таким чином, щоб отриманий прибуток компенсував і адміністративні витрати, і коефіцієнт інфляції. Виникають питання щодо існування ефективних фінансових інструментів. З одного боку, вітчизняний фондовий ринок наразі є недостатньо розвиненим для виконання зазначених умов, з іншого – чинна нормативно-правова база забороняє інвестування зазначених коштів у закордонні фінансові інструменти. Отже, спостерігаємо патову економічну ситуацію, що з високим ступенем ймовірності провокує до вкладання пенсійних коштів у державні проєкти.

Нарешті, варто врахувати досвід інших країн. На тлі світової економічної кризи низка країн відмовляється (чи, принаймні, суттєво обмежує) від пенсійного забезпечення другого рівня. Так, у Румунії та країнах Прибалтики частину коштів із пенсійної системи другого рівня було переведено до першого задля забезпечення мінімальних виплат із солідарної системи. А Угорщина до кінця 2011 р. взагалі призупинила внесення податкових виплат другого рівня, і тепер 97 % платників податків зможуть претендувати лише на пенсію з першого рівня [Там же].

Підбиваючи підсумки, варто зазначити, що реформування вітчизняної пенсійної системи має на меті розв'язання важливих економічних проблем, утім, конкретні заходи показують більшу кількість соціально-політичних проблем, нерозривно з ними пов'язаних: тінізація економіки, низький рівень довіри до влади, корупція, світова економічна криза, нерозвинений фондовий ринок, суперечливе законодавство. Питання, чи є пенсійна реформа-2011 правовою, відповідно до ключових філософсько-правових традицій може бути переформульоване: чи є пенсійна реформа-2011 легальною, чи є пенсійна реформа-2011 конституційною, чи є пенсійна реформа-2011 справедливою та чи є пенсійна реформа-2011 легітимною. Найважливішим з наведеного видається останнє питання, адже саме суспільне визнання вводить мертву букву закону до сфери “живого права” (О. Ерліх). Не заперечуючи очевидної актуальної нелегітимності законодавчих нововведень у сфері пенсійного забезпечення, пропонуємо сконцентрувати дослідницький інтерес на потенційній легітимності, що виводить нас на критерії соціальної прагматики. При цьому прагматику можна розглядати на макрорівні (де критерієм постає стабілізація макроекономічної та соціальної ситуації) та на макрорівні (підвищення рівня життя пересічних громадян). Відповідно, зазначене питання набуває свого найгострішого формулювання: чи є пенсійна реформа-2011 виправданою та потенційно ефективною. Причому його позитивне тлумачення наштовхується на низку застережень (від досвіду інших країн до вітчизняної ментальної та економіко-політичної специфіки).

#### Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30.
2. Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи : Закон України від 8 липня 2011 р. № 3668-VI // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 71. – Ст. 2667.
3. *МакТаггарт Г.* Підвищення пенсійного віку: що раніше, то краще / Г. МакТаггарт // Уряд. кур'єр. – 2001. – № 65. – Режим доступу : URL : [http://pension.kiev.ua/index.php?option=com\\_content&task=view&id=41&Itemid=148](http://pension.kiev.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=41&Itemid=148).
4. Огляд Закону України від 8 липня 2011 р. № 3668-VI “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи”, підготовлений спеціалістами Проекту USAID “Розвиток фінансового сектору” (FINREP). – Режим доступу : URL : <http://www.finrep.kiev.ua>.
5. *Поляков А. В.* Общая теория права: феноменолого-коммуникативный подход / А. В. Поляков. – СПб. : Юрид. центр “Пресс”, 2003. – 642 с.
6. *Тігінко С. Л.* Пояснювальна записка до проекту Закону України “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи”. – Режим доступу : URL : <http://pfu.cv.ua/news1650.php>.

УДК 353.9

М. М. ОРЛОВ

## ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМИ СИЛАМИ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ

*Проаналізовано проблемні питання, які впливають на організацію управління регіональними силами охорони правопорядку у складних умовах обстановки. Обґрунтовано один із найбільш раціональних шляхів вирішення існуючої проблеми.*

**Ключові слова:** управлінська система держави, сили охорони правопорядку, регіон держави, єдиний орган управління.

*In this article contained analysis of problematic points that influence organization of management of regional law enforcement units in complicated conditions. Established on of the most rational ways of solving existing problems.*

**Key words:** country's government system, law enforcement units, state region, unified management unit.

Управління регіональними силами охорони правопорядку стало одним із важливих проблем центральних і регіональних органів державної влади в колишньому Радянському Союзі наприкінці 1980-х – поч. 90-х рр. і в період Помаранчевої революції в Україні. За останній час покращити ефективність управління зазначеними силами намагалися всі гілки виконавчої влади і керівництво Міністерства внутрішніх справ (МВС) шляхом певних організаційних і технічних заходів, які бажаних результатів не дали. Пошук раціональних шляхів продовжується і зараз у межах розпочатої адміністративної реформи.

В існуючому кількісному складі регіональні сили охорони правопорядку (це сили окремих структур міліції і внутрішніх військ) потребують суттєвих змін, а існуюча система управління ними – нового творчого переосмислення, яке може бути пов'язане зі створенням єдиного органу управління зазначеними силами в регіоні держави.

Питання організації управління силами охорони правопорядку відображені в певних законодавчих документах, а також у наукових працях [1 – 4; 6]. Разом з тим, слід відмітити, що проблема розглядалася навколо органів МВС і органів та підрозділів внутрішніх військ лише на загальнодержавному рівні. Проте, по-перше, сучасні регіональні сили охорони правопорядку (СОПр) – це не лише органи і підрозділи МВС; по-друге, регіональні СОПр – малодосліджена організаційна структура, невизначені до кінця її кількісні і якісні показники, тому і складно спрогнозувати необхідну систему управління ними. Отже, проблема організації ефективного управління зазначеними силами існує, і її необхідно вирішувати не лише для звичайних умов обстановки, а і



ускладненої, коли інформаційне навантаження на органи управління силами зростатиме в декілька разів.

Мета роботи – виявити проблемні питання, які впливають на організацію управління регіональними силами охорони правопорядку у складних умовах обстановки і обґрунтувати найбільш раціональні шляхи вирішення існуючої проблеми заради вдосконалення управлінської системи держави.

На сьогодні в Україні функціонує система державного управління (СДУ), яка організаційно складається із підсистеми центральних органів влади (ЦОВ) і підсистеми органів влади в регіонах як адміністративно-територіальних одиницях. У межах роботи розглядається лише один складник центрального органу виконавчої влади (ЦОВВ), а саме Президент України і його адміністрація. З усіх міністерств і відомств – лише Міністерство внутрішніх справ України (МВСУ), Міністерство з надзвичайних ситуацій (МНС), Міністерство оборони України (МОУ), Служба безпеки України (СБУ). На регіональному рівні – обласні державні адміністрації та управління (Головні управління) силових структур, які розгорнуті в областях і Автономній Республіці Крим. Організаційно зазначені підсистеми органів управління подано на рисунку.

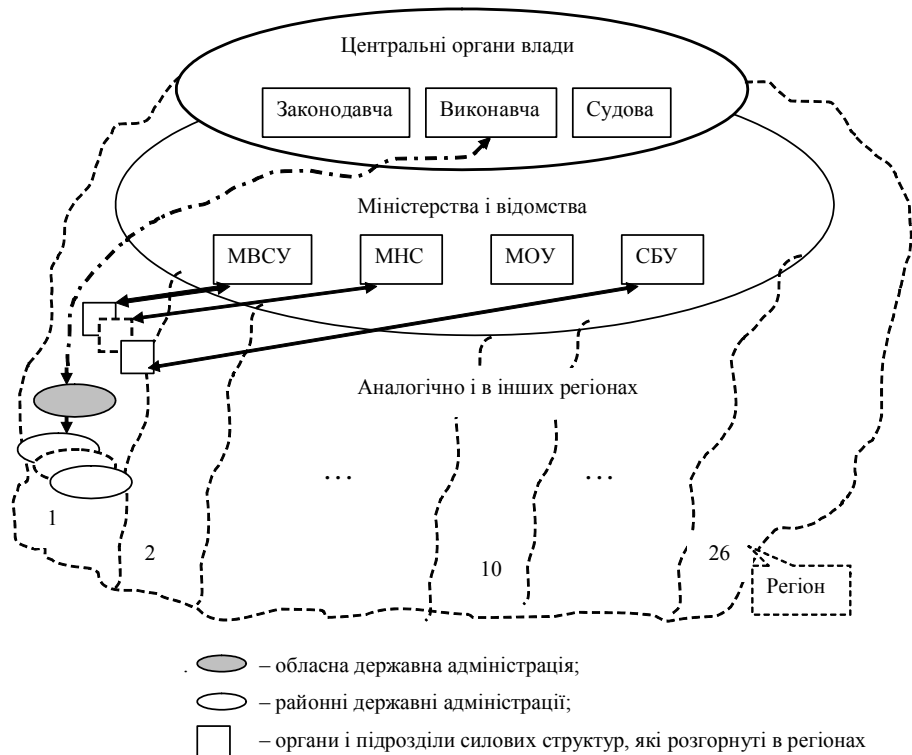


Рисунок. Система управління України

Така система, по суті, є управлінською системою держави [5]. На сьогодні в державі створено управлінську систему, яка охоплює всі інші системи управління, а саме: систему органів державного управління; систему силових структур; систему державних і недержавних об'єднань різного призначення тощо. Така інтегрована управлінська система держави складається з центральних органів влади і у першу чергу виконавчої влади, об'єктів управління, до складу яких входять підпорядковані системи управління, канали обміну інформації (прямі і зворотні), засоби автоматизації управління.

У такій системі управління циркулює інформація різного роду, в тому числі та, яка пов'язана зі змінами соціально-політичної або (і) соціально-економічної обстановки в регіонах держави. Стан такої обстановки визначає рівень внутрішньої стабільності і внутрішньої безпеки держави.

Як видно з рисунку, в межах системи державного управління функціонують системи управління силових структур з органами центру (міністерства і відомства) і органами, які розгорнуті в регіонах як адміністративно-територіальні одиниці держави – Україна. Органи силових структур, які розгорнуті в регіонах між собою, як правило, не взаємодіють і фактично відсутній механізм визначення головного з них у разі ускладнення обстановки за різних обставин: ускладнення соціально-політичної або/і соціально-економічної обстановки, екологічної обстановки або природних катаклізмів чи надзвичайних обставин (аварій або катастроф), викликаних недбалістю людей. Зазначене вище має серйозні наслідки в разі незадоволення громадян, які можуть вчинити заворушення з переростанням у масові заворушення (безладдя).

Під заворушенням будемо розуміти порушення громадського порядку невизначеною кількістю людей – натовпом. Масові заворушення – це дії натовпу людей, що супроводжуються вчиненням насильства, погромів, підпалів, знищенням майна, захопленням будівель або споруд, насильницьким виселенням громадян, опором представникам влади та інші дії руйнівного характеру, із застосуванням зброї або інших предметів, які використовуються як зброя. Масові заворушення можуть перерости в безладдя, прикладами яких є події в Європейських державах у 2011 р.

У разі виникнення передумов ускладнення обстановки кожний орган силової структури, що розгорнутий у регіонах, розгортає власну систему управління і формує оперативний штаб. Таких систем управління в державі може бути від чотирьох до ста чотирьох. Аналогічна і така ж кількість оперативних штабів з одночасно залученими посадовими особами від 80 до 2080 посадових осіб без урахування бойової обслуги пунктів управління (залів кризових ситуацій) і вузлів зв'язку пунктів управління.

Зазначені органи діють, як правило, самостійно і завжди узгоджено. Прикладом цього є події жовтня 2011 р. з ліквідації кіллера і його підручних в Миколаївській і Одеській областях.

Отже, на теперішній час у межах однієї управлінської системи держави функціонують система органів державного управління і система органів силових структур, які на регіональному рівні вирішують автономно покладені на них управлінські завдання.

В умовах звичайної обстановки таке положення задовольняє центральні органи виконавчої влади, які отримують необхідну інформацію про стан справ у регіонах в умовах необмеженого часу. Разом з тим події 1991 р. у Радянському Союзі і Помаранчевої революції 2004 р. в Україні показали недопустимість існування двох паралельних систем управління в державі, які повинні об'єднаними зусиллями вирішувати непрості питання у складних умовах нестабільної обстановки, що може скластися як у регіонах, так і в державі в цілому.

У реаліях сьогодення в разі ускладнення обстановки, яка може скластися в будь-якому регіоні, кожний орган управління силової структури діє самостійно, і заради об'єднання їх зусиль старша посадова особа центрального органу виконавчої влади (Президент України) тимчасово призначає одного із них старшим з наданням йому тимчасових повноважень, на що витрачається певний час. Проведені розрахунки із застосуванням графоаналітичного моделювання довели, що час зміни ситуації, пов'язаної з виникненням заворушень  $T_{зав}$ , і часом призначення тимчасово старшого органу силової структури в регіоні  $T_{ст.оу}$  відрізняються в рази, тобто  $T_{ст.оу} \gg T_{зав}$ . Зрозуміло, що в складній різко змінній ситуації це може призвести до небажаних наслідків.

Ще гірше виглядають справи, коли ситуація ускладнюється в регіоні держави, як певній сукупності окремих регіонів [7]. За таких умов старша посадова особа, яка тимчасово призначена Президентом України, повинна бути здатною керувати органами всіх силових структур, які розгорнуті в декількох, наприклад, чотирьох регіонах. Таких органів, без Збройних Сил України, буде 12, а у прикордонних регіонах – 16. Зрозуміло, що без спеціальної підготовки керувати такою кількістю різнопланових органів, як об'єктів управління, складно.

Крім зазначеного вище, слід урахувати той факт, що на теперішній час до складу сил охорони правопорядку входять органи і підрозділи міліції і внутрішніх військ МВС України, які в межах регіону (регіону держави) небагаточисельні, тому в разі ускладнення обстановки, яка може динамічно змінюватися (виникають заворушення в різних районах регіону держави за певним сценарієм), тимчасово призначеній старшій посадовій особі необхідно в режимі реального часу приймати ситуаційні рішення на залучення сил різних регіонів до виконання загальних завдань і організовувати пересування зазначених сил у межах регіону держави на відстані 300 – 500 км. Такий орган повинен мати спеціальну підготовку і певні навички щодо управління великою кількістю людей у разі їх динамічного пересування в просторі і в часі.

Слід звернути увагу на той факт, що під такий старший орган управління на теперішній час не створено рухомих пунктів управління, рухомих вузлів зв'язку, не розроблено спеціальних засобів автоматизації управління. Іншими словами, не створено таку систему управління, як організаційно-технічну. Таку систему створити за обмежений час – час назрівання заворушень (масових заворушень) – нереально.

Виходячи з вищевикладеного, в реаліях сьогодення виникла нагальна потреба таких дій.

1. Територію України розбити на п'ять регіонів держави як сукупність окремих регіонів. Вони можуть мати такі назви: Північний, Східний, Південний, Західний і Центральний.

2. Обґрунтувати і створити єдиний орган управління регіональних сил охорони правопорядку в регіоні держави, якому старша посадова особа центрального органу виконавчої влади (Президент України) надасть необхідні повноваження і закріпить (передасть) певні завдання від органів силових структур, які розгорнуті в регіонах, з метою створення єдиного центра управління в регіоні держави з моніторингу обстановки і керування регіональними силами охорони правопорядку.

3. Розробити підходи щодо обґрунтування необхідної чисельності регіональних сил охорони правопорядку і способи їх формування.

4. В інтересах єдиного органу управління створити систему управління як організаційно-технічну інформаційну систему, складниками якої будуть органи та пункти управління, система зв'язку і засоби автоматизації опрацювання інформації.

У результаті створення такої системи управління на чолі з єдиним органом управління регіональних сил охорони правопорядку можна очікувати такі позитивні результати: 1) кількість об'єктів управління (органів) для старшої посадової особи центральних органів виконавчої влади (Президента України), які відповідають за готовність регіональних сил охорони правопорядку до виконання завдань з припинення заворушень в регіоні держави, буде скорочено в 5,2 рази (26 існуючих регіонів і 5 створених регіонів держави); 2) старша посадова особа центральних органів виконавчої влади (Президент України) отримає свого представника в регіоні держави, який буде відповідати за моніторинг обстановки в регіоні держави, готовність і здатність регіональних сил охорони правопорядку негайно приступити до виконання завдань за призначенням; 3) суттєво скоротиться час на розгортання системи управління регіональними силами охорони правопорядку; 4) можна більш предметно вирішувати питання зі скороченням посадових осіб органів силових структур, які розгорнуті в регіонах і їх оперативних штабів у відповідності до Адміністративної реформи в Україні.

Означена наукова проблема щодо недосконалості організації управління регіональними силами охорони правопорядку в складних умовах обстановки має бути продовжена за такими напрямками: 1) проведенням аналізу існуючої системи управління регіональними силами охорони правопорядку і напрямки її удосконалення; 2) обґрунтуванням узагальнених підходів щодо формування системи управління регіональними силами охорони правопорядку; 3) визначення порядку формування організаційно-інформаційних систем управління регіонального рівня; 4) проведення аналізу окремих методів дослідження систем управління регіонального (оперативно-тактичного) рівня; 5) розробленням структурно-функціонального методу поетапного формування єдиного органу управління регіональних сил охорони правопорядку з урахуванням принципів і норм опрацювання інформації.

## Література:

1. Про внутрішні війська МВС України : Закон України від 26 березня 1992 р. № 2235-ХІІ // ВВР України. – 1992. – № 29.
2. Про заходи щодо реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України : Указ Президента України від 20 березня 2008 р. № 245/2008 // Офіц. вісн. Президента України. – 2008. – № 8.
3. Авер'янова В. Б. Державне управління в Україні : [навч. посіб.] / В. Б. Авер'янова. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корещького НАН України. – 1998. – 432 с.
4. Баранов В. П. Внутренние войска: исторический очерк / В. П. Баранов, В. Л. Минер, С. М. Штутман. – М. : Главное командование внутренних войск МВД России, 2007. – 271 с.
5. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
6. Корниенко М. В. Деятельность органов внутренних дел по обеспечению правопорядка при сложной оперативной обстановке (по материалам МВД Украины) : [монографія] / М. В. Корниенко. – М. : Мос. ин-т МВД России, 2002. – 202 с.
7. Орлов М. М. Методичні підходи щодо визначення характеристик регіону держави / М. М. Орлов // Системи озброєння і військова техніка. – Х. : Харк. ун-т Повітряних Сил, 2005. – Вип. 1 (1). – С. 72–78.

*Надійшла до редколегії 21.11.2011 р.*

УДК 35.072.2:614.25:615.11

*О. Г. РОГОВА*

## **ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЛІКАРЯ В УМОВАХ ФОРМУЛЯРНОЇ СИСТЕМИ**

*Проаналізовано правове забезпечення діяльності медичного працівника в умовах формулярної системи. Визначено права та обов'язки медичних працівників, форми їх участі у процесі створення та вдосконалення формулярної системи на підставі комплексного аналізу норм законодавства.*

**Ключові слова:** державне управління, правове забезпечення, формулярна система, права та обов'язки медичного працівника.

*The article is devoted the analysis of public administration in the field of legal basis of healthcare workers activity in the process of formulary systems creation and development. On the basis of the complex analysis norms of legislation healthcare workers rights and duties as well as forms of their participation in the process of formulary systems creation and improvement are defined.*

**Key words:** public administration, legal basics, formulary system, healthcare workers rights and duties.

Збільшення переліку лікарських засобів (далі – ЛЗ), які зареєстровані в Україні та можуть використовуватися в медичній діяльності, останніми роками зростає. Тому процес призначення лікарем раціональної фармакотерапії пацієнтові сьогодні стикається з труднощами не тільки діагностичного та лікувального характеру, а й – фармако-економічного. Саме тому принципами створення формулярної системи забезпечення медичних закладів ЛЗ стали доступність, ефективність, безпека, раціональне використання ЛЗ.

Визначальним орієнтиром державного управління у сфері впровадження в практику роботи медичних закладів формулярної системи стало створення Базового формуляру ВООЗ, в основі якого – концепція основних ЛЗ, яка визначає невелику кількість ретельно підібраних життєво необхідних ліків із доведеною ефективністю, безпекою та якістю. Відповідно до цієї концепції, використання в медичній практиці основних (життєво необхідних) ЛЗ призводить до покращання охорони здоров'я (далі – ОЗ), кращого застосування ліків і зниження витрат для більшості населення з подібними захворюваннями. Базовий формуляр ВООЗ містить детальну інформацію про показання, дозування, побічні ефекти, протипоказання та застереження для ліків, які включені до списку основних (життєво необхідних) разом із рекомендаціями щодо їх використання [2, с. 87].

Збільшення зацікавленості щодо соціальних, медичних, економічних результатів упровадження формулярної системи в практику роботи закладів охорони здоров'я (далі – ЗОЗ) сьогодні спонукає до глибокого вивчення різних аспектів існування формулярної системи, досвіду інших країн світу в цій сфері. Водночас зацікавленість науковців поки що здебільшого зорієнтовано на фармакологічних, організаційних і медичних аспектах функціонування формулярної системи в Україні. Так, досліджуваній проблемі присвятили свої наукові пошуки Т. Думенко, А. Кабачна, О. Матвєєва, А. Морозов.

Державне управління у сфері запровадження формулярної системи, розробка її нормативно-правового забезпечення покликана зробити процеси вибору та призначення ліків більш передбачуваними, стандартизованими, безпечними (як для лікарів, так і для пацієнтів).

З іншого боку, формулярна система як цілісний комплекс управлінських, організаційних, економічних, медичних і фармацевтичних методик знаходиться на перетині інтересів різних суб'єктів медико-правових відносин: виробників ЛЗ, адміністраторів і керівників ОЗ, практикуючих лікарів та пацієнтів – споживачів ЛЗ. Тому є необхідним і корисним аналіз правових аспектів функціонування формулярної системи з огляду на існування різних груп вищезазначених суб'єктів.

Метою роботи є визначення правових аспектів діяльності медичних працівників в умовах функціонування формулярної системи в Україні.

Упровадження у практику діяльності ЗОЗ принципів раціональної фармакотерапії відповідає Концепції розвитку фармацевтичного сектора галузі охорони здоров'я України на 2011 – 2020 рр., яку було затверджено Наказом МОЗ № 769 від 13 вересня 2010 р. (далі – Концепція). Серед пріоритетних

напрямів Концепції – впровадження та розвиток формулярної системи, яка передбачає взаємодію протоколів медичної допомоги з формулярами ЛЗ галузевого, регіонального та локального рівнів; підтримка актуальності (перегляд, оновлення) Державного формуляра ЛЗ у рамках формулярної системи [12]. 2010 р. став роком створення інфраструктури формулярної системи в масштабах держави. Відповідно до положень Наказу МОЗ України “Про створення формулярної системи забезпечення лікарськими засобами закладів охорони здоров’я”, в кожній області України створено регіональні формулярні комітети та фармакотерапевтичні комісії закладів охорони здоров’я [17].

Аналіз створеного в Україні правового забезпечення функціонування формулярної системи ЛЗ дозволяє стверджувати, що сьогодні визначено основні принципи, завдання та методи застосування в медичній практиці раціональної фармакотерапії (нормативним оформленням якої і є формулярна система). Водночас сама ідея створення та функціонування формулярної системи орієнтована на її гнучкий, динамічний характер. Чинниками, що визначають динамізм цієї системи, є зростання кількості ЛЗ, зареєстрованих в Україні, рухливий характер контингентів населення (пацієнтів, які одержують медичну допомогу в тих чи інших закладах охорони здоров’я), стандартизація медичної допомоги, фармакологічний нагляд (механізми якого дозволяють на етапі післяреєстраційного нагляду відмежувати небезпечні ЛЗ та засоби, які характеризуються відсутністю ефективності), дані про поширеність захворювань у регіоні обслуговування ЗОЗ, дані про попередню діяльність ЗОЗ, результати лікування.

*Формулярна система та економічні інтереси лікарів.* У Положенні про Державний формуляр лікарських засобів зазначається, що Державний формуляр спрямований серед іншого на таке: забезпечення системи ОЗ України об’єктивною інформацією про ЛЗ з метою протидії упередженому їх поширенню (п.2.1) [Там же]. Насправді, певна небезпека упередженості у процесі вибору того чи іншого ЛЗ присутня, бо наявність того чи іншого ЛЗ у сегменті державних закупівель залишається пріоритетним завданням фармацевтичних виробників [18]. Саме тому набула поширення практика різних форм впливу фармацевтичних компаній і на практикуючих лікарів, і на адміністрацію ЗОЗ, від яких залежить прийняття рішення щодо закупівлі та подальшого використання конкретних ЛЗ.

Важливим аспектом відповідальності лікаря при розробці Локального формуляра ЛЗ є необхідність і можливість відмежувати інтереси лікувального процесу від інших, як правило, економічних аспектів застосування конкретного ЛЗ. Зокрема, у заяві щодо включення/виключення ЛЗ до/з локального формуляру, заяві щодо можливості включення ЛЗ до державного формуляру ЛЗ передбачено пункт, де лікар повинен зробити заяву про наявність фінансових або інших інтересів щодо заявленого ЛЗ.

Це цілком відповідає рекомендаціям Етичного кодексу лікаря України, який було прийнято та підписано на Всеукраїнському з’їзді лікарських

організацій та Х З'їзді Всеукраїнського лікарського товариства (ВУЛТ) в м. Євпаторії 27.09.2009 р. Відповідно до цих рекомендацій, лікар серед іншого не повинен розповсюджувати з метою прибутку ЛЗ та виробу медичного призначення, за винятком окремих, визначених законодавством обставин; брати участь у змові з лікарями, фармацевтами, представниками медичної та фармацевтичної промисловості, іншими фізичними чи юридичними особами з метою отримання незаконного прибутку; приймати винагороди від виробників і розповсюджувачів за призначення запропонованих ними ЛЗ, лікувальних, діагностичних і гігієнічних медичних виробів, продуктів дієтичного харчування, за винятком окремих, визначених законодавством обставин [7].

Наказом МОЗ України “Про затвердження Методичних рекомендацій щодо моніторингу та оцінки дієвості формулярної системи на етапі її впровадження” визначено систему індикаторів для такого моніторингу. Для оцінки наявності одного з інструментів, які сприяють більш раціональному використанню ЛЗ у медичній практиці застосовується Індикатор ІС 13 “Інформування та постійне навчання з питань раціонального використання ЛЗ”. Уніфікований клінічний протокол (далі – УКП), в якому міститься інформація про основні захворювання і стандартизований підхід до їх лікування, сприяє більш раціональному використанню ЛЗ. Крім того, він спростить підрахунок потреб у ЛЗ для їх закупівлі. УКП галузевого рівня – це керівництво, яке містить по кожному захворюванню основні діагностичні критерії та рекомендації щодо лікування. Такий уніфікований клінічний протокол чітко визначає перелік і кількість ЛЗ, які треба давати при кожному захворюванні. Ця інформація повинна бути переглянута та оновлена протягом останніх п'яти років і має бути об'єктивною. Під об'єктивною інформацією необхідно розуміти інформацію, що отримується незалежними науковими джерелами *без будь-якої підтримки з боку фармацевтичної промисловості та приватних фірм із сектору ЛЗ* (курсив наш. – О.Р.) [13].

Формулярна система – це засіб підвищення ініціативи та відповідальності лікаря. Відповідно до Положення про локальний формуляр ЛЗ, затвердженого Наказом МОЗ України від 22.07.2009 р. № 529, передбачалося сформулювати на основі Державного формуляра ЛЗ у регіонах та ЗОЗ відповідно регіональні формуляри ЛЗ та локальні формуляри ЛЗ і визначити, що призначення препаратів, які не увійшли до формулярів, здійснюється відповідно до потреб клінічної ситуації та інструкцій для їх медичного застосування [17]. Іншими словами, хоча Державний формуляр ЛЗ носить обмежувальний характер (тобто є переліком ЛЗ, ретельно відібраних розробниками формуляра з точки зору їх безпеки, ефективності та економічної доцільності їх використання), інтереси пацієнта мають пріоритетний характер і можуть стати чинником, який обумовлює використання препарату, не включеного до Державного формуляра ЛЗ.

Як зазначають Л. Шилівський та І. Костін, формулярній системі відводилась роль порадника як для лікаря, відповідального за призначення ЛЗ пацієнтові, так і для представників влади, відповідальних за проведення державних закупівель ЛЗ [18]. У ЗОЗ державної або комунальної форми



власності аналіз пропозицій і зауважень стосовно переліку ЛЗ проводиться на основі заявки щодо включення/виключення ЛЗ до/з Локального формуляра (далі – Заявка), яка заповнюється лікарем даного закладу відповідно до наявної інформації про ефективність та безпечність ЛЗ та з урахуванням потреби у ньому відповідно до структури захворюваності в даному ЗОЗ. Процедура розгляду Заявки триває один місяць з дня її подання та завершується прийняттям фармакотерапевтичною комісією закладу умотивованого рішення.

Формулярна система – це постійне джерело інформації про безпеку ЛЗ (у т.ч. побічні реакції ЛЗ), оновлюваної на підставі фактичних даних шляхом аналізу та систематизації повідомлень про побічні реакції ЛЗ. Відомо, що за кордоном в практичній діяльності не застосовуються ЛЗ з недостатньо документованим ефектом впливу з позицій доказової медицини. Використання таких ЛЗ залишається прерогативою університетських клінік, які здійснюють випробування відповідно до стандартів Належної Клінічної Практики – GCP (Good Clinical Practice) до того часу, поки ефект не доведено [9]. Це означає, що безпека ЛЗ, доведена даними доказової медицини, є головним чинником допуску ЛЗ на фармацевтичний ринок.

Водночас, навіть за умови дотримання всіх вимог GCP, існує вірогідність виявлення певних шкідливих властивостей ЛЗ вже на етапі застосування його в медичній практиці. Так, Наказ МОЗ України “Про затвердження Порядку проведення експертизи реєстраційних матеріалів на лікарські засоби, що подаються на державну реєстрацію (перереєстрацію), а також експертизи матеріалів про внесення змін до реєстраційних матеріалів протягом дії реєстраційного посвідчення” (зарєєстрований в Міністерстві юстиції України 19.09.2005 р. за № 1069/11349) (далі – Наказ МОЗ № 426) у п. 2.31 містить визначення ризику, пов’язаного із застосуванням ЛЗ: “будь-який ризик, пов’язаний з якістю, безпекою або ефективністю ЛЗ стосовно здоров’я окремого пацієнта чи здоров’я населення у цілому; будь-який ризик небажаного впливу на довкілля” [15].

Відповідно до Наказу МОЗ “Про затвердження Порядку здійснення нагляду за побічними реакціями лікарських засобів, дозволених до медичного застосування”, зарєєстрованого в Міністерстві юстиції України 29.01.2007 р. за № 73/13340, (далі – Наказ МОЗ України № 898), Державний експертний центр МОЗ України (раніше – Державний фармакологічний центр МОЗ України) (далі по тексту – Центр) здійснює нагляд за побічними реакціями ЛЗ, залучаючи лікарів усіх ЗОЗ незалежно від підпорядкування і форм власності та виробників/заявників (або їх представників), які повинні своєчасно подавати вірогідну інформацію про випадки побічних реакцій (далі – ПР) ЛЗ до Центру [14].

Проведення аналізу інформації про ПР ЛЗ можна використовувати для побудови прогнозів щодо частоти виникнення ПР залежно від частоти застосування ЛЗ (відповідно до даних захворюваності з більшою точністю, та з меншою – відповідно до даних поширеності хвороб). Останнє дасть можливість:

- 1) забезпечити всіх лікарів базовими знаннями з питань безпеки ЛЗ;
- 2) цілеспрямовано забезпечити додатковою інформацією лікарів тих

спеціальностей, що надають допомогу при лікуванні хвороб та станів, які або мають тенденцію до зростання або при лікуванні яких використовуються ЛЗ з високим показником співвідношення ризик/користь [1].

Формулярна система – це самодисципліна, пов’язана з необхідністю бути обізнаним щодо властивостей ЛЗ (у т. ч. дані щодо протипоказань), які лікар використовує та рекомендує до включення у формуляр ЛЗ; прогнозування та усвідомлення медичних і юридичних наслідків власних дій. При проведенні аналізу Управлінням післяреєстраційного нагляду ДП “Державний експертний центр МОЗ України” (далі – Управління) були розглянуті повідомлення про ПР ЛЗ на предмет медичних помилок. Підставою для цього є, зокрема, положення Додатку 7 до третього випуску Державного формуляру ЛЗ “Післяреєстраційний нагляд за побічними реакціями та відсутністю ефективності лікарських засобів”, в якому зазначається, що “медичне застосування ЛЗ, поруч з терапевтичною дією, може супроводжуватися виникненням ПР, які обумовлені фармакологічними властивостями ЛЗ, особливостями відповіді організму пацієнта на введення ЛЗ, можуть бути наслідком медичної помилки тощо”.

Так, серед отриманого Управлінням у 2009 р. загалу повідомлень про ПР ЛЗ – 2,4 % випадків були наслідком медичних помилок (у 2010 р. – відповідно 2,7 %). Найчастіше лікарями при призначенні препаратів не враховувалися протипоказання (49,7 % – у 2009 р., 56,7 % – у 2010 р.), досить часто порушувався дозовий режим (44,6 % – у 2009 р., 25,9 % – у 2010 р.), дані алергоанамнезу не були враховані (у 3,4 % випадків – у 2009 р., у 6,5 % випадків – у 2010 р.) [1; 10, с. 23].

За даними Управління, 97,9 % ПР, інформація про які надійшла в 2010 р. до Центру, були передбаченими, тобто зазначеними в інструкції для медичного застосування ЛЗ; лише 2,1 % ПР – непередбаченими, тобто на момент надходження повідомлення про них не було зазначено в інформації про ЛЗ [10, с. 24].

У контексті процесів управління якістю та стандартизації медичної допомоги, упровадження раціональної фармакотерапії, актуальним (якщо не запізним) є введення нормативного визначення таких категорій, як “медична помилка” та “дефект медичної допомоги”. Варто підкреслити, що зазначені категорії вже набули широкого вжитку як у науковій медико-правовій літературі, так і в практичній діяльності. Ураховуючи, що термін “медична помилка” вже став інструментом науково-практичного аналізу застосування ЛЗ та виникнення ПР ЛЗ, правова невизначеність щодо змісту такої категорії видається значною прогалиною медичного законодавства.

Розмежування таких категорій дозволить відмежувати ненавмисні помилки від таких дій медичних працівників, які повинні тягнути за собою юридичну відповідальність. Водночас, у Додатку 7 до третього випуску Державного формуляру ЛЗ “Післяреєстраційний нагляд за побічними реакціями та відсутністю ефективності лікарських засобів” підкреслюється, що “надання повідомлення про ПР чи ВЕ ЛЗ не тільки не викликають ніяких адміністративних негативних заходів, а навпаки, свідчать про високий професіоналізм лікаря”.

Формулярна система та розподіл відповідальності. Важливим механізмом розподілу відповідальності у процесі призначення раціональної фармакотерапії є запровадження нової спеціальності – “Клінічний провізор”, що в перспективі дозволить підвищити ефективність призначень ЛЗ та якість медичної допомоги.

На сьогодні в Україні зареєстровано більше 22,5 тис. найменувань ЛЗ, серед яких майже 2,5 тис. (11 %) оригінальних та 20 тис. (89 %) генеричних ЛЗ (від англ. generation (покоління) – тобто препаратів другого покоління), на які українцями в 2009 р. витрачено понад 16,7 млрд грн, що в 4,5 рази більше, ніж виділено коштів на ліки з усіх видів бюджетів (3,7 млрд грн). На фармацевтичному ринку реалізовувались препарати 470 зарубіжних та 150 вітчизняних виробників. Така ситуація потребує врегулювання питань щодо раціонального використання ресурсів населення та цільового використання ліків [12]. Зрозуміло, що збільшення кількості ЛЗ потребує нових підходів не тільки щодо управління фармацевтичним ринком на макрорівні, а й щодо управління інформацією про вже зареєстровані та нові ЛЗ – на мікрорівні, рівні конкретного ЗОЗ.

Тому одним з перспективних напрямів державної політики у сфері вибору та призначення раціональної фармакотерапії як на міжнародному рівні (ВООЗ), так і на вітчизняному було передбачено введення нової спеціальності – “Клінічна фармація”. Довідник кваліфікаційних характеристик професій працівників. Випуск 78 “Охорона здоров’я” визначає завдання та обов’язки клінічного провізора: разом з лікарем здійснює підбір ліків і визначає їх індивідуальні дози для хворих залежно від віку, статі, основного захворювання та супутньої патології; визначає режим введення лікарських препаратів конкретним хворим; прогнозує можливі ускладнення при одночасному використанні декількох препаратів; підбирає найбільш ефективні та найменш токсичні комбінації ліків певної фармакологічної групи; визначає аналоги імпортованим препаратам тієї ж дії та їх порівняльну вартість, підвищуючи ефективність та економічність фармакотерапії. Надає інформацію про нові лікарські препарати порівняно з відомими вітчизняними та зарубіжними препаратами. Забезпечує належну фармацевтичну опіку хворих при відпуску безрецептурних лікарських препаратів; фармацевтичну опіку лікарів і хворих при призначенні рецептурних ліків [4].

Розподіл відповідальності між лікарем, що лікує, та провізором у ході надання пацієнтові медикаментозної терапії безрецептурними препаратами – головний акцент сучасної фармацевтичної опіки. Таку саме модель розподілу відповідальності щодо безпеки застосування тих чи інших ЛЗ у стаціонарі передбачено в Наказі МОЗ України “Про затвердження Порядку проведення моніторингу безпеки та ефективності лікарських засобів у стаціонарах закладів охорони здоров’я” (далі – Наказ МОЗ № 531).

Здійснення організації та проведення моніторингу лікувального закладу відбувається із залученням клінічних провізорів. Саме на клінічного провізора Наказ МОЗ № 531 покладає обов’язок щомісяця (першого числа наступного місяця), за квартал (до 15 числа наступного за звітним місяця) та за рік (до

20 січня наступного за звітним року) надавати дані бази даних моніторингу в електронному вигляді керівнику лікувального закладу [16].

Аналіз досвіду розвинених країн щодо впровадження формулярної системи як базису раціональної фармакотерапії свідчить про її ефективне функціонування в умовах різних форм фінансування охорони здоров'я – державного, приватного та фінансування в рамках соціального страхування. Тому можна стверджувати, що формулярна система є полівалентним відгуком на реформи в системі ОЗ, орієнтованим на інтереси різних суб'єктів медико-правових відносин. Серед очікуваних результатів впровадження формулярної системи фахівці визначають такі: зменшення кількості лікарських помилок через аналіз чинної практики фармакотерапії та належне інформування медичних фахівців про сучасні підходи до призначення ЛЗ; виявлення реальної ситуації щодо побічних реакцій ЛЗ; оптимізація призначень ЛЗ за кількістю – протидія поліпрагмазії [6].

Важливо відзначити, що створення Державного формуляру ЛЗ за принципом кодифікації (поєднання на підставі систематизації однорідного матеріалу) без перебільшень можна оцінити як великий крок уперед не тільки з точки зору спрощення механізмів призначення раціональної фармакотерапії, а й з точки зору правової визначеності та упорядкованості процесів вибору ЛЗ (як у системі відносин “лікар – пацієнт”, так і в системі відносин “державна – ЗОЗ”). І якщо в найближчій перспективі створення Медичного кодексу України виглядає проблематичним, то вже можна говорити про створення Фармако-економічного кодексу України, роль якого виконує багаторівнева система формулярів ЛЗ.

#### Література:

1. Аналіз безпеки медичного застосування ЛЗ в Україні (2009 р.) / О. В. Матвєєва, О. П. Вікторов, І. О. Логвіна та ін. // Аптека. – 2010. – № 18 (739). Режим доступу : <http://www.apteka.ua/article/38421>.
2. Бліхар В. Є. Міжнародний досвід розвитку формулярної системи / В. Є. Бліхар // Клінічна фармація, фармакотерапія та медична стандартизація. – 2010. – № 3–4. – С. 84–90.
3. Державний формуляр лікарських засобів. Випуск третій. МОЗ України. Державний експертний центр. – Режим доступу : <http://www.pharma-center.kiev.ua/view/formylar>
4. Довідник кваліфікаційних характеристик професій працівників. Випуск 78 “Охорона здоров'я” : Довідник, Витяг, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство праці та соціальної політики України // МЕГА-НаУ: Професійна юридична система. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?code=n0001282-03>.
5. Додатки до третього випуску Державного формуляру лікарських засобів // Державний Експертний Центр МОЗ України. – Режим доступу : <http://www.pharma-center.kiev.ua/view/formylar>
6. До питання впровадження формулярної системи в Україні / [А. Морозов, А. Степаненко, В. Парій та ін.] // БО “Лікарняна каса Полтавщини”. – Режим

доступу : [http://www.poltavalk.com.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2320:2011-10-07-10-40-40&catid=1:2010-03-09-07-53-46&Itemid=8](http://www.poltavalk.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2320:2011-10-07-10-40-40&catid=1:2010-03-09-07-53-46&Itemid=8)

7. Етичний кодекс лікаря України: Прийнято та підписано на Всеукраїнському з'їзді лікарських організацій та Х З'їзді Всеукраїнського лікарського товариства (ВУЛТ) в м. Євпаторії 27 вересня 2009 р. // Укр. мед. часопис. – 2009. – № 6 (74) – XI/XII. – Режим доступу : [http://www.umj.com.ua/archive/74/pdf/1543\\_ukr.pdf](http://www.umj.com.ua/archive/74/pdf/1543_ukr.pdf)

8. Контроль якості ліків в Україні // Аптека. – 2011. – № 28 (799). – Режим доступу : <http://www.apteka.ua/article/88656>.

9. Косарев В. В. Значение формулярной системы в рациональном использовании лекарственных средств / В. В. Косарев, С. А. Бабанов // Экономика здравоохранения. – 2001. – № 9. – Режим доступу : <http://medi.ru/doc/8210908.htm>

10. Матвеева О. Аналіз безпеки медичного застосування лікарських засобів в Україні (за результатами здійснення фармаконагляду у 2010 р., з аналізом річної статистичної звітності за формою № 69 включно) / О. Матвеева // Управління закладом охорони здоров'я. – 2011. – № 7. – С. 22–33.

11. Полякова Д. С. Фармаконадзор в Украине: новый этап развития / Д. С. Полякова // Укр. мед. часопис. – 2009. – № 6 (74) XI – XII. – Режим доступу : [http://www.umj.com.ua/archive/74/pdf/1545\\_rus.pdf](http://www.umj.com.ua/archive/74/pdf/1545_rus.pdf)

12. Про затвердження Концепції розвитку фармацевтичного сектору галузі охорони здоров'я України на 2011 – 2020 роки : Наказ МОЗ України від 13 вересня 2010 р. № 769 // Держ. служба України з лікарських засобів. – Режим доступу : <http://www.diklz.gov.ua/document/nakaz-moz-vid-13-veresnya-2010-roku-769-pro-zatverdzhennya-kontseptsii-rozvitku-farmatsevti>

13. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо моніторингу та оцінки дієвості формулярної системи на етапі її впровадження : Наказ МОЗ України від 28 жовтня 2010 р. № 918. – Режим доступу : [http://www.pharma-center.kiev.ua/site/file\\_uploads//ua/new\\_doc/n\\_918.doc](http://www.pharma-center.kiev.ua/site/file_uploads//ua/new_doc/n_918.doc)

14. Про затвердження Порядку здійснення нагляду за побічними реакціями лікарських засобів, дозволених до медичного застосування : Наказ МОЗ України від 27 грудня 2006 р. № 898 (зарєєс. в Мін'юсті 29 січня 2007 р. за № 73/13340. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z1069-05>

15. Про затвердження Порядку проведення експертизи реєстраційних матеріалів на лікарські засоби, що подаються на державну реєстрацію (перереєстрацію), а також експертизи матеріалів про внесення змін до реєстраційних матеріалів протягом дії реєстраційного посвідчення : Наказ МОЗ України № 426 від 26 серпня 2005 р. (зарєєст. в Мін'юсті України 19.09.2005 р. за № 1069/11349). – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z1069-05>

16. Про затвердження Порядку проведення моніторингу безпеки та ефективності лікарських засобів у стаціонарах закладів охорони здоров'я : Наказ МОЗ України від 24 липня 2009 р. № 531 (зарєєстровано в Мін'юсті України 17.08.2009 р. за № 774/16790). – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0774-09>

17. Про створення формулярної системи забезпечення лікарськими засобами закладів охорони здоров'я : Наказ МОЗ України від 22 липня 2009 р. № 529 // Держ. Експерт. Центр МОЗ України. – Режим доступу : <http://www.pharma-center.kiev.ua/view/formylar>.

18. Шиловський Л. Формулярная система в Украине: принципы создания и юридическая оценка практической реализации для производителей ЛС / Л. Шиловський, І. Костін. – Режим доступу : <http://pravotoday.in.ua/ru/press-centre/publications/pub-498/>

*Надійшла до редколегії 21.12.2011 р.*

УДК 351.78:930

*М. Г. СЕРГІЄНКО*

### **ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНА ПІДТРИМКА СТРАХОВИМ ФОНДОМ ДОКУМЕНТАЦІЇ УКРАЇНИ СУБ'ЄКТІВ БОРТЬБИ З ТЕРОРИЗМОМ У ПРОЦЕСІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ЛІКВІДАЦІЇ КРИЗОВИХ ЯВИЩ СОЦІАЛЬНО-ПОЛІТИЧНОГО ХАРАКТЕРУ**

*Запропоновано шляхи вдосконалення діяльності страхового фонду документації України під використання банку документів фонду та даних Державного реєстру потенційно небезпечних об'єктів регіональними підрозділами суб'єктів боротьби з тероризмом у процесі запобігання та ліквідації кризових явищ соціального-політичного характеру.*

**Ключові слова:** страховий фонд документації, Державний реєстр потенційно небезпечних об'єктів, кризові явища соціального характеру, суб'єкти боротьби з тероризмом, регіональні підрозділи суб'єктів боротьби з тероризмом.

*The improvement of activity of insurance fund of document of Ukraine is offered under the use of bank of documents of fund and information of the State register potentially dangerous objects by regional subsections of subjects of fight against terrorism in the process of prevention and liquidation of the crisis phenomena of social-political character.*

**Key words:** insurance fund of document, State register potentially dangerous objects, crisis phenomena of social character, subjects of fight against terrorism, regional subsections of subjects of fight against terrorism.

За останні роки Україна зробила помітний поступ у напрямку розбудови незалежної, демократичної, правової держави, метою якої є інтеграція у світові та європейські структури. Одними із головних пріоритетів розвитку нашої

держави є забезпечення її економічної могутності, соціальної стабільності. Забезпечення національної безпеки, реагування на загрози і виклики кризових явищ будь-якого характеру (у т.ч. і соціально-політичного), прогнозування та оперативне ліквідування їх негативних наслідків є основними завданнями органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Актуальність теми зумовлюється необхідністю вдосконалення діяльності страхового фонду документації України (далі – СФД України) під використання документів страхового фонду та даних Державного реєстру потенційно небезпечних об'єктів (далі – Державний реєстр ПНО) регіональними підрозділами суб'єктів боротьби з тероризмом у процесі запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій (далі – НС) та кризових явищ соціального характеру. Ця проблема актуалізується ще й у зв'язку з постійним зростанням у регіонах кількості потенційно небезпечних об'єктів (далі – ПНО) як носіїв ускладнення техногенної небезпеки та загрози можливого використання їх при здійсненні терористичних актів.

Важливість даного напрямку дослідження щодо розбудови системи національної безпеки в контексті забезпечення безпеки від НС техногенного, природного, соціально-політичного, воєнного характерів підтверджують у своїх роботах В. Акімов, Ю. Воробйов, М. Долгий, В. Горбулін, Б. Данилишин, В. Могильниченко, С. Осипенко, В. Осіпов, Г. Рева, Г. Ситник, О. Труш, М. Фалєєв, С. Шойгу та ін.

НС техногенного, природного, соціально-політичного, воєнного характеру можуть призвести до людських жертв, економічних збитків, порушень життєдіяльності населення і територій держави, підприємств, організацій та установ. Вони містять у собі небезпеку часткового або повного знищення документації, без якої взагалі неможливо відновити та налагодити випуск потрібної промислової продукції, відбудувати (відновити) об'єкти та споруди, системи життєзабезпечення та зв'язку населення та територій, провести органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування розрахунки сил і засобів, прийняти управлінські рішення на їх ліквідацію.

З прийняттям Закону України “Про страховий фонд документації України” було визначено правові, економічні та організаційні засади створення, формування та використанням СФД України, а також функціонування державної системи страхового фонду документації. Державна система СФД була створена для забезпечення реалізації національних інтересів України, її безпеки в особливий період, під час ліквідування надзвичайних ситуацій та в мирний час [2].

СФД України упорядкований банк документів, зафіксованих на компактних носіях інформації, які прийняті на довгострокове надійне зберігання документації оборонної, мобілізаційного, господарського призначення, а також для збереження культурної спадщини, на випадок утрати або псування оригіналу документу [Там же]. Тому СФД України є невід'ємним елементом воєнної, економічної, інформаційної складових національної безпеки.

В Україні функціонують 23767 потенційно небезпечних підприємств та інших об'єктів, аварії на кожному з яких можуть призвести до виникнення

НС техногенного і природного характеру державного, регіонального, місцевого та об'єктового рівня. Щороку реєструється до 300 НС природного і техногенного характеру, внаслідок яких гинуть люди, завдаються великі економічні збитки. Одним з показників ефективності Стратегії державної екологічної політики України на період до 2020 р. є створення та використання бази даних Державного реєстру потенційно небезпечних об'єктів [3].

Відповідно до Закону України “Про страховий фонд документації України”, Державний департамент СФД здійснює ведення Державного реєстру ПНО. Постановою Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 р. № 1288 затверджене Положення про Державний реєстр потенційно небезпечних об'єктів.

Державний реєстр ПНО призначений для обліку всіх потенційних джерел НС різних рівнів і використовується для збору, накопичення, відновлення, систематизації та збереження формалізованої інформації про ідентифіковані та паспортизовані ПНО, а також оперативної видачі її за запитами для аналізу можливості виникнення НС на об'єктах, територіях або окремих регіонах країни, оцінки ризиків НС різного характеру, прогнозування масштабів НС, моделювання їхнього розвитку і прийняття на основі цих даних управлінських рішень по запобіганню чи обмеженню масштабів кризових явищ.

Державний реєстр ПНО є автоматизованою інформаційно-довідковою системою обліку та обробки інформації щодо них. На цей час Державний реєстр ПНО являє собою комп'ютерну базу даних про потенційно небезпечні об'єкти усіх форм власності незалежно від підпорядкування та містить докладні відомості про них, до числа яких входять промислові підприємства, споруди, системи життєзабезпечення, транспортні системи, шахти, кар'єри, магістральні газо-, нафто- і продуктопроводи, гідротехнічні споруди, вузлові залізничні станції, мости, тунелі, накопичувачі та полігони промислових відходів, місця збереження небезпечних речовин тощо.

База даних реєстру постійно поповнюється. Програмне забезпечення Державного реєстру ПНО дозволяє здійснювати автоматичний пошук і добір інформації за більше ніж 40 параметрами, які включають назву об'єкта, територіальне розташування, категорію об'єкта, вид діяльності, техніко-економічні характеристики, вид і категорію небезпеки, назви і кількості небезпечних речовин та матеріалів, а також по комбінаціях або окремих частинах цих параметрів.

Державний реєстр ПНО створювався як складова інформаційної підтримки програмного забезпечення Урядової інформаційно-аналітичної системи з питань надзвичайних ситуацій (далі – УІАС НС), яка функціонує відповідно до вимог постанови Кабінету Міністрів України “Про створення Урядової інформаційно-аналітичної системи з питань надзвичайних ситуацій” від 16.12.1999 р. № 2303. Наповнення бази даних Державного реєстру ПНО проводиться на підставі даних паспортів ПНО, які заповнювалися підприємствами – власниками ПНО. Паспортизацію ПНО проводить науково-дослідний, проектно-конструкторський і технологічний інститут мікрографії.



СФД України крім Державного реєстру ПНО, згідно із Законом України “Про страховий фонд документації України”, створює СФД України для проведення аварійно-рятувальних та аварійно-відновлювальних робіт під час ліквідування НС і СФД для відбудови об’єктів систем життєзабезпечення населення і транспортних зв’язків.

Основним напрямком формування СФД для проведення аварійно-рятувальних робіт є створення аварійно-рятувальних комплектів документації (далі – АРКД), який є обов’язковим для розроблення підприємствами, які визначені потенційно-небезпечними та підлягають постійному та обов’язковому обслуговуванню Державними аварійно-рятувальними службами.

АРКД – це комплект керівних, нормативних та інших інформаційних документів, які повинні використовуватися для координації дій аварійно-рятувальних служб і підрозділів з метою виконання комплексу заходів з проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт у разі виникнення НС.

Створення подібного комплекту спеціальної документації на ПНО, об’єкти масового перебування громадян для регіональних підрозділів суб’єктів боротьби з тероризмом у процесі запобігання та ліквідації кризових явищ соціального характеру є необхідним у заходах прогнозування, мінімізації, локалізації таких явищ.

Указ Президента України “Про Антикризовий центр” від 05.11.2002 р. № 991 дає можливість взаємодіяти суб’єктам державної системи страхового фонду документації та суб’єктам боротьби з тероризмом у процесі запобігання та ліквідації кризових явищ соціального характеру при здійсненні заходів у сфері запобігання і подолання кризових ситуацій, що спричинені екстремістськими або терористичними проявами. Усе вищезазначене дає змогу розглянути можливості щодо взаємодії Антитерористичного центру при Службі безпеки України та Державного департаменту страхового фонду документації у створенні необхідних інформаційно-аналітичних відомостей про стан і характеристики об’єктів підвищеної небезпеки, на випадок можливого терористичного акту на таких об’єктах.

Так, згідно зі ст. 7 Закону України “Про боротьбу з тероризмом”, на Антитерористичний центр при Службі безпеки України покладено функції, які можливо вирішити за допомогою СФД України, створивши інформаційну підсистему моніторингу стану потенційно небезпечних об’єктів та об’єктів, на яких можливе перебування великої кількості громадян. Банк страхової документації має дані та характеристики систем життєзабезпечення, до яких входять генеральні плани, схеми комунікацій, поверхові плани будівель тощо.

Суб’єкти державної системи страхового фонду документації та Служби безпеки України спроможні створити Реєстр терористично вразливих об’єктів для використання Антитерористичним центром при Службі безпеки України, Головними управліннями Служби безпеки України та забезпечити СФД на терористично вразливих об’єктів, комплектом документації регіональні підрозділи суб’єктів боротьби з тероризмом.

Створення моделюючих інформаційно-аналітичних систем для підрозділів суб'єктів боротьби з тероризмом надавало б змогу в повній мірі мати уяву про ПНО на території України, виявити можливі загрози враження територій та населення при НС, провести розрахунки сил і засобів на ліквідацію, мінімізацію, локалізацію кризових явищ соціального характеру, своєчасно прийняти управлінські рішення з урахуванням прогнозування таких явищ.

Необхідно розглянути можливість використання інноваційних геоінформаційних системи та технології СФД України, для чого виділимо комплекс можливих завдань, вирішення яких за участю СФД України дозволить Службі безпеки України отримати таке:

- визначення місця розташування і характеристики потенційних небезпек;
- оперативний пошук і видача детальній інформації про ПНО;
- оцінку можливих сценаріїв розвитку НС по кожному ПНО;
- відстеження динаміки розвитку НС та прогнозування подальшого розвитку подій (попадання у повітря аміаку, хлору; вибухів; пожеж; повеней і паводків; розливів нафти і нафтопродуктів);
- оперативний пошук і видачу інформації по об'єктах господарського призначення, що потрапляють в небезпечні зони;
- оперативний пошук сил і засобів, що залучаються в процесі ліквідації наслідків аварій;
- оперативний пошук і видача детальній різноаспектній інформації про захисні споруди;
- космічний моніторинг стану території;
- оцінку можливих наслідків при будівництві крупних гідротехнічних споруд;
- розробку типових робочих карт обстановки;
- страховий фонд документації під вимоги міжнародних стандартів антитерористичної діяльності;
- рекомендації до державної доповіді про антитерористичної діяльності СБУ.

Вплив держави на суб'єкти боротьби з тероризмом у процесі запобігання та ліквідації кризових явищ соціального характеру та суб'єкти державної системи СФД необхідно здійснювати через створення нових організаційних і правових механізмів державного управління СФД України та Службою безпеки України щодо їх взаємодії під потреби суб'єктів, які ведуть боротьбу з тероризмом, залучаються до конкретних антитерористичних операцій.

Стаття 15 Закону України “Про страховий фонд документації України” про використання страхового фонду документації України у мирний час є підставою Державному департаменту страхового фонду документації щодо взаємодії із Службою безпеки України, її суб'єктами боротьби з тероризмом у процесі запобігання та ліквідації кризових явищ соціального характеру, у разі проведення антитерористичних операцій в мирний час.

Для забезпечення інформаційно-аналітичної підтримки страховим фондом документації України регіональних підрозділів суб'єктів боротьби з тероризмом у процесі запобігання та ліквідації кризових явищ соціального характеру необхідно розробити план заходів щодо внесення змін до організаційного та правового механізму державного управління СФД України та Службою безпеки України під потреби ліквідації кризових явищ соціального характеру. Зміни до нормативно-правового та організаційного механізмів державного управління Службою безпеки України та СФД України забезпечать таке:

- створення Реєстру терористично вразливих об'єктів для Антитерористичного центру при Службі безпеки України, Головних управлінь Служби безпеки України;
- створення страхового фонду документації України на терористично вразливі об'єкти;
- створення комплексу документації для регіональних підрозділів суб'єктів боротьби з тероризмом;
- створення інформаційно-аналітичних моделюючих систем для регіональних підрозділів суб'єктів боротьби з тероризмом у процесі запобігання та ліквідації кризових явищ соціального характеру тощо.

Для створення Реєстру терористично вразливих об'єктів, СФД на терористично вразливі об'єкти, створення комплексу документації для регіональних підрозділів суб'єктів боротьби з тероризмом необхідно залучити науково-дослідні установи Служби безпеки України та Державної системи страхового фонду документації.

Взаємодія Служби безпеки України та Державного департаменту страхового фонду документації при створенні інформаційно-аналітичної підтримки для регіональних підрозділів суб'єктів боротьби з тероризмом у процесі запобігання та ліквідації кризових явищ соціального характеру надасть можливість розширити надання послуг суб'єктами державної системи СФД при використанні ресурсу страхового фонду у мирний час.

#### Література:

1. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20 березня 2003 р. № 638-IV // ВВР України. – 2003. – № 25. – Ст. 180.
2. Про страховий фонд документації України : Закон України від 22 березня 2001 р. № 2332-III // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 16. – Ст. 696 (зі змінами, внесеними Законом України “Про внесення змін до Закону України “Про страховий фонд документації України” від 22 травня 2005 р. № 851-IV) // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 6. – Ст. 337.
3. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

УДК 35:338.2

Р. Г. СОБОЛЬ

## ІНСТИТУЦІЙНЕ ТА ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТРАХОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

*Проаналізовано внутрішню та зовнішню структури страхового ринку за суб'єктами страхових відносин, з'ясовано відповідності страхової галузі тенденціям розвитку світового страхового ринку.*

**Ключові слова:** страховий ринок, інституційне забезпечення, законодавче забезпечення, суб'єкти страхування, об'єкти страхування.

*In the article it is analysed underlying and external structure of insurance market after the subjects of insurance relations, accordances of insurance industry are found out to the progress of world insurance market trends.*

**Key words:** insurance market, instituciyne providing, legislative providing, subjects of insurance, objects of insurance.

Страхування стало об'єктом контролю з боку державних органів ще в XV-XVI ст. Насамперед комерційна діяльність страхової компанії повинна регулюватись з метою створення гарантій достатності коштів у страхових товариств для виплати страхових відшкодувань при настанні страхових випадків, а платоспроможність компанії – головна мета контролю з боку державних страхових нагляdiv.

Державне регулювання страхового ринку в Україні організоване у формі законодавчої регламентації страхової діяльності і нагляду за виконанням законодавства. Державний нагляд за страховою діяльністю здійснюється відповідно до Закону України "Про страхування" та інших нормативно-правових документів з метою ефективного розвитку страхових послуг, запобігання неплатоспроможності страховиків і захисту інтересів страхувальників [1–3].

Страховий ринок є відносно молодим, але вже багато науковців (В. Базилевич, М. Мних, С. Осадець, О. Філонюк та ін.) присвятили свої праці теоретичним дослідженням, практичним розробкам та аналізу становлення та розвитку страхової галузі.

Метою статті є аналіз внутрішньої та зовнішньої структури страхового ринку за суб'єктами страхових відносин, з'ясування відповідності страхової галузі тенденціям розвитку світового страхового ринку. Відповідно до мети необхідно вирішити такі завдання: 1) проаналізувати структуру страхового ринку; 2) виділити форми здійснення державного нагляду за діяльністю страхових організацій в Україні; 3) окреслити основні напрями забезпечення страхового ринку в Україні.

Страховий ринок представляє собою досить складне явище, має свою внутрішню структурну будову та зовнішнє оточення. Його внутрішня будова, з одного боку, представлена суб'єктами страхового ринку, з іншого –

страховими продуктами, що реалізуються. Зовнішнє оточення представлено ланками фінансової системи держави та сферою міжнародних фінансів, зв'язок з якими визначається за напрямками руху грошових потоків.

Внутрішня структурна будова страхового ринку за суб'єктами страхових відносин представлена трьома основними секторами: 1-й – уповноважений орган державного нагляду за страховою діяльністю; 2-й – структурні елементи страхового ринку – страховики страхувальники та об'єднання страховиків; 3-й – елементи інфраструктури – страхові та нестрахові посередники.

Перший сектор – Державна комісія з регулювання ринку фінансових послуг в Україні [4].

Другий сектор структурної будови страхового ринку України представлений такими суб'єктами:

- страховиками – страховими компаніями, перестраховиками у формі акціонерних, повних, командитних товариств або товариств з додатковою відповідальністю, державних страхових компаній;
- страхувальниками;
- юридичними особами, фізичними особами, фізичними особами, що займаються підприємницькою діяльністю;
- об'єднаннями страховиків;
- страхові бюро; страхові пули, товариства взаємного страхування, спілки, асоціації та інші об'єднання страховиків [5].

Страховиками в Україні визнаються фінансові установи, які створені у відповідних формах та в установленому порядку отримали ліцензію на здійснення страхової діяльності [6]. Учасників-страховиків повинно бути не менше трьох. Страхова діяльність в Україні здійснюється виключно страховиками-резидентами України. Акціонерна форма організації страховика найбільш поширена в Україні. Створюється за допомогою централізації грошових коштів за допомогою продажу акцій. Бувають відкриті, закриті, кептивні акціонерні страхові компанії.

Товариства повні, командитні, з додатковою відповідальністю представлені на страховому ринку менше, ніж акціонерні. Створюються за рахунок внесків засновників. Різняться межею майнової відповідальності засновників за зобов'язаннями організації. Створення страхових компаній у формі товариства з обмеженою відповідальністю в Україні заборонено.

Державні страхові компанії – це форма організації страхового фонду державою [7]. Формуються на підставі заснування державою або націоналізацією акціонерних страхових компаній. Як правило, функціонують в конкретному сегменті ринку (страхування експортних кредитів, медичне страхування іноземних громадян, які заїжджають в Україну, обов'язкове страхування від нещасних випадків на залізничному транспорті).

Моторне (транспортне) бюро є об'єднанням страховиків, які здійснюють обов'язкове страхування цивільної відповідальності власників транспортних засобів за шкоду, заподіяну третім особам; участь у ньому страховиків, що здійснюють страхування даного виду, є обов'язковою.

Авіаційне бюро є об'єднання страховиків, які приймають на страхування авіаційні ризики; участь у ньому є добровільною.

Морське бюро об'єднує страховиків, яким дозволено займатись страхуванням морських ризиків, на добровільних засадах.

Страхові пули – Ядерний пул – є обов'язковою формою об'єднання страховиків, які мають дозвіл на страхування відповідальності операторів ядерних установок за шкоду, що може бути заподіяна внаслідок ядерного інциденту.

Товариства взаємного страхування є формою об'єднання громадян та юридичних осіб з метою захисту своїх майнових інтересів.

Спілки, асоціації (Ліга страхових організацій України) – об'єднання страховиків на добровільних засадах з метою захисту інтересів своїх членів та здійснення соціальних програм, не можуть займатись страховою діяльністю.

Третій сектор страхового ринку представлений елементами інфраструктури, до складу якої входять:

- прямі посередники – страхові агенти, що діють від імені страхової компанії; страхові брокери, що діють від свого імені на підставі брокерської угоди з особою, яка має потребу у страхуванні як страхувальник; перестрахові брокери, що також діють від свого імені та на підставі брокерської угоди із страховиком, який має потребу у перестрахованні як перестраховальник;

- непрямі посередники – ті, що професійно оцінюють страхові ризики (андерайтер, сюрвейєр) та ті, що оцінюють страхові збитки (аварійний комісар, аджастер, диспашер);

- нестрахові посередники – виконують роботу другого напрямку [8].

Ураховуючи світовий і вітчизняний досвід, можна виділити три форми здійснення державного нагляду за діяльністю страхових організацій в Україні: 1) ліцензійну; 2) контрольну; 3) статистичну [9].

Мета ліцензування – формування інституту страховиків, який відповідає встановленому законодавством України стандарту підприємницької діяльності.

Цілями контрольної форми державного нагляду є дотримання інтересів суб'єктів страхової діяльності. Предмет зазначеного контролю – ведення страховиком фінансових операцій, пов'язаних з формуванням страхових резервів, розміщенням активів, забезпечення наявності вільних активів у розмірах не менше встановленого нормативу, а також відповідність діяльності виданій ліцензії.

Статистична форма державного нагляду здійснюється на основі перевірки фінансової звітності, що надається страховиком. Склад і форми бухгалтерської звітності, принципи бухгалтерського обліку та план рахунків затверджується відповідними нормативними документами. Страховики зобов'язані оприлюднювати річну звітність про свою діяльність, бухгалтерський баланс і фінансові результати діяльності за підсумком фінансового року.

Аналіз розвитку страхової діяльності в багатьох країнах дозволяє вітчизняним дослідникам дійти до висновку, що практично в усіх них діє система державного регулювання, хоча форми та методи, рівень

розповсюдження такого регулювання різняться залежно від особливостей конкретного ринку [9]. Окрім того, кожна країна має свою систему страхового нагляду. У Великобританії, наприклад, функції страхового нагляду виконує з 1998 р. Державне казначейство (тривалий час функцію нагляду виконував Департамент торгівлі та промисловості), в Австрії – Міністерство фінансів, у Франції – комісія з контролю за страхуванням; в Італії – Державний інститут контролю за діяльністю страхових компаній; в Нідерландах – Палата страхових справ; в Китаї – Китайський комітет по страховому регулюванню, у Росії – Федеральна служба з нагляду за страховою діяльністю, в Латвії – Державна страхова Інспекція та інше.

Державний нагляд за страховою діяльністю на території України здійснюється Державною комісією з регулювання ринку фінансових послуг в Україні, яка діє на підставі Положення, затвердженого Указом Президента України № 292/2008 від 4 квітня 2003 р.

Комісія – це спеціально уповноважений орган виконавчої влади у сфері регулювання ринків фінансових послуг у межах, визначених законодавством.

Основними завданнями Комісії у межах її повноважень є такі:

- проведення єдиної та ефективної державної політики у сфері надання фінансових послуг;
- розроблення і реалізація стратегії розвитку ринків фінансових послуг;
- здійснення державного регулювання та нагляду за наданням фінансових послуг і додержанням законодавства в цій сфері.

Страховий нагляд здійснюється за трьома напрямками:

– попередній нагляд – здійснюється на стадії представлення документів на ліцензування. Відповідні підрозділи Комісії вивчають представлені документи. Особлива увага приділяється правилам (умовам страхування, страховим продуктам), що розробляє страховик. При цьому звертається увага на відповідність правил вимогам законодавства, а також на те, щоб окремі положення не призвели до можливих зловживань з боку страхувальників і страховиків. Контролюються також розрахунки страхових тарифів;

– аналітичний нагляд – аналізується звітність, що щокварталу надають страховики. Держфінпослуг звертає увагу на дотримання умов платоспроможності, визначених законодавчими і нормативними актами, а також на формування і розміщення резервів. Особливо ретельно аналізуються розмір і причини заборгованості перед страхувальниками. За результатами аналізу формується план перевірок страховиків на наступний за звітним квартал;

– контрольні перевірки на місцях – співробітники Комісії перевіряють, аналізують первинну бухгалтерську і фінансову документацію, вивчають відповідність договорів страхування правилам, затвердженим при ліцензуванні і реєстрації. За результатами перевірок складаються акти, що є підставою для застосування санкцій до страховиків. У разі необхідності Держфінпослуг призупиняє дію ліцензії на страхування.

Державне регулювання страхової діяльності здійснюється також у деякій мірі місцевими органами державної влади. Але рішення цих органів мають

обмежений діапазон дії. До компетенції місцевих органів влади відноситься визначення специфічних можливостей муніципального страхування, видання нормативних актів щодо контролю страховиків, що здійснюють страхування за програмами, розробленими з ініціативи місцевих органів влади.

Головними ринковими регуляторами процесу страхування, які впливають на всі його структурні елементи, на формування ціни страхової послуги є податки; інші обов'язкові платежі (збори, внески, відрахування); біржова страхова діяльність.

Об'єктом державного регулювання страхової галузі є система соціально-економічних відносин з приводу організації захисту від ризиків і здійснення страхового бізнесу за допомогою об'єднання коштів суб'єктів цих помічних відносин з приводу організації захисту від ризиків та здійснення страхового бізнесу за допомогою об'єднання коштів суб'єктів цих відносин. Суб'єктом державного регулювання виступає держава в особі її різноманітних інститутів.

Правові основи страхування визначаються Законом України "Про внесення змін до Закону України "Про страхування", Кодексом професійної етики страховиків, а також низкою інших законів і підзаконних актів [1; 2; 3].

Страхування як бізнес у кожній державі має корпоративну форму. Тому майже всі країни світу ввели монополію резидентів на проведення страхових операцій, крім перестраховання. Законодавче регулювання страхового бізнесу перш за все передбачає захист інтересів громадян своєї країни.

Безпосередньо страхова справа в Україні регламентується Законом України "Про внесення змін до Закону України "Про страхування" який: встановлює понятійно-термінологічний апарат з питань страхової справи; визначає вимоги до страховика при його створенні, реєстрації; регулює порядок проведення страхування; визначає умови забезпечення платоспроможності страховиків; формує принципи державного нагляду за страховим бізнесом та порядок ліцензування видів страхової діяльності; передбачає врегулювання основних питань взаємовідносин сторін договору страхування з урахуванням міжнародного права [3].

Нормативними актами міністерств і відомств – інструкціями, положеннями, методиками, наказами, що реєструються в Міністерстві юстиції України, деталізуються відповідні законодавчі норми та механізм страхової діяльності, встановлюється певний порядок проведення страхування для галузей або суб'єктів господарювання.

В умовах трансформації ринку фінансових послуг державне регулювання набуває особливого значення, оскільки основним завданням державного регулювання є забезпечення розвитку національної системи страхування і здійснення контролю за страховим сектором. Отже, визначення сутності державного регулювання, його механізму та особливостей у сучасних умовах кризових явищ має особливо актуальне значення.

Таким чином, об'єктивно потребують більш глибокого вивчення особливості механізму державного регулювання, його впливу на ефективність розвитку ринку страхових послуг.



## Література:

1. Про страхування : Закон України // Уряд. кур'єр. – 1996. – 18 квітня.
2. Законодавство України про страхування // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2007. – № 4. – 368 с.
3. Про внесення змін та доповнень до Закону України “Про страхування” : Закон України // Голос України. – 2002. – 14 жовтня.
4. Звіти Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг // Офіційний сайт Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг. – Режим доступу : [www.dfp.gov.ua](http://www.dfp.gov.ua)
5. Концепція розвитку страхового ринку в Україні на період 2005 – 2012 років : розпорядження Кабінету Міністрів України № 369-р від 23 серпня 2005 р. – Режим доступу : <http://www.gdo.kiev.ua/files/db.php?st=2127&god=2005>
6. Мних М. В. Страхування в Україні в умовах глобальної економічної кризи / М. В. Мних // Фондовый рынок. – 2009. – № 19. – С. 22–26.
7. Ніконович А. Страховий ринок України : проблеми та шляхи вирішення / А. Ніконович // Економіст. – 2006. – № 1. – С. 41–44.
8. Плиса В. Й. Страхування : навч. посіб. – 2-ге вид. / В. Й. Плиса. – К. : Каравела, 2008. – 392 с.
9. Філонюк О. Страховий ринок України в контексті світових тенденцій 2006 року / О. Філонюк, О. Третьяк, В. Бурчевський // Страхова справа. – 2007. – № 1. – С. 32–37.

*Надійшла до редколегії 16.12.2011 р.*

УДК 351+354: 159.9

*О. Д. НАСТЕЧКО*

## **ПСИХОЛОГІЧНА СХИЛЬНІСТЬ ДО КОРУПЦІЙНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ ТА ШЛЯХИ ЇЇ ЗАПОБІГАННЯ**

*Зроблено аналіз залучення осіб до корупційних схем, розглянуто основні корупційні феномени та запропоновано шляхи запобігання корупції в Україні.*

**Ключові слова:** корупційні схеми, структурна і ситуативна корупція.

*The analysis of attracting people to the corruption schemes is in the article. The basic corruption phenomena were considered and the ways of corruption prevention were proposed.*

**Key words:** corruption schemes, structural and situational corruption.

Соціально-економічний розвиток будь-якої країни певною мірою залежить від ступеня корумпованості всіх сфер життєдіяльності суспільства. За даними

всесвітньої організації “Transparency International”, Україна посідає 134 місце за рівнем сприйняття корупції серед 178 країн світу. Рівень сприйняття корупції в Україні “Transparency International” оцінює в 2,4 бала з 10 можливих, що переконує в недосконалості заходів щодо запобігання і протидії корупції в Україні.

Проблемами подолання корупції на сьогодні займаються всі органи державної влади і органи місцевого самоврядування, майже всі наукові установи задіяні в розробці рекомендацій щодо зменшення рівня корупції в Україні та її подолання. Але всі запропоновані заходи не виявилися ефективними. Тому актуальною є робота в напрямі розробки пропозицій щодо вдосконалення механізмів запобігання і протидії корупції в Україні.

Запобігання і протидію корупції досліджували М. Хавронюк, А. Міхненко, Р. Марчук, А. Мудров, С. Кравченко, В. Мартиненко, В. Кошинець, М. Тучак, Р. Тучак, В. Корж, Т. Ковальова, С. Клімова, Т. Шахматова, Ю. Тищенко, О. Прохоренко, С. Рогульський, О. Романчук, А. Сафоненко, В. Полтерович, С. Невмержицький, І. Нуруллаєв, М. Месюк, А. Марушак, Д. Заброта та ін.

Правові проблеми запобігання і протидії корупції в сучасній науковій літературі висвітлені достатньо. Розроблено велику кількість методів, засобів, способів та механізмів протидії корупції. 7 квітня 2011 р. прийнято Закон України “Про засади запобігання і протидії корупції” № 3206-IV, який набрав чинності 1 липня 2011 р. [1]. Також прийнято Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення” від 7 квітня 2011 р. № 3207-IV [2]. Україна підписала і Верховна Рада України ратифікувала в 2006 р. Конвенцію Організації Об’єднаних націй проти корупції [3]. Вищезазначене підтверджує, що Україна спрямувала свої зусилля на подолання корупції, але все ж таки не досягла кінцевого результату – зменшення її рівня.

У наукових статтях вищезазначених науковців розглянуто механізми реалізації нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання і протидію корупції в Україні та надано рекомендації щодо їх удосконалення.

Але, на нашу думку, одним з ефективних заходів подолання корупції є її запобігання, розробка низки профілактичних заходів, вивчення схильності осіб до вчинення корупційних правопорушень і надання пропозицій щодо обмеження доступу схильних до корупції осіб на посади, пов’язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.

Метою статті є розробка пропозицій щодо вдосконалення напрямів запобігання корупції в Україні. Основними завданнями є такі: розмежувати таких видів корупції, як ситуативна, структурна і корупція як складова частина організованої злочинності; розглянути особливості залучення осіб до корупційних схем; виявити основні правила і феномени психологічної схильності осіб до вчинення корупційних правопорушень; надати пропозиції щодо шляхів запобігання корупції в Україні.

В Україні більше 300 тис. чиновників. Мета їх роботи – це покращання добробуту і благополуччя населення, забезпечення потреб, а також захист прав та інтересів громадськості. Проте більшість населення України поняття “чиновник” асоціює з поняттям “корупціонер”.

У науковій літературі – залежно від форми корупції та можливостей її розкриття прийнято поділ на три групи.

1. Ситуативна корупція – це, як правило, спонтанні дії, що відбуваються без планування і є неадекватною реакцією на безпосередньо проведену службову дію на чийсь користь в обхід закону та норм, або таку, що безпосередньо крокує за корупційною дією.

2. Структурна корупція має місце, коли продажність політиків, службовців та інших посадовців субсидується протягом тривалого часу або якщо корупція має неодноразовий характер. Такий вид корупції особливо притаманний установам, які займаються узаконенням певних видів діяльності.

3. Корупція як складова частина організованої злочинності є найвищою формою (й найбільш небезпечною) корупції. Вона проявляється в діях організованих злочинних угруповань, що спрямовані на поставлення державних, суспільних, економічних та політичних установ під контроль злочинних організацій. При цьому виді корупції діють потужні й розгалужені злочинні організації, що розповсюджують свій вплив не на поодинокі регіони та міста України, а на всю територію країни. Особливо яскраво це проявляється при розподілі державних контрактів на будівництво великих об'єктів, таких як аеропорти, автомагістралі, очисні споруди, зброя та устаткування для армії, флоту та міліції, спортивні об'єкти, концертні зали. Їх сила є досить значною, а вплив на місцевому та регіональному рівні іноді є вирішальним.

Відсоток розкриття ситуативної корупції в Україні складає приблизно 50 %, у країнах Європейського Союзу – 80 – 90 %. Інша річ зі структурною корупцією. Навіть у країнах Європейського Союзу розкриття такого виду корупції не перевищує 10 %. В Україні розкриття структурної корупції займає не більше 5 %. Корупція як складова частина організованої злочинності є найменш вивченим і дослідженим видом корупції, хоча за масштабами негативних наслідків посідає перше місце і є найбільш небезпечно.

Рівень суспільної небезпеки від ситуативної корупції є досить низьким. Тому простежимо особливості взаємовідносин службовців, задіяних у структурній корупції.

Перше, на що слід звернути увагу, – це на осіб, які вперше прийшли на державну службу або на службу до органів місцевого самоврядування. Структурна корупція в певному державному органі або в органі місцевого самоврядування – це роками налагоджений механізм, який працює за заздальгідь розробленою корупційною схемою. Тому елементами цього механізму виступають такі суб'єкти, як ідеологи (розробники корупційної схеми), організатор (або організатори залежно від обсягу корупційних дій, які необхідно виконати) і виконавець (здебільшого, виконавці).

Коли особа, яка не має досвіду роботи в вище зазначених структурах, приходиться на роботу, їй потрібно навчити, донести до неї функціональні обов'язки, ввести в курс справи і в колектив. Нова особа відрізняється від інших працівників тим, що не має “корупційного минулого”, тобто не має підстав для притягнення її до відповідальності. Як було вже зазначено,

структурна корупція – це налагоджений механізм, сукупність взаємопов’язаних елементів. А нова особа повинна стати одним з елементів, щоб не призвести до збою механізму. Тому завдання всіх інших корупційних елементів – залучити нову одиницю до роботи механізму.

Особа, яка навчила “новий структурний елемент”, ввела в колектив, має переважне право на отримання згоди від “нового структурного елемента” на отримання корупційної послуги. Тут включається такий психологічний момент, як “боротьба із самим собою”. З одного боку, на “новий структурний елемент” тисне почуття обов’язку перед особою, яка його навчила, з іншого – почуття моральної несумісності виконуваних обов’язків і корупційних дій. На цій стадії відбувається подальше вирішення долі “нового структурного елемента” в механізмі структурної корупції. Перший варіант розвитку подій – “новий структурний елемент” стає одним з елементів механізму структурної корупції. Другий варіант – “новий структурний елемент” відмовляється від участі в корупційній схемі, тому структура намагається позбавитися від такого елемента.

На стадії боротьби із самим собою є можливість відстежити схильність особи до корупції та запобігти залученню особи до корупційної схеми.

Наступна проблема структурної корупції – це правило взаємного обміну. Така проблема має два аспекти: перший – це взаємний обмін корупційними послугами між друзями-колегами. Коли особа має дружні відносини зі співробітниками, це спричиняє ризик її залучення до корупційної схеми. Особливості менталітету, культури, історичного розвитку українців надають можливість зробити висновки, що дружба для них має велику цінність і дружні відносини в деяких осіб навіть перевищують значущість особистих або сімейних відносин. Тому при виникненні прохання друга (подруги) про корупційну послугу особа не може їй (йому) відмовити.

Необхідно розмежувати відносини на роботі. По-перше, під час виконання службових обов’язків обмежити спілкування; по-друге, не допускати втручання друзів (подруг) до виконання службових повноважень; по-третє, визначити, чи не є метою дружніх відносин доступ до службових повноважень особи.

Другий аспект – це отримання подарунків. Людині властиво відчувати себе зобов’язаним при отриманні будь-яких невинуватених заохочень на свою адресу. Так, якщо працівник отримав подарунок, то потім йому складніше відмовити дарувальникові на прохання зробити незаконний вчинок. Щоб не потрапити в таку пастку, потрібно для самого себе визначити межі дозволеного і не приймати такі подарунки, які зобов’язують особу до вчинення в подальшому неправомірних дій. Отримання подарунків може бути як від колег, так і від працівників інших органів державної влади або органів місцевого самоврядування. Цей аспект правила взаємного обміну може виявлятися при обміні корупційними послугами між працівниками функціонально взаємопов’язаних органів (наприклад, працівників прокуратури, міліції і суду; працівників місцевих державних адміністрацій і місцевих рад).

Розглянемо такі корупційні взаємовідносини, які мають назву “нога-в-дверях”. Чесність чиновника випробовується не тільки пропозицією хабара,

але й невеликими поступками начальству, наприклад, коли держслужбовця просять промовчати про цифри, прикрасити або очорнити дійсність. Навіть дрібні порушення поступово змінюють моральні принципи – те, що вчора сприймалося однозначно негативно, сьогодні вже допустимо.

Психологи назвали цей феномен “нога-в-дверях” – коли людина, погоджуючись спочатку на невелику поступку, пізніше готова виконувати і більш значні прохання. Так, якщо чиновник пару раз отримав 100 дол. за приховування “малозначної” інформації, то з великою часткою ймовірності він не відмовиться від пропозиції зробити більш серйозне порушення за більш високу оплату [4].

Другий аспект феномену “нога-в-дверях” полягає знову ж таки у дружніх відносинах. Це формування такого типу корупціонера, як “своя людина”, “людина із зв’язками”. Наприклад, після випуску з вищих навчальних закладів більшість випускників упевнена, що краще робоче місце посяде той, чий батьки, родичі або друзі мають зв’язки серед потенційних роботодавців. Така впевненість заважає процесу набуття знань, умінь і навичок. Замість цього спонукає випускників на пошук “корисних зв’язків”.

Таке відношення до процесу навчання та його результату формується ще з глибокого дитинства. Коли батьки віддають дитину до дошкільного закладу, вони намагаються покращити відношення вихователів до своєї дитини шляхом “обдаровування” вихователів на свята. Це можуть бути як дрібні подарунки (цукерки, парфуми), так і більш цінні подарунки (прикраси, оргтехніка тощо). Дитина вже у віці до шести років спостерігає і вчиться взаємовідносинам у суспільстві. Вона робить висновок про те, що для того, щоб до тебе ставилися краще ніж до інших, треба робити подарунки.

Наступний етап – це школи, гімназії, ліцеї і прирівняні до них навчальні заклади. Ситуація повторюється: краще відношення – подарунки. Більше того, на сьогодні в Україні матеріальне забезпечення загальноосвітніх навчальних закладів знаходиться не в кращому стані. Тому майже при кожній школі є “батьківський фонд”. Але не всі батьки мають бажання і можливість здавати кошти до таких фондів, що негативно впливає на відношення адміністративно-педагогічного складу до них та їх дітей. Знову висновок дитини – добре відношення полягає в матеріальному заохоченні.

Далі дитина вступає до вищих навчальних закладів. Згідно з рейтингом найбільш корумпованих сфер, корупція у сфері освіти входить до десятки. Уже запрограмоване уявлення про те, що для отримання позитивного результату потрібна не праця, а матеріальне заохочення, у студента формує бажання “відкупитися” від сесії, замість того, щоб вчити і готуватися до іспитів. Така поведінка студента формує думку громадськості про те, що неможливо здати сесію без матеріального заохочення викладачів.

Дослідження думки батьків студентів, самих студентів та осіб, які отримують другу вищу освіту, дозволяє зробити такі висновки. По-перше, студенти поділяють дисципліни на “необхідні” і “непотрібні”. Відсоток “сплати” за першу групу дисциплін вищий ніж за другу групу. По-друге, студенти

запевняють батьків у тому, що неможливо здати сесію безкоштовно. По-третє, у корупції в освіті є дві винні сторони: хабарник і хабародавець. Тому профілактику корупційних проявів необхідно проводити з кожною зі сторін.

Проте не слід забувати і про високу лояльності українців до проявів корупції, інакше вона не була б таким звичним явищем. Це явище можна назвати корупційною ідеологією. Більшість сфер життєдіяльності суспільства пронизана корупцією. Хабар – це нормальне явище в українському суспільстві, про що свідчить реакція українців на висвітлення засобами масової інформації фактів притягнення винних осіб за корупційні правопорушення. Реакція 1 – частина суспільства радіє тому, що нарешті когось “спіймали” на корупції. Реакція 2 – ще частина співчуває корупціонеру, особливо якщо він притягнутий до відповідальності за ситуативну, дрібну корупцію. Реакція 3 – інша частина суспільства говорить про необхідність показників притягнення до відповідальності за корупційні правопорушення, тому вважає, що притягли не затятих корупціонерів, а осіб, що займають посади нижчого рівня (перевага притягнення до відповідальності представників низової корупції над верхівковою). Але дуже невеликий відсоток людей в Україні реагує на виявлення і притягнення до відповідальності корупціонерів, засуджуючи етичність і моральність таких діянь, тому що феномен хабара існує як явище, що створює норми поведінки, субкультури, яка супроводжує відносини людини й закону.

Певним виходом із ситуації є посилення ідеологічної складової роботи держслужбовців. Так, ідеологія чиновника повинна містити зведення посадових інструкцій, які приймалися б усім співтовариством. Це так звана система громадської акредитації: хочеш одержати визнання в професійному середовищі – дотримуйся етичного кодексу, зміцнюй його. Однак цей кодекс повинен сам собою становити цінність, стати якоюсь традицією, орієнтуватися на яку кожен вважав би обов’язком.

Було визначено, що для профілактики або позбавлення шкідливих звичок необхідно психологічно впливати на людину з певною періодичністю (намагання кинути палити, схуднути або перестати вживати шкідливі продукти). Сигнал про те, що необхідно позбавитися шкідливої звички, спричиняє прочитання книги, статті, наприклад, про шкоду паління або про залежність тривалості життя від продуктів харчування. Також замисленню над змінами в житті сприяє інформація із засобів масової інформації.

Але необхідно розуміти, що найбільша вірогідність розпочати процес зміни способу життя, позбавлення від шкідливих звичок, у тому числі від корупційних, можлива в перші сім днів після отримання вищезазначеного сигналу. Тобто, у перший день вірогідність змін є майже 100 %, і з кожним наступним днем падає до 0 %. Емоційного підйому для змін у житті вистачає на сім днів. Це говорить про таке: якщо Ви не почали змінювати щось у своєму житті (позбавлятися шкідливих звичок), то Ви вже не почнете працювати в цьому напрямі до моменту отримання нового сигналу.

Тому пропонуємо як один із способів профілактики корупційних правопорушень, кожен тиждень (кожні сім днів) проводити семінари-тренінги

щодо антиморальності, неетичності корупційних правопорушень, статистики притягнутих до відповідальності за корупційні правопорушення, висвітлення негативних наслідків у всіх сферах життєдіяльності суспільства від корупції. Така методика дозволить знизити рівень корупції в органах державної влади та органів місцевого самоврядування.

Таким чином, корупційну ідеологію можна змінити. Для цього необхідно кожні сім днів працювати зі свідомістю осіб, які у зв'язку з виконанням своїх обов'язків, можуть мати схильність до корупції, а також намагатися змінити реакцію суспільства на притягнення винних за корупційні правопорушення. Засоби масової інформації формують громадську думку. На сьогодні вони мають дуже великий вплив на суспільство. Тому необхідно розробити концепцію, згідно з якою корупція в суспільстві буде засуджуватись, буде визнана не нормою в суспільстві, а пороком.

У подальших дослідженнях розглядатимуться інші шляхи запобігання корупційним проявам.

#### Література:

1. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квітня 2011 р. № 3206-IV. – Режим доступу : <http://zakoni.com.ua/node/920>
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення : Закон України від 7 квітня 2011 р. № 3207-IV. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
3. Конвенція Організації Об'єднаних націй проти корупції. – Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_c16](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_c16)
4. Терлюк А. Психология коррупции / А. Терлюк. – Режим доступа : <http://ukranews.com/ru/article/2010/08/02/205>

*Прийнята до редколегії 06.12.2011 р.*

УДК 351.85

*В. В. КОНЯЄВА*

## **НАПРЯМКИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ МЕХАНІЗМІВ НАДАННЯ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ**

*Визначено деякі напрямки реформування організаційно-правових механізмів надання державних послуг споживачам: удосконалення кадрового забезпечення, професійне навчання працівників владних структур процесу надання послуг та нормативне поле їх надання; інформаційний супровід споживачів у зазначеній сфері; удосконалення нормативного поля їх надання.*

**Ключові слова:** державні послуги, органи влади, організаційно-правові механізми.

*Certainly directions of reformation of organizaciyno-pravovikh mechanisms of grant of state services. The skilled providing, professional studies of workers of imperious structures of process of grant of services and normative field of their grant is improved; informative accompaniment of users is in the noted sphere.*

**Key words:** state services, organs of power, directions of reformation of organizaciyno-pravovikh mechanisms.

Органи влади у відносинах з громадянами, особливо на регіональному рівні, мають показувати демократичний стиль своєї діяльності, демонструвати прозорість, уникати бюрократичних методів роботи. Кожна установа, що взаємодіє зі споживачами послуг, повинна мати систему зворотного зв'язку з ними, швидко реагувати на зміни у громадській думці й прогнозувати подальший розвиток подій. Довіра населення до органів влади на основі ефективності їх роботи зумовлює необхідність пошуку нових напрямків реформування організаційно-правових механізмів надання послуг.

Органи влади як надавачі державних послуг повинні формувати позитивний імідж поступово, цілеспрямовано, постійно та системно. Споживачі насамперед хочуть бачити владу гуманною, людяною, такою, що ставить інтереси суспільства понад усе, що є акцентуванням уваги на тих результатах її діяльності, які безпосередньо пов'язані з інтересами і потребами людей.

Громадяни потребують нового механізму забезпечення їхніх прав на отримання послуг, вироблення нових взаємовідносин з органами влади.

Механізми надання державних послуг у сфері державного управління здійснюються за рахунок реалізації певних програм або заходів. Але діючі заходи чи програми самі по собі, тобто як нормативні приписи, не можуть бути ефективними, доки вони не задіяні в організаційно-правових механізмів надання державних послуг.

Досвід показує, що споживачі не хочуть знати, як органи влади діють, чим займаються, як розподілені функції між центральними, регіональними і місцевими органами влади, а бажають ефективно отримувати якісні державні послуги. Вони взаємодіють з органами влади виключно у власних інтересах і бажають отримувати послуги високоякісними, а способи їх надання мати доступними і комфортними.

Надання державних послуг має свій конкретний результат, тому метою діяльності органів влади у сфері надання послуг є пошук таких форм, методів, засобів та інструментів їх надання, які могли б сприяти досягненню якісного результату.

Теоретичні та практичні питання вдосконалення організаційно-правових механізмів надання державних послуг органами влади досліджувалися такими науковцями, як В. Долечек, Т. Маматова, В. Сороко та ін., які у своїх працях роблять наголос на тому, що органи влади мають працювати для людей, задовольняти їх потреби через ефективну організацію і діяльність галузі послуг, забезпечувати законні права й інтереси громадян.



Як зазначає Т. Маматова, найвагомішими постулатами класиків – Демінга, Джурана, Фейгенбаума, Тейлера – є такі: використовувати в управлінні усі найкращі практики (позбавлятися всього, що заважає роботі (постійне вдосконалення)) [8].

Як зазначає В. Сороко, ефективність надання послуг населенню на місцях, безпосередньо в контакт з бюрократичним апаратом, залишається достатньо низькою через бюрократичну тяганину та грубість, несвоєчасну доступність, що є звичним явищем у деяких державних установах та підприємствах [10].

В. Долечек задля підвищення якості надання державних послуг виділяє такі напрями реформування роботи органів державного управління та місцевого самоврядування: підвищення якості та поліпшення ефективності державних послуг, упровадження інноваційних підходів, прогресивного практичного досвіду; використання в державному управлінні інформаційних технологій для більш повного задоволення потреб громадян і поширення послуг через електронні мережі [6].

Віддаючи належне науковій значущості праць вітчизняних і зарубіжних фахівців у зазначеній сфері, питання визначення напрямків організаційно-правових механізмів надання державних послуг залишається недостатньо дослідженим, що зумовлює необхідність реформування діючих організаційно-правових механізмів надання послуг у державному управлінні з метою вирішення запитів кожного споживача.

Виходячи з цього, метою статті є визначення напрямків реформування організаційно-правових механізмів державного управління надання державних послуг.

Основною метою органів влади має бути створення умов для найбільш ефективного задоволення постійно зростаючих потреб споживачів, чим є отримання якісних державних послуг, ключовими елементами реалізації якої виступають напрямки організаційно-правових механізмів надання державних послуг органами влади на регіональному рівні.

При цьому людям, як правило, байдуже, який рівень влади відповідає за конкретний напрям роботи, їх цікавить результат. Тому, незважаючи на існуюче розмежування повноважень, діяльність органів влади всією своєю суттю повинна спрямовуватися на підвищення рівня і якості надання державних послуг населенню.

Влада та її установи для сприйняття суспільством мають бути представлені як органи відкриті, прозорі, доступні для отримання інформації, державних послуг. Їх діяльність має носити публічний характер через підзвітність перед населенням, інформування про плани, перспективи діяльності, прийняті рішення, їх мотиваційні підстави, шляхи і засоби досягнення поставлених цілей. Позитивно оцінюється населенням влада, яка є прогнозованою і відповідальною на всіх рівнях.

Визначення напрямків реформування організаційно-правових механізмів державного управління надання послуг і вироблення ефективної ідеології їх надання регіональними органами влади, на наш погляд, забезпечить належний

розвиток сфери надання державних послуг. Процес отримання якісного результату в зазначеній сфері містить певні кроки.

Зупинимося на напрямках реформування організаційно-правових механізмів надання послуг у державному управлінні, які стосуються відбору та навчання професійних кадрів сфери надання послуг, інформаційного супроводу споживачів і нормативного забезпечення зазначеної сфери.

Якщо послуга означає здійснення дій і передачу благ однією особою на користь іншої, надання послуги має бути завжди орієнтоване на споживача. А одним з важливих напрямків у цьому виступає забезпечення професійними кадрами органів влади, які залучені до цього процесу.

Професійна компетентність кадрів, їх моральність, бажання самовдосконалення значною мірою впливають на результати надання якісних послуг.

Забезпечення органів влади професійними кадрами потребує запровадження нових підходів в удосконаленні сучасної технології відбору посадовців та їх підготовці й підвищенні кваліфікації у зазначеній сфері.

Успішність виконання завдань, пов'язаних з наданням якісних державних послуг, потребує пошуку людей з певними професійними здібностями на ринку праці, оцінки їх професійних, ділових й особистих якостей, що потребує ретельного кадрового відбору. Зміст зазначених вище дій вимагає застосування інноваційних кадрових технологій, пов'язаних з відбором кадрів для надання якісних державних послуг.

Професійний відбір кадрів на посади державних службовців, що надають послуги споживачам, повинен базуватись на системі таких критеріїв, серед яких: спеціальна фахова підготовка в комплексі з практичними знаннями і вміннями застосовувати свої освітянські знання на практиці у сфері надання послуг; високий рівень освіти, патріотизм, особисті якості (висока мораль і етика поведінки), професійний досвід (професійний психологічний досвід, професійні знання).

Пропонується технологія відбору посадовців у сфері надання послуг, що включає чотири етапи: попередній відбір, співбесіда, оцінка претендента, прийняття на роботу або відмова.

Первинний відбір має здійснювати за формально встановленими мінімальними вимогами, що пред'являються органами влади до потенційного працівника у визначенні досвіду, освіти, спеціальної фахової підготовки.

Більш детальне знайомство з претендентом дозволяє визначити придатність працівника до виконання конкретних функціональних обов'язків.

Метою оцінки претендента повинно бути виявлення його потенціалу за допомогою оцінки відповідних якостей кандидатів до надання якісних послуг, а саме: ставлення до праці (почуття особистої відповідальності за доручену справу, ініціативність); рівень знань (наявність кваліфікації, що відповідає наданню якісних послуг); вміння працювати з документами і інформацією (знання можливостей сучасної організаційної техніки й вміння використовувати її у своїй роботі); вміння опрацьовувати нормативно-правові

документи, що стосуються державних послуг); морально-етичні риси характеру (чесність, сумлінність, порядність, чуйне і поважне ставлення до людей).

Відбираючи найважливіші якості для визначення вимог до кандидатів на посаду в зазначеній сфері, слід відрізнити якості, що необхідні при прийомі на роботу, і якості, якими можна оволодіти достатньо швидко у процесі трудової адаптації.

Але знайти професіонала у сфері надання послуг – це тільки половина справи. Далі необхідно забезпечити всі умови для підтримки та розвитку його професіоналізму.

Основу забезпечення освіти державних службовців в Україні сьогодні вже закладено. Однак на сучасному етапі державотворення питання освіти посадовців у сфері надання послуг вимагає принципово нових конкретних підходів, де якість надання державних послуг значною мірою залежить від рівня компетентності та професіоналізму тих, хто їх надає.

Одним з основних завдань державного управління має стати розвиток і вдосконалення професійного розвитку посадовців у сфері надання послуг, що відображається в їх підготовці та підвищенні кваліфікації.

Зміст професійного розвитку посадовців має включати форми навчання, обсяг і зміст освітніх програм, види проведення занять. Результати навчання в окресленій сфері надання послуг включають професійні вміння та навички їх застосування у процесі надання якісних державних послуг споживачам. Професійний розвиток надавачів послуг не повинен зводитися лише до опанування загальноосвітніх програм державного управління. Важливе значення має також придбання практичних нових навичок і вмінь під час стажувань, вивчення корисного професійного досвіду тощо.

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування” при підготовці магістрів державної управління, слід мати на увазі, що структура та зміст освітньо-професійних програм має бути спрямована на отримання загальних знань і навичок, необхідних для роботи у державному управлінні, що спрямовані на: надання слухачам різносторонніх комплексних знань, розвиток професійних цінностей, вмінь і навичок, необхідних для ефективного управління у різних сферах життєдіяльності суспільства, у тому числі для надання якісних державних послуг [5].

Для підвищення кваліфікації керівників і провідних спеціалістів державних, комунальних підприємств, установ та організацій, що надають державні послуги, доцільним було б також запропонувати відповідні тематичні семінари та тренінги з метою набуття ними професійних навичок, опанування методик якісного надання послуг.

Основною формою підвищення кваліфікації визначено навчання посадовців за професійною програмою, яка складається з трьох складових, а саме: загальної, функціональної та галузевої [9].

Тому з метою оволодіння вмінь та навичок щодо надання державних послуг пропонуємо додати до варіативної частини загальної складової професійної програми підвищення кваліфікації навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування навчальну дисципліну “Надання органами влади державних послуг”.

Отже, посадовець, що працює зі споживачами послуг? повинен мати відповідну кваліфікацію і трудові навички, безперервно оволодівати новим прийомами надання послуг.

Якість надання державних послуг органами влади на будь-якому рівні визначається тим, наскільки всебічно здійснюється інформаційне забезпечення, без чого не можна отримати якісного результату.

У свою чергу, від своєчасності надання чи отримання інформації, що стосується державних послуг, залежить чіткість постановки завдань, спрямованість планування дій, ефективність контролю й досягнення якісного результату у процесі надання послуг [7].

Тому визначення інформаційних потреб як для посадовців, що надають послуги, так і для споживачів цих послуг необхідна умова для надання та отримання якісних послуг [11].

Інформаційний супровід населення як один з напрямків реформування організаційно-правових механізмів надання державних послуг включає таке: розміщення на офіційних веб-сайтах інформації про сутність послуг, висвітлення цих питань у засобах масової інформації, створення буклетів, діяльність консультативних кабінетів, запровадження телефонних довідкових служб.

Інформація про діяльність влади, роз’яснення існуючих проблем у діяльності органів влади формують враження про владу взагалі та її представників зокрема.

Виходячи із положень Закону України “Про інформацію”, що всі громадяни, юридичні особи й державні органи мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій за винятком випадків, передбачених цим законом [1] та Законом України “Про доступ до публічної інформації” [2], пропонуємо внести до Закону України “Про інформацію” доповнення щодо визначення процесу надання інформації державною послугою.

Вважаємо, що інформація щодо характеристики державної послуги розширить інформаційну обізнаність населення, що приведе до позитивного результату при їх наданні.

Однією з головних проблем підвищення ефективності діяльності держави в інтересах громадян у наданні послуг є відсутність достатнього нормативного забезпечення організаційно-правових механізмів надання державних послуг.

Цілями напрямків реформування нормативного забезпечення організаційно-правових механізмів державного управління у наданні послуг, на нашу думку, мають бути такі: захист інтересів споживачів державних послуг; унормування адміністративних процедур: стандартів, порядку та регламенту надання державних

послуг; унеможливлення примусових послуг, а яких немає – замовлення від споживачів; підвищення якості державних послуг в умовах монополії на їх надання органами влади; встановлення критеріїв якості послуг і забезпеченню контролю за їх дотриманням з боку громадськості і контролюючих органів; оптимізація кількості платних державних послуг. Проте вищезазначене не підкріплено відповідними законодавчими актами. Так, у Законі України “Про місцеві державні адміністрації” в другій главі зустрічаються такі терміни, як “соціальні потреби”, “для задоволення потреб”, “у поданні допомоги”, “медичного обслуговування” тощо, що можна розглядати як вирішення питань надання послуг населенню, а термін “послуга” зустрічається лише в контексті соціально-економічного розвитку, де адміністрація проводить розрахунок коштів та визначає обсяг послуг, необхідних для забезпечення, передбаченого законодавством, рівня мінімальних соціальних потреб та в галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян [3].

Тому пропонуємо внести до статті 2 “Основні завдання місцевих державних адміністрацій” Закону України “Про місцеві державні адміністрації” таке доповнення наприкінці речення “Місцеві державні адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують:

“8) надання державних послуг юридичним та фізичним особам.”

Якісне надання державних послуг на регіональному рівні має відбуватися на основі розробки, прийняття та реалізації регіональних проектів та програм, зорієнтованих на визначення задоволення потреб споживачів; формування політики якості в роботі органів влади; професійного кадрового забезпечення надання державних послуг.

Ефективне виконання державою своїх функцій неможливе без професійних кадрів. А саме державні службовці є представниками влади. Саме від їх професійної діяльності, професіоналізму залежать результати надання послуг споживачам.

Отже, у Законі України “Про державну службу” (ст. 1) доречно визначити, що “надання послуг держаними службовцями є складовою їх професійної діяльності” [4]. Оскільки одним із основних завдань органів влади має бути забезпечення саме надання державних послуг, то якість їх надання напряму залежить від професійної діяльності посадовців.

Таким чином, до напрямків реформування організаційно-правових механізмів державного управління надання державних послуг пропонується кадрове забезпечення та навчання працівників владних структур процесу надання послуг, інформаційний супровід споживачів у зазначеній сфері, відповідне нормативне забезпечення надання послуг.

#### Література:

1. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-ХІІ// ВВР України. – 1992. – № 48. – Ст. 65.
2. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI// Офіц. вісн. України. – 2011. – № 10. – С. 29.

3. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV // ВВР України. – 1999. – № 20. – Ст. 190.
4. Про державну службу в Україні : Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-XI // Вісн. держ. служби України. – 1995 – № 1 – С. 1.
5. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : постанова Кабінету Міністрів України від 7 червня 2010 р. № 564 // Офіц. вісн. України. – 2010 р. – № 5. – С. 43.
6. *Долечек В.* Адміністративна реформа: поліпшення якості і підвищення ефективності державних послуг / В. Долечек // Вісник НАДУ. – 2004. – № 1. – С. 217–224.
7. *Друкер П.* Эффективное принятие решений / [П. Друкер, Д. Хэммонд, Р. Кини, Г. Райфа] ; [пер. с англ.]. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2007. – 184 с.
8. *Маматова Т. В.* Управління на основі якості: методологічні засади для органів державного контролю : [монографія] / Т. В. Маматова. – Дніпропетр. : Свідлер А. Л., 2009 – 326 с.
9. Підвищення кваліфікації державних службовців на регіональному рівні : [монографія] / [В. Ф. Золотарьов, О. Ф. Мельников, Б. Г. Савченко та ін.]. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2007. – 192 с.
10. *Сороко В. М.* Діяльність публічної адміністрації з надання послуг українському суспільству : [монографія] / В. М. Сороко, О. Г. Рогожин, А. В. Вишневський. – К., 2007. – 95 с.
11. *Marisson C.* The Fundamen of Risk Measurement / C. Marisson. – N.Y. : John Wiley, 2005. – 482 p.

*Надійшла до редколегії 23.12.2011 р.*

УДК 354

*В. М. ОЛЕЩЕНКО*

## **ВПЛИВ ПОЛІТИЧНОЇ ЕЛІТИ НА ДЕРЖАВНУ ПОЛІТИКУ В УКРАЇНІ**

*Проаналізовано становлення і розвиток політичної еліти України та її вплив на формування державної політики в сучасних умовах.*

**Ключові слова:** еліта, політична еліта, політико-управлінська еліта, державна політика, механізми впливу, політична система.

*In the article, becoming and development of political elite of Ukraine and its influence is analysed on forming of public policy in modern terms.*

**Key words:** elite, political elite, politically-administrative elite, public policy, mechanisms of influence, political system.

У сучасній Україні, яка активно розбудовує свою державність, нагальним практичним завданням є формування професійної, ефективно діючої, якісної політичної еліти. Його розв'язання досягається в першу чергу запровадженням демократичних процедур та інститутів, насамперед інституту громадянського суспільства, що має забезпечувати широке соціальне представництво в еліті, її своєчасне оновлення, запобігання олігархізації та відчуженню від мас.

Елітні відносини, які стали теоретичним надбанням світової політичної думки, проаналізовано в роботах, авторами яких є такі зарубіжні дослідники: П. Бурдьє, Д. Белл, З. Бжезинський, Дж. Гелбрейт, Ж. Зіллер, М. Доган, Дж. Хіглі, С. Московічі, М. Нарта, Дж. Сарторі, К. Стонер-Уайс, Т. Стюарт, У. Хоффман-Ланге, Т. Дай, Г. Елдрувайт, Л. Лассуел, Л. Едвінсон, М. Мелоун.

Тенденції формування нових еліт в українському суспільстві спонукає все більше вітчизняних і зарубіжних дослідників до поглибленого вивчення окремих аспектів даної проблеми. Зокрема, питання державотворення (як головної умови процесу становлення та розвитку політико-управлінської еліти) в системі наук з державного управління розглядали В. Бакуменко, В. Князев, Ю. Куц, В. Луговий, Н. Нижник, О. Оболенський, І. Розпутенко. Безпосередньо проблеми становлення та розвитку політико-управлінської еліти тією чи іншою мірою висвітлювалася в дослідженнях М. Афанасьєва, Е. Афоніна, Г. Ашина, С. Наумкіної, І. Куколева, О. Куценко, О. Лазоренка, Л. Мандзій, О. Оболонського, М. Михальченка, А. Крестевої, О. Криштанівської. Безпосередньо управлінським аспектам елітних відносин присвячено праці М. Пірен, В. Голуб, С. Серьогіна.

Незважаючи на активізацію дослідницьких зусиль у даному напрямку, проблема становлення і розвитку політико-управлінської еліти, а також її вплив на формування державного управління в Україні потребує подальшого наукового дослідження. Надзвичайно актуальним для суспільства залишається також питання якісних змін, яких набуває політико-управлінська еліта під час суспільної трансформації.

Актуальним завданням для науки “державне управління” є подальші теоретичні й прикладні розробки щодо шляхів переходу від нинішньої кастової, зосередженої майже виключно на власних інтересах еліти, до еліти як сукупності соціальних прошарків, усебічно інтегрованих у суспільство і зорієнтованих на виконання в ньому надзвичайно важливої суспільно-продукуючої функції.

Таким чином, метою статті є визначення шляхів формування сучасної політичної еліти та її вплив на державну політику в Україні.

Реалізація владних повноважень державної політики в кожній країні, незалежно від характеру політичного ладу, здійснюється певною групою людей – елітою. Слово “еліта” у перекладі з французької означає “кращий”, “вибраний”, “відбірний”. Залежно від функцій, які виконує еліта в суспільстві, її поділяють на економічну, господарську, духовно-інтелектуальну, політичну, військову, наукову тощо.

Політична еліта в розвиненому західному суспільстві відзначається порівняно з іншими суспільними верствами волею до влади, професійною політичною освітою, досвідом, високим соціальним походженням, багатством. У сучасних умовах політичної конкуренції зростає насамперед попит на високі професійні, інтелектуальні й моральні якості політичної еліти. Для неї, особливо в закритих суспільствах, характерними можуть бути також аморальність і низький рівень управлінської компетентності. Таку еліту називають квазіелітою.

Сучасне суспільство – складна, організована, динамічна соціальна система, компетентне управління якою є необхідною умовою її ефективного функціонування та розвитку. Одним із основних суб'єктів управління суспільством виступає політико-управлінська еліта. В інформаційних (постіндустріальних) суспільствах самостійність і значущість елітарних кіл стає все більшою. Однак суспільство не має права покладатися на те, що до влади завжди приходять відповідальні й компетентні люди, які можуть конкретно піклуватися про громадян, процвітання Батьківщини і авторитет Української держави [2, с. 2].

Будь-які зовнішні обставини чи статусні зобов'язання урядовців неспроможні так впливати на рішення, які вони приймають, як власні внутрішні переконання й цінності, уявлення про те, що припустимо і що неприпустимо в політиці. Це стосується звичних способів виконання посадових обов'язків, що домінують у політико-адміністративному середовищі норм міжособистісних відносин, напрацьованих упродовж тривалого періоду стандартів і технологій управління, тобто всього, що традиційно відносять до елементів системи цінностей влади й управління.

У сучасній Україні ціннісні орієнтири політичної еліти відображають не лише прогресивні способи державного управління, а й традиції радянського періоду розвитку та навіть досвід інших, більш ранніх етапів вітчизняної історії. Тож не дивно, що в культурно-професійній свідомості політичної еліти практично недоторканими залишилися етичні погляди, що виправдовують наполегливе прагнення керівників до постійного розширення своїх повноважень [11, с. 359].

Сучасні суспільно-політичні процеси, що відбуваються в нашій країні, характер нових викликів і загроз безпеці її внутрішньої та зовнішньої політики дають підстави стверджувати про завершення початкового етапу становлення України як незалежної держави й необхідність вибору і визначення стратегії та тактики її подальшого розвитку [7, с. 50]. Установлені впродовж десятиліть соціальні зв'язки й форми організації соціальної кооперації в суспільстві та політичній практиці в сучасній Україні морально застаріли і не відповідають реаліям сьогодення. Громадськість не в змозі віднайти консенсус щодо вибору майбутнього країни. Партії та їх лідери змагаються в політичному процесі не шляхом представлення програм розвитку суспільства, а через гучне обнародування вад опонентів, а то й просто компроматів.

У зв'язку з цим цілком природним є інтерес суспільства до проблеми нових політичних лідерів, особи керівника-управлінця, його ролі в соціальному



процесі, до закономірностей і особливостей становлення та розвитку тих соціальних прошарків, які беруть участь у підготовці й ухваленні найважливіших владно-управлінських рішень і своїми діями реально впливають на долі людей і країни в цілому [4, с. 190].

Сучасна українська еліта є досить суперечливим суспільним феноменом. Не можна заперечувати ту значну й активну роль, яку відіграли елітні прошарки суспільства на початку становлення України як незалежної держави та формування її базових інституцій. У той же час не можна знімати з еліти відповідальність за прорахунки на цьому шляху: укорінення в Україні соціальної поляризації, корумпованості, відчуженості влади від суспільства. Мотиви особистого збагачення, політичного марнославства, домінування психології тимчасовості стали, на жаль, характерними для поведінки значної частини представників вітчизняної еліти [5, с. 36].

Ключовою проблемою сучасного етапу трансформаційних процесів в українському суспільстві є забезпечення якісних перетворень в елітах. Йдеться як про зміну загальних умов функціонування, так і про впровадження моделі та механізмів, які б сприяли прискоренню оновлення політико-управлінської еліти України. У результаті культура влади української політичної еліти виявляється історично спрямованою на постійне й переважне використання адміністративних важелів влади незалежно від ступеня їх легітимізованості та опосередкованості законом. На жаль, право як управлінська цінність було й залишається за межами функцій елітарної політичної культури [8, с. 63].

На основі досягнень політичної науки, світового та вітчизняного політичного досвіду важливим завданням є аналіз сутності сучасних елітистських концепцій в їх історико-управлінському вимірі як єдино-цілісної системно-релятивної теорії та застосування її до аналізу процесу політичної елітаризації сучасного українського суспільства.

Існуюча політична еліта України сформувалася трьома шляхами: як наслідок добору та розстановки кадрів правлячої до 1991 р. КПРС; активного чи пасивного опору тоталітарно-колоніальним правлінням; як результат уходження до політики нових груп і громадських діячів, безпосередньо не пов'язаних ні з комуністичним режимом, ні з опором йому.

На думку А. Пахарєва, в Україні поки що правляча верхівка виступає як формальна політична еліта, відповідаючи лише окремим якісним рисам цього поняття. На сьогодні в Україні складається кілька політичних еліт у надрах об'єднань громадян [4, с. 193].

Простежуються три основні напрямки майбутньої політичної еліти: націоналістичний, ліберально-центристський і лівий.

Один із парадоксів сучасної ціннісної системи вітчизняної політичної еліти полягає у зневажливому ставленні до права (як до провідної управлінської цінності). Дію останньої тим більше відчутно тому, що внутрішнє заперечення цінності права підкріплюється й постійною наявністю подвійних стандартів відповідальності, які привчили керівників різного рівня до уникнення будь-якої реальної відповідальності перед суспільством. Звичайно, у спектрі

ціннісних орієнтацій еліти існують певні переваги, які є її професійно-поведінковою основою. Аксиомою є твердження, що найважливішим серед цих орієнтирів є сама цінність влади. Наприклад, статок можна набути випадково, але до влади прийти випадково, як правило, неможливо. Тому прагнення до влади стає сенсом життєдіяльності правлячої еліти [4, с. 200]. Видається, що у вітчизняній еліті це прагнення набуває інколи гіпертрофованого характеру. Кожна фракція еліти, наділена певними державними повноваженнями, неодмінно прагне не просто до розширення своїх компетенцій, а неодмінно до всевладдя. Сьогодні домінуючою стає проблема підвищення ефективності і цілеспрямованості в політико-управлінській діяльності української політичної еліти, її спроможності не просто самореалізуватися, але й послугуватися власному народові, державі [7, с. 52].

Найпомітніший слід у вітчизняній теорії елітизму залишили Д. Донців і В. Липинський. На думку В. Липинського, який є автором концепції “національної аристократії”, в кожній нації існує група людей, яка нею керує, очолюючи її політичні й організаційні установи. Вона створює певні культурні, моральні, політичні та цивілізаційні вартості, які потім привласнює собі ціла нація для нормальної життєдіяльності. Таку провідну групу В. Липинський й називає “національною аристократією”. Національна аристократія може реалізуватися тільки тоді, коли вона захоче створити свою державу. “... Бо без власної держави вона не матиме власної національної аристократії, а не маючи власної аристократії вона ніколи не стане нацією і лишиться на віки племенем, яке балакає на іншій мові підлягаючи державно-національній організації чужої аристократії” [10, с. 97].

У своєму фундаментальному політичному трактаті “Листи до братів-хліборобів” В. Липинський наголошує на тому, що народи, які не вміють витворити власних “панів”, тобто політичної еліти, приречені на те, щоб навіки коритися чужим [11, с. 511]. У будь-якій соціальній спільноті діють закони самозбереження і відтворення соціальної структури, функціонують відповідні механізми, які забезпечують процеси консолідації й управління. У політичних, релігійних та етно-національних спільнотах ці процеси забезпечуються механізмом просування в еліту та інститутом лідерства.

Лідер у політичній системі суспільства – це керівник держави, політичної партії, громадської організації чи громадсько-політичного руху. Політичне лідерство – це “процес взаємодії між людьми, в ході якого наділені реальною владою авторитетні люди здійснюють легітимний вплив на суспільство (чи певну його частину), котра добровільно віддає їм частину своїх політико-владних повноважень і прав” [12, с. 317]. Таке трактування політичного лідерства, по-перше, вказує на взаємозалежний характер відносин між політичними лідерами й підлеглими, що в демократичному суспільстві закономірно зумовлює контроль знизу за здійсненням владного впливу та можливість заміни політичного лідера відповідно до встановленої процедури.

“Вважається за можливе в будь-якій політичній системі, – зазначає Б. Кухта, – вирізнити певні кола влади, критерієм входження до яких є рівень

участі в реалізації влади, насамперед у прийнятті політичних рішень. У зв'язку з цим політична еліта – це те коло громадян певної політичної системи, які беруть безпосередню участь у прийнятті рішень” [10, с. 47]. Ф. Рудич розширює тлумачення терміна “політична еліта” – “це носії політико-управлінських здатностей, які використовують державну владу чи здійснюють вплив на неї завдяки відповідним психологічним, соціальним і політичним особливостям” [11, с. 513].

Поняття правлячої (державно-владної) еліти значно вужче за змістом, однак не може зводитися до кола політичних лідерів. Погоджуємося з Ф. Рудичем, який виокремлює в сучасній Україні три групи політичних лідерів. До першої належать відомі політичні діячі, які “обіймали чи обіймають високі державні посади; другу утворюють політичні лідери політичних партій і рухів, профспілок, громадсько-політичних об'єднань; третю групу складають представники регіональних політичних угруповань” [12, с. 320].

Запропоновану класифікацію доцільно доповнити відношенням політичних лідерів до здійснення державної влади в Україні й виокремити лідерів правлячих та опозиційних. Останні не входять до кола правлячої еліти. Окрім того, як слушно зауважує Б. Кухта, до еліти влади “входять безпосередньо члени всіх гілок влади, насамперед працівники виконавчих силових міністерств, оскільки саме вони безпосередньо реалізують владу, здійснюють принципи примусу, захисту й утримання панівного політичного режиму” [13, с. 164].

Отже, правляча еліта структурно включає обмежене державно-владними повноваженнями коло політичних лідерів, визнаних легітимним шляхом у ліберально-демократичних політичних режимах (або вождів чи керівників у режимах авторитарно-тоталітарних), а також державно-політичний істеблїшмент (від англ. establishment – штат установи), тобто “коло політично-урядової еліти”.

У нашому суспільстві складається досить унікальна система професійного добору правлячого класу. Наприклад, якщо В. Парето стверджував, що елітарні угруповання, будучи кращим і вищим цивілізаційним досягненням суспільства, послідовно “виносяться” на поверхню, а потім послідовно заміщуються новими представниками суспільства (контрелітою) [5, с. 48], то Україна якісно змінила цей “природний” принцип циркуляції, створивши два паралельних елітарних потоки, які по черзі грають перед народом роль “влади” та “опозиції”. Інакше кажучи, на базі й у процесі первинного розподілу та накопичення капіталу в суспільстві наближені до влади кола, набувши ключових позицій у ринковій економіці, створили закритий олігархічно-корпоративний механізм формування та реалізації влади. Саме він перетворив народжену в перші роки незалежності “політику цінностей” (принаймні, сподівань) на “політику інтересів” правлячого класу.

Великою проблемою для української еліти є брак ідеології державотворення, чіткої політичної програми дій і почуття соціальної відповідальності. Цим вона і відрізняється від еліт розвинених країн світу (США, ФРН, Франції, Данії та ін.) [8, с. 64].

Політичну еліту в Україні умовно можна поділити на “стару” і “нову”. Домінуючою при цьому за кількістю, обсягом влади, повноважень є саме “стара” еліта – колишні партійні лідери, державні службовці, комсомольські працівники й активісти. Ця частина еліти і дотепер має вагомі переваги перед “молодою” елітою, тією, що лише формується, насамперед завдяки своїй теоретико-практичній підготовці, а понад усе – досвіду організаційно-господарської роботи.

Дедалі нагальнішою за такої ситуації стає необхідність поділу влади, запровадження справжнього політичного плюралізму, який сприяв би відкритому змагання політичних еліт саме на тлі вирішення доленосних для України проблем формування державності, а не заради лише задоволення дріб’язкових політичних амбіцій. Особлива складність формування сучасної української еліти, зорієнтованої саме на позитивні державотворчі процеси, зумовлена неоднозначністю історичного минулого нашої політичної еліти. Десятиліттями українська еліта змушена була боротися проти когось, а не за щось, змушена була руйнувати, бо можливості будувати, і насамперед власну державність, вона була позбавлена.

Українське суспільство переживає глибоку політико-управлінську кризу. Україна поки що не має цілісної та ефективної політико-управлінської еліти, яка відповідала б загальнонародним інтересам, конкретно-історичним умовам, традиціям і менталітету народу; українське суспільство ще не визначилося остаточно з концептуальними засадами подальшого суспільно-політичного розвитку, що не дає можливості політичній еліті країни розробити й здійснювати ефективні політико-управлінські функції; у суспільстві діяла і діє тенденція посилення соціального напруження; склалася важка соціально-психологічна атмосфера, а це поглиблює зневіру народу до результатів політико-управлінської діяльності еліти.

На наш погляд, до пріоритетних механізмів налагодження конструктивної суб’єкт-об’єктної взаємодії політичної еліти України й системи її професійних цінностей належать раціональне збалансування суспільно-політичних інтересів; зміна парадигми сприйняття політики як такої; розуміння політики як технології; досягнення суспільно визначених цілей визначає встановлення чітких, зрозумілих кожному правил участі суспільства в управлінні державою, кардинальна зміна управлінської культури, самої філософії державного управління; розвиток соціальних механізмів “природного” виділення “кращих людей”; підвищення ефективності системи політичної освіти населення й професійної підготовки управлінських кадрів тощо.

Нова модель управління суспільним розвитком має базуватися на принципах прозорості, під яким розуміється право кожної людини знати, де й ким приймаються політичні рішення, скільки і на що витрачаються кошти держави, оскільки це є запорукою побудови відкритого, ринкового і демократичного суспільства.

Для вдосконалення управління і керованості державою необхідно покращити підготовку та відбір правлячої еліти України, поставити його на

науковий рівень, намагатися уникати негативних явищ у цьому процесі, запобігати появі випадкових осіб.

Сучасній державі потрібна власне національно забарвлена еліта, високоінтелектуальна, професійно відповідальна, глибоко патріотична, віддана власному народові, Україні. Нова модель державного управління в контексті управління сталим суспільним розвитком має базуватися на принципах прозорості, під яким розуміється право кожної людини знати, де й ким приймаються політико-управлінські рішення, скільки і на що витрачаються кошти держави, оскільки це є запорукою побудови громадянського суспільства. Для організації ефективного політико-управлінського процесу Україна гостро потребує загальногромадянської злагоди та згуртування. Вишальне значення в політико-управлінських діях політичної еліти повинні мати інтереси та потреби реальних людей, з їхніми ідеалами, прагненнями, устремліннями.

Українська еліта сьогодні недостатньо закорінена в українстві культурно, ідейно і, як наслідок, політично. Її інституціоналізація пов'язана з політичною елітаризацією суспільства, системою підготовки кадрів для нової демократичної України, теоретичного осмислення проблем, пов'язаних з формуванням якісно нового політичного лідерства і громадянського суспільства, з творенням власної моделі демократичної системи.

Перспективи подальших досліджень будуть пов'язані з визначенням механізму впливу громадянського суспільства на прийняття важливих політично-адміністративних рішень.

#### Література:

1. *Афонін Е.* Становлення сучасної політико-управлінської еліти суспільства / Е. Афонін, О. Крюков // Проблеми трансформації системи державного управління в умовах політичної реформи в Україні : Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 31 травня 2006 р.). – К. : Вид-во НАДУ, 2006. –

Т. 1. – 2006. – С. 159–161.

2. *Бурега В.* Суспільство в період транзиції: український контекст / В. Бурега, В. Заблоцький. – Донецьк : Дон ДАУ, 2001.

3. *Вебер М.* Покликання до політики / М. Вебер // Соціологія: Загальноісторичні аналізи. Політика ; пер. з нім. О. Погорілий. – К. : Основи, 1998. – С. 173.

4. *Кальниш Ю. Г.* Етика влади й розвиток культури державного управління в Україні / Ю. Г. Кальниш // Розвиток культурного потенціалу державних службовців в Україні : наук. пр. ; [за заг. ред. В. А. Ребкала]. – К. ; Житомир : Полісся, 2007. – С. 190–205.

5. *Крюков О.* Політико-управлінська еліта як фактор надання управлінських та соціально-психологічних послуг / О. Крюков // Якісні управлінські послуги – головна умова підвищення довіри населення до органів влади. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Magіstr”, 2006. – С. 36–51.

6. Мясников О. Смена правящих элит: “консолидация” или “вечная схватка”? / О. Мясников // Полис. – 2003. – № 1.
7. Наукові праці історичного факультету Запорізького державного університету. – Запоріжжя, 2008. – Вип. XXIII : Політична еліта в історії України. – С. 50–61.
8. Пірен М. Роль політико-управлінської еліти в утвердженні довіри в суспільстві / М. Пірен // Соціальна психологія. – 2009. – № 3. – С. 62–69.
9. Пірен М. Соціальна відповідальність політико-управлінської еліти за умов демократизації управління в Україні (на досвіді ЄС) / М. Пірен // Вісник НАДУ. – 2010. – № 3.
10. Піча В. М. Політологія: навчальний посібник для студентів вищих закладів освіти України / В. М. Піча, Н. М. Хома. – К. : Каравела, 1999. – 168 с.
11. Політологія : підручник // за заг. ред. проф. В. Г. Кременя, проф. М. І. Горлача. – Х. : Друк. центр “Єдиноріг”, 2006. – 640 с.
12. Політологія : Підручник для вищих навчальних закладів / за ред. О. В. Бабкіної, В. П. Горбатенка. – К. : ВЦ “Академія”, 2005. – 528 с.
13. Політологія : навч. посіб. [для студ. вищ. закл. освіти]. – К. : Коровела ; Львів : Новий світ. – 2000, 2002. – 344 с.
14. Українське суспільство на порозі третього тисячоліття : [кол. монографія] / за ред. М. Шульги. – К. : Ін-т соціології НАН України, 1999.
15. Щекин Г. Политическая элита Украины: попытка анализа и оценки / Г. Щекин // Персонал. – 2004. – № 1.

*Надійшла до редколегії 04.11.2011 р.*

УДК 35-027.21:323.11:316.647.5(477)

*М. Д. СИЧОВА*

## **ТЕОРЕТИЧНИЙ КОНЦЕПТ ДЕРЖАВНОЇ ПРОГРАМИ МІЖЕТНІЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ ПОЛІЕТНІЧНОГО УКРАЇНСЬКОГО СОЦІУМУ НА ОСНОВІ МІЖЕТНІЧНОЇ ТОЛЕРАНТНОСТІ**

*Викладено теоретичний концепт державної програми міжетнічної інтеграції поліетнічного українського соціуму на основі міжетнічної толерантності.*

**Ключові слова:** держава, етнонаціональна політика, інтеграція, міжетнічна толерантність.

*This article contains a theoretical concept of the state program of inter-ethnic integration of multi-ethnic Ukrainian society on the basis of interethnic tolerance.*

**Key word:** state, ethnic policy, integration, inter-ethnic tolerance.

Державне регулювання етнічного і культурного розмаїття в умовах невинного зростання вимагає нових управлінських підходів. В Україні, як будь-якій країні з поліетнічним складом населення, існує конфлікт інтересів етнічних груп як на рівні між етнічною більшістю і етнічною меншістю, так і між окремими етнічними спільнотами. Це породжує суперечності розвитку українського суспільства. Назріло питання розробки та реалізації системи заходів, які б забезпечили розбудову поліетнічного українського суспільства на засадах діалогу культур і толерантності, сприяли інтеграції.

На сучасному етапі розвитку української наукової думки проблема міжетнічної толерантності актуальна. Дослідженнями з державного управління, які певним чином висвітлюють проблему формування толерантності, є роботи П. Надолішного, Т. Сенюшкіної, В. Колтуна, Ю. Куца, В. Скуратівського [12], В. Трощинського [Там же]. Окрім того, вагомими є дослідження правових засад толерантності О. Тарасишиної, а теоретичні та практичні проблеми міжетнічної толерантності висвітлені в роботах В. Євтуха [7], І. Кушніренко, В. Логвінчук, О. Гриви та ін. Проте проблема розробки сучасних форм і методів державного управління етнонаціональною сферою не отримала належного місця в доробках українських науковців.

Виходячи з вищезазначеного, мета статті полягає у викладі теоретичного концепту державної програми міжетнічної інтеграції поліетнічного українського соціуму на основі міжетнічної толерантності, що обумовлює вирішення відповідних завдань, а саме: дослідження особливостей міжетнічної інтеграції українського суспільства на основі міжетнічної толерантності та створення теоретичного концепту впливу держави на процес інтеграції поліетнічного українського соціуму.

На відміну від багатьох поліетнічних держав, Україні вдалось уникнути серйозних міжетнічних суперечностей у суспільстві. Це пояснюється багатьма факторами як ментального та морально-етичного, так і політичного гатунку. Проте глибший аналіз нашого дослідження вказує на певний конфліктогенний потенціал міжетнічних відносин, як в Україні, так і у світі загалом [2; 3; 5; 6; 8; 10; 11].

Якщо етнічні спільноти в Україні потенційно єдині у прагненні побудувати соціально орієнтовану правову державу, то у сфері відродження етнічної самобутності, розширеного відтворення етнокультурних та етноментальних характеристик їх інтереси не завжди збігаються. Головною причиною певних розбіжностей в етнічних пріоритетах є синхронізація процесів етнічного та етнополітичного відродження української етнонації і національних меншин, яка активізувалась після здобуття Україною незалежності.

Отже, наразі, потрібна державна політика, що забезпечить краще пристосування основних інститутів до етнокультурного розмаїття та сприятиме інтеграції. А якщо зважити на сучасні оптимізаційні зміни у виконавчій владі, які призвели до ліквідації Держкомнацрелігій, та неефективність Плану заходів МВС України щодо протидії расизму та ксенофобії на період до 2012 р., то ситуація може стати ще більш неконтрольованою [1; 9].

Єдиним можливим варіантом процесу взаємовпливу культур (акультурації) для сучасної України може стати інтеграційна стратегія, яка має базуватись на принципах толерантності. Основні пріоритети цієї стратегії відображено в міжнародній Декларації та розробках вітчизняних науковців [7]. Інтеграція дозволить не лише узгодити етнічні інтереси, але й стане запорукою розвитку толерантності та взаємодовіри в суспільстві, адже вона спрямована на формування збалансованого демократичного поліетнічного полікультурного суспільства.

Слід враховувати, що це складний довготривалий і подекуди суперечливий процес, який потребує довгострокової, планомірної державної підтримки та стратегічного бачення. Оптимальним інструментом державної політики у вирішенні цього питання стане Державна програма інтеграції, яка повинна представляти довгострокову національну інтеграційну стратегію і містити заходи щодо формування толерантних відносин у поліетнічному українському соціумі як пріоритетного напрямку міжетнічної інтеграції та формування політичної української нації.

Основними цілями міжетнічної інтеграції є, з одного боку, гарантування національним меншинам можливостей забезпечення їх самобутності, збереження і розширення їх етнокультурних особливостей та прав, з іншого – інтегрування в українському суспільстві на основі загальної складової. Зазначена складова повинна територіально, політично і культурно бути детермінована з Україною та українською етнонацією. Адже саме українці – найчисельніша етнічна спільнота, яка традиційно проживає на цій території, межі розселення українців визначили кордони держави, а самоназва нації – назву держави, окрім того, переважно етнічні українці в Україні прагнули до існування державності.

Щоб запобігти можливим суперечностям, які можуть виникнути за певних обставин через поєднання процесів уніфікації та дотримання відмінностей, варто зазначити, що консолідація українського суспільства повинна відбуватись на ґрунті чотирьох основних цінностей: спільної історичній долі; спільної державної мови; інституту громадянства; територіального (загальнодержавного патріотизму); етнічного плюралізму.

З метою забезпечення загальнонаціональної консолідації на принципах зміцнення української національної ідентичності необхідно сформулювати такий концепт спільної історичної долі, який був би прийнятним для кожного українця, незалежно від етнічних, релігійних, ідеологічних та ін. відмінностей, щоб кожен громадянин України міг ототожнювати себе з українською політичною нацією. При цьому слід урахувати, що зовнішні ознаки національної ідентичності (національні герої, міфи та традиційні звичаї) можуть дещо змінюватись. Однак сама ідентичність як відчуття належності до окремої нації з її власною національною культурою – значно стійкіша і потребує постійної уваги з боку держави.

Водночас спільність державної мови гарантує ефективність державотворення та консолідацію суспільства. Комунікативно-мовна інтеграція повинна відбуватись з розумінням того, що мова існує не окремо від політичної реальності, а є частиною цієї реальності. З мовною проблематикою нерозривно пов'язані питання культури, ідентичності та важелі політичного впливу.



Потрібно забезпечити якнайкращі умови для розвитку української мови як мови титульної нації, яка повинна виконувати свою державотворчу, об'єднувальну місію. Звісно, формування єдиного комунікативно-мовного простору в Україні має відбуватися паралельно зі створенням сприятливих умов для розвитку мови та культури меншинних сегментів етнопонаціональної структури. Але цей процес повинен бути захищений державою від будь-яких спекуляцій, що потребує приведення мовного законодавства до сучасних реалій суверенної української держави.

Необхідність формування інституту громадянства обумовлена багатьма факторами, зокрема й необхідністю розвитку демократичного врядування як джерела знаходження компромісу між різними групами інтересів соціальних груп у суспільстві. Адже особам, які проявляють громадянську активність, властиві такі якості: досвідченість, визначеність і сталість певної позиції, яку вони займають, впевненість у собі тощо. Ці чесноти базові для формування відповідальної особистості, здатної на діалог – основу інтеграції.

Під територіальним патріотизмом розуміємо загальнодержавний патріотизм. Розвиток територіального патріотизму забезпечить усвідомлення всіма етнічними спільнотами України того, що українська державність, яка, окрім того, є великою цінністю, єдина може забезпечити поступальний суспільний розвиток. Це головна передумова для формування повноцінної політичної нації на базі всіх етнічних спільнот України.

Дієвість запропонованої Державної програми інтеграції забезпечить взаємовигідна співпраця органів державної влади і органів місцевого самоврядування з громадським сектором, бізнесом і ЗМІ в процесі здійснення впливу на міжетнічні відносини в суспільстві. Відповідно, окреслюються такі напрями розв'язання проблеми: політико-правовий, культурно-освітній, соціально-економічний (рисунок).

Пропонуємо визначити чотири основні акценти програми.

#### 1. Орієнтація на індивіда.

Створення сприятливих умов для розвитку та вільного вибору індивіда на основі принципів міжетнічної толерантності, а саме:

- забезпечення кожному члену поліетнічного суспільства (незалежно від статусу етнічної спільноти) надійності соціальних позицій, соціальної безпеки;
- виховання готовності до розуміння, співробітництва та самодисципліни (добровільного виконання законів і правил);
- виховання поваги до прав інших осіб та пошуку компромісу;
- популяризація позитивного значення власної унікальності та унікальності інших.

У фокусі програми – людина як унікальна особистість, громадянин, патріот України.

#### 2. Орієнтація на молодь.

Молодь як найбільш прогресивна та перспективна частина суспільства повинна мати пріоритетність державної підтримки в гуманітарній сфері загалом та в етнополітичній зокрема. Доцільно розвивати у представників усіх етнічних спільнот активну громадянську позицію, виховувати необхідність

взаєморозуміння та толерантності. Утім, насамперед потрібна впевненість у майбутньому молодих громадян України та запровадження заходів з формування єдиної національної ідентичності.

### 3. Інтеграція – заклик до розвитку.

Цілком очевидно, що інтеграція не виключає можливості протиріч і конфліктів. Тому основою міжетнічної інтеграції має стати відкритість і толерантність. Позиції міжетнічної відособленості та ізольованості, які поки що, на жаль, переважають в українському суспільстві, повинні змінитись розумінням того, що перспективи кожного в українському соціумі залежать насамперед від його особистої активності та здатності співпрацювати. Слід забезпечити насамперед таке:

- зміцнення національної ідентичності;
- інтегративність суспільства на засадах внутрішнього діалогу, гуманістичних цінностей і толерантності;
- розвиток гуманізму як систему найвищих цінностей для громадян незалежно від віросповідання чи політичних поглядів;
- громадянську єдність – основу для спільних дій і громадянського територіального патріотизму.

### 4. Почуття впевненості – як основа інтеграції.

Задля міжетнічної інтеграції потрібно забезпечити кожному члену суспільства почуття впевненості в собі, формувати громадянську позицію, сприяти розширенню світогляду, відмові від домінування та здатності до розуміння, розумінню і діалогу, розвивати етнічну та національну самосвідомість. У суспільстві загалом необхідно гарантувати права людини і права етнічних спільнот, розвивати почуття єдності в різноманітті, забезпечити право вибору, плюралізм думок і нові ідеї, утвердити міжетнічний, міжкультурний діалог, культуру міжетнічного спілкування, етнонаціональну злагоду. Має відбутись розвиток суспільного діалогу, досягнення стабільного громадянського та політичного миру, загальнонаціональної консолідації.

Виконання Державної програми інтеграції сприятиме такому:

- запровадженню нової етнонаціональної політики, яка базуватиметься на утвердженні гуманістичних ідеалів та цінностей (толерантності, взаєморозумінні тощо) як основи розвитку української політичної нації;
- розвиткові культурного плюралізму на засадах міжкультурного діалогу;
- формуванню єдиного гуманітарного простору;
- становленню національної ідентичності;
- активізації процесу міжетнічної інтеграції – основи для досягнення історичного консенсусу на шляху націєтворення і утвердження України як сучасної демократичної республіки;
- формуванню політичної нації.

Установи, відповідальні за впровадження програми, визначаються відповідно до компетенцій, але головне, щоб цей перелік включав, з одного боку, державно-управлінські структури різних рівнів та органи місцевого самоврядування, з іншого - бізнес, громадський сектор і ЗМІ.



Рисунок. Державна програма інтеграції

Фінансування програми повинно здійснюватись за рахунок коштів Державного бюджету в межах бюджетних призначень, передбачених центральним органам виконавчої влади на відповідний рік, коштів місцевих бюджетів, інших, передбачених законодавством, джерел. Обсяги фінансування програми повинні уточнюватись щороку. Важливо, що програма не потребує створення додаткових матеріально-технічних ресурсів. Окрім того, можна ефективно залучати й позабюджетні ресурси. Реалізація цього програмного документу можлива за наявності політичної волі, за умови детального виконання всіх передбачених завдань і заходів, забезпечення контролю за їх виконанням та за відсутності особливих перешкод і зловживань з боку посадових осіб.

З огляду на тривалий період бездержавності України та багату етнопалітру, очевидно, не варто сподіватись на швидке досягнення повної міжетнічної інтеграції українського суспільства, адже вона як будь-який динамічний процес не обмежена в часі. Окрім того, необхідно враховувати дві чіткі тенденції етнополітичного ренесансу в Україні: прагнення побудови національної держави та відродження етнічної самотутності всіх компонентів

етнонаціональної структури. З огляду на це, довгострокова національна інтеграційна стратегія має бути толерантною і плюралістичною.

Проведене дослідження відкрило необхідність поглибленого аналізу наслідків упровадження державної програми інтеграції, на основі міжетнічної толерантності, що є пріоритетним напрямом подальшого вивчення проблеми.

#### Література:

1. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents>

2. Британія слідом за Німеччиною визнала провал мультикультуралізму. – Режим доступу : <http://www.newsmarket.com.ua/2011/02/britaniya-slidom-za-nimechchinoyu-viznala-proval-multikulturalizmu>

3. Всеукраїнське опитування громадської думки. Ставлення населення України і Росії одне до одного // КМІС, 2010. – Режим доступу : <http://www.kiis.com.ua>

4. Декларація принципів толерантності від 16 листопада 1995 р. // Верховна Рада України. – Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_503](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_503)

5. Динаміка ксенофобії й антисемітизму в Україні (1994 – 2007) КМІС. – Режим доступу : <http://www.kiis.com.ua/txt/doc/nov/p.pdf>

6. Експертний висновок Національного інституту стратегічних досліджень щодо питання русинів в Україні / Сучасна етнічна структура українського суспільства: теоретичні та практичні аспекти : зб. доп. ; Державний комітет у справах національностей та релігій ; упоряд. О. Н. Саган, Т. І. Пилипенко. – К : Світ знань, 2008. – С. 112–115.

7. Євтух В. Б. Міжетнічна інтеграція : постановка проблеми в українському контексті : навч. посіб. / В. Б. Євтух, В. П. Трощинський, Л. О. Аза. – К. : ВПЦ “Київський університет”, 2003. – 58 с.

8. Заключні зауваження та рекомендації Комітету ООН з ліквідації расової дискримінації : Україна. – Режим доступу : 8/02/2007 [http://www.ombudsman.kiev.ua/d2s\\_zm.htm](http://www.ombudsman.kiev.ua/d2s_zm.htm)

9. План заходів МВС України щодо протидії расизму та ксенофобії на період до 2012 р. – Режим доступу : <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/305027>

10. Саркозі визнав провал політики мультикультуралізму у Франції. – Режим доступу : <http://tsn.ua/svit/sarkozi-viznav-proval-politiki-multikulturalizmu-franciyi.html>

11. Українське суспільство 1992–2010 // Соціологічний моніторинг / за ред. д.е.н. В. Ворони, д.соц.н. М. Шульги. – К. : Ін-т соціології НАН України, 2010. – 636 с.

12. Управління соціальним і гуманітарним розвитком : навч. посіб. : у 2 ч. / [авт. кол. : В. П. Трощинський, В. А. Скурагівський, Е. М. Лібанова та ін.] ; за заг. ред. В. П. Трощинського, В. А. Скурагівського. – К. : НАДУ, 2010. – Ч. 2. – 244 с.

УДК 35.316

А. Л. ТІНЬКОВ

**ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАПОБІГАННЯ ПОЛІТИЧНІЙ КОРУПЦІЇ  
В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ**

*Проаналізовано особливості протидії політичній корупції в органах державної влади України в контексті прийняття нового антикорупційного законодавства.*

**Ключові слова:** корупція, політична корупція, антикорупційне законодавство, державне управління, органи державної влади.

*The article analyzes the characteristics of counteraction to political corruption in organs of government of Ukraine in the context of new anti-corruption legislation adoption.*

**Key words:** corruption, political corruption, anti-corruption legislation, public administration, organs of government.

Політична корупція як соціальне явище існує практично в усіх країнах світу, проте особливого значення вона набуває в суспільствах транзитивного типу, зокрема Україні. Це пов'язано з тим, що в перехідних суспільствах існує надмірна політизація державного управлінського апарату, який у значній мірі представляє не стільки інтереси держави та суспільства, скільки конкретних груп. У свою чергу, це актуалізує проблему існування політичної корупції, яка представляє собою використання державними службовцями, наділеними повноваженнями приймати політико-адміністративні рішення, відповідних важелів впливу для отримання політичних та соціально-економічних дивідендів у сфері функціонування політичних партій (парламентських фракцій), виборчого, конституційного, законотворчого процесів, реалізації кадрових повноважень, лобіювання корпоративних та приватних інтересів тощо.

Проблемам політичної корупції у своїх дослідженнях приділяли увагу такі вітчизняні дослідники, як І. Сікора, Є. Невмержицький, А. Сафоненко, С. Телешун, Ю. Таран, О. Рудик, Є. Перегуда, І. Рейтерович, В. Щербань та ін.

Серед зарубіжних авторів, що розглядали проблеми політичної корупції в державах перехідного типу, в т. ч. пострадянського простору, слід відзначити К. Уоллеса, К. Херфера, К. Педерсена, Л. Йохансена, Р. Хислопа, А. Шайо, С. Коткіна, М. Філпа, К. Ріда та ін.

Феномену політичної корупції значну увагу приділяють також російські науковці, зокрема Г. Сатаров, Б. Демідов, С. Бондаренко, А. Сунгуров, М. Горний, А. Жалінській, Е. Панфилова, С. Шевердяєв та ін.

Попри те, що проблемам політичної корупції в науковій літературі приділяється достатньо багато уваги, в Україні питання, пов'язані з удосконаленням правових засад протидії політичній корупції в органах

державної влади в контексті новітнього антикорупційного законодавства, залишаються малодослідженими.

Метою статті є аналіз особливостей протидії політичній корупції в органах державної влади України в контексті прийняття нового антикорупційного законодавства. Для досягнення зазначеної мети необхідно вирішити такі завдання: проаналізувати нормативно-правові засади запобігання політичній корупції в органах державної влади в Україні; розглянути основні недоліки чинного антикорупційного законодавства та причини їх виникнення; проаналізувати основні положення нового антикорупційного законодавства в контексті формування правового механізму протидії політичній корупції в системі державного управління.

На сьогодні не існує спеціалізованого нормативно-правового акту, присвяченого запобігання політичній корупції в системі державного управління в Україні. Натомість можна говорити про наявність антикорупційної нормативно-правової бази, яка включає норми, які так чи інакше відносяться до сфери протидії досліджуваній формі корупції. У цілому в Україні за роки незалежності було ухвалено більше ста нормативних актів антикорупційної спрямованості, основними з яких є такі:

– Кодекси України “Про адміністративні правопорушення” (1984 р.) “Кримінальний кодекс України” (2001); Закони України “Про державну службу” (1993 р.); “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” (1993 р.); “Про службу в органах місцевого самоврядування” (2001 р.); “Про ратифікацію Конвенції Організації Об’єднаних Націй проти корупції” (2006 р.); “Про ратифікацію Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією” (2005 р.), “Про ратифікацію Конвенції ООН проти корупції” (2006 р.), “Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією” (2006 р.); “Про боротьбу з корупцією” (1995 р.), “Про засади запобігання та протидії корупції” (2009 р.), “Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень” (2009 р.), “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення” (2009 р.) (останні чотири закони в цьому переліку на сьогодні вже не діють); “Про засади запобігання та протидії корупції” (2011 р.);

– Укази Президента “Про затвердження Національної програма боротьби з корупцією” (від 10.04.1997 р. № 319); “Про Концепцію боротьби з корупцією на 1998 – 2005 роки” (від 24.04.1998 р. № 367); “Про невідкладні додаткові заходи щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією” (від 06.02.2003 р. № 84); “Про систему заходів щодо усунення причин та умов, які сприяють злочинним проявам і корупції” (від 09.02.2004 р. № 175); “Про Концепцію подолання корупції в Україні “На шляху до доброчесності” (від 11.09.2006 р. № 742); “Про Міжвідомчу робочу групу з питань протидії корупції” (від 17.04.2008 р. № 370) (ліквідована); “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 21.04.2008 р. “Про заходи щодо реалізації національної антикорупційної стратегії та інституційного забезпечення цілісної антикорупційної політики” (від 05.05.2008 р. № 414); “Про рішення Ради національної безпеки і

оборони України “Про стан протидії корупції в Україні” (від 27.09.2008 р. № 1101); “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України “Про стан злочинності у державі та координацію діяльності органів державної влади у протидії злочинним проявам та корупції” (від 27.10.2009 р. № 870); “Про створення Національного антикорупційного комітету” (від 26.02.2010 р. № 275); “Про першочергові заходи з реалізації Закону України “Про засади запобігання і протидії корупції” (від 05.10.2011 р. № 964) та ін.;

– постанови Кабінету Міністрів України “Про стан виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади актів законодавства про державну службу та боротьбу з корупцією” (від 03.08.1998 р. № 1220); “Про стан фінансово-бюджетної дисципліни, заходи щодо посилення боротьби з корупцією та контролю за використанням державного майна і фінансових ресурсів” (від 29.11.2006 р. № 1673); “Про затвердження Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007 – 2009 роки” (від 20.12.2006 р. № 1767); “Про затвердження Положення про Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики” (від 24.04.2009 р. № 410) (нині ця посада скасована); Про заходи щодо посилення протидії корупції (від 08.12.2009 р. № 1338) Розпорядження “Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні “На шляху до доброчесності” на період до 2010 р.” (від 15.09.2007 р. № 657) та ін.;

– постанови Верховного Суду “Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов’язані з корупцією” (від 25.05.1998 р. № 13); “Про судову практику у справах про хабарництво” (від 26.04.2002 р. № 5) тощо;

– накази міністерств та відомств (наказ Міністерства фінансів “Про затвердження Методичних рекомендацій щодо заповнення державними службовцями та особами, уповноваженими на виконання функцій держави, “Декларації про доходи...” (від 09.04.2001 р. № 175); накази Головного управління державної служби України “Про Методичні рекомендації з питань запобігання та протидії корупції” (від 26.12.2007 р. № 337); “Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця” (від 04.08.2010 р. № 214) тощо.

Як видно із вищенаведеного, під час створення антикорупційного законодавства була порушена логіка його формування, яка мала здійснюватися за такою схемою: концепція – стратегія – закон – програма – підзаконні акти. Так, окремі нормативні акти приймалися в різний час за відсутності єдиної науково обґрунтованої концепції протидії корупції [3; 5]. Наприклад, перший антикорупційний Закон України “Про боротьбу з корупцією” Верховна Рада ухвалила у 1995 р. Закон мистив визначення корупції, процедуру виявлення та покарання за вчинення цієї протиправної діяльності тощо. Проте перша антикорупційна стратегія (Концепція боротьби з корупцією на 1998 – 2005 рр.), яка мала окреслити основні принципи та механізми протидії корупції, тобто бути ідейним натхненником відповідного закону, з’явилася лише в 1998 р. Показово, що через 13 років ситуація абсолютно не змінилася. У 2011 р.

спочатку приймається антикорупційний Закон України “Про засади запобігання і протидії корупції” від 7 квітня, а потім Указом Президента України від 21 жовтня № 1001/2011 ухвалюється нова Національна антикорупційна стратегія на 2011 – 2015 роки.

Відсутність послідовності в законотворчому процесі має й інший вимір – нормотворча діяльність в Україні у напрямі протидії корупції, у тому числі політичній, не має системного характеру. Хрестоматійним прикладом тут є ситуація зі складною долею антикорупційного пакету 2009 р. та обставинами ухвалення нині чинного базового антикорупційного закону. Верховною Радою України 11 червня 2009 р. було прийнято три закони: “Про засади запобігання та протидії корупції”, “Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень” та “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення”. Проте вони так і набули чинності. Спочатку набуття ними чинності було відкладено до 1 січня 2011 р., а потім весь пакет було скасовано. Водночас одразу було запропоновано до розгляду президентський законопроект № 7487, який було ухвалено у квітні 2011 р. як Закон України “Про засади запобігання і протидії корупції” [1].

Формально причини скасування попередніх законів лежали у правовій площині: окремі положення вказаних законів не відповідали чинному законодавству, насамперед Конституції, а запропоновані в них заходи мали, як мінімум, дискусійний характер.

Проте не викликає сумніву й інша причина скасування антикорупційного пакету – політична. Як вважають деякі експерти, президентський законопроект не настільки відрізнявся від скасованих законів, що виникла якась особлива потреба в їх скасуванні, а не доопрацюванні. У своїй основі президентський законопроект практично на 80 % повторював норми скасованих законів. На думку фахівців “ТОРО” (Контактна група в Україні глобальної антикорупційної неурядової організації Transparency International), пропозиції Президента, які покращують скасовані закони, логічніше було б вмонтувати в текст існуючих законів, ніж подавати у вигляді нового законопроекту [6, с. 44].

Законодавчий процес в Україні завжди був істотно політизованим. Типовими для української політики в останні роки є низка політичних практик, що відчутно впливають на нього: по-перше, це ігнорування новою владою нормотворчих напрацювань попередньої з подальшою законодавчою роботою “під себе”, по-друге, це гальмування законотворчого процесу конкуруючими гілками влади та політичними силами, що займають домінуючі положення в їх структурі. До речі, обидві тенденції можна вважати проявами політичної корупції в системі державного управління, проте нас наразі цікавлять наслідки впливу політичних корупційних практик на формування відповідної антикорупційної правової бази.

Розглянутий вище приклад не важко ідентифікувати із першою тенденцією, оскільки головна особливість нового антикорупційного закону є концентрація основних антикорупційних функцій і повноважень у Президента України [4],



що і мало відбутися за логікою переформатування центрів впливу на державну політику в бік глави держави після скасування політичної реформи 2004 р.

Отже, попри те, що правове поле протидії корупції в Україні є досить широким, логіка та процес його формування є серйозно викривленими політичними практиками, які мають ознаки політичної корупції. Усе це, безумовно, негативним чином впливає на якість відповідної нормативно-правової бази. Водночас, якщо виходити із сутності антикорупційного законодавства, яке полягає в тому, щоб обмежити, нейтралізувати чи усунути чинники корупції (запобігти конфлікту інтересів, нормативно визначити рамки етичної поведінки особи, уповноваженої на виконання завдань і функцій держави, зробити вчинення корупційних правопорушень справою невігідною і ризикованою); чітко визначити ознаки корупційних правопорушень (передбачити адекватні заходи відповідальності за їх вчинення, належним чином врегулювати діяльність органів державної влади та їх окремих підрозділів, які безпосередньо протидіють корупції) [7, с. 25–26], то першочергового значення для нас набуває необхідність виявлення у вітчизняному законодавстві відповідного правового механізму протидії політичній корупції в системі державного управління. Останній мав би чітко визначити таке:

- поняття політичної корупції, джерела її генерування;
- суб'єктів політичної корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування;
- перелік протиправних дій, які підпадають під визначення політичної корупції;
- запобіжні заходи, що знижують можливість учинення таких протиправних дій;
- в який спосіб суб'єкти політичної корупції мають виявлятися та каратися;
- систему органів (інституцій), які безпосередньо будуть реалізовувати заходи протидії даному виду корупції.

Виходячи із завдання виявлення та аналізу складових антикорупційного правового механізму в українському законодавстві, наявну антикорупційну правову базу можна класифікувати за допомогою структурно-функціонального підходу. Згідно з останнім, відповідну правову базу доречно поділити на три структурні частини, функції (норми) яких співвідносні одна до одної. По-перше, це базове антикорупційне законодавство (Закон України “Про засади запобігання та протидії корупції”), функція якого полягає у створенні каркасу системи (у даному випадку під системою розуміється правовий антикорупційний механізм). По-друге, це правові документи, використання норм яких у частині протидії корупції визначається такими документами: антикорупційним Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення”, Кримінально-процесуальним кодексом України, Кодексом України про адміністративні правопорушення, Кримінальним кодексом України, Законом України “Про державну службу”, нормативними актами

органів державного управління). По-третє, це нормативно-правові акти, положення яких мають безпосереднє відношення до антикорупційних законів у частині роз'яснення процедур застосування деяких їх норм (це, зокрема, закони України “Про доступ до публічної інформації”, “Про звернення громадян” тощо).

В основі сучасної антикорупційної правової бази України лежить Закон України “Про засади запобігання і протидії корупції” від 7 квітня 2011 р. [1], який є на сьогодні базовим антикорупційним правовим документом поряд із новою Національною антикорупційною стратегією на 2011 – 2015 роки [2]. Проте саме він, враховуючи його базовий характер, покликаний визначити правовий механізм протидії корупції в нашій державі.

Новий антикорупційний Закон, як і його попередники, не містить визначення поняття “політична корупція”, а отже, і не встановлює перелік протиправних дій, які підпадають під це визначення. Не оперує цим поняттям і нова Національна антикорупційна стратегія. Це значно ускладнює виявлення та правову ідентифікацію корупційних діянь, які можуть мати ознаки політичної корупції. Уже завдяки цьому цінність означених правових документів в якості антикорупційних запобіжників значно знижується, враховуючи, наскільки поширеною є в Україні політична корупція в системі державного управління. Проте це не означає, що Закон України “Про засади запобігання і протидії корупції” є безпорадним у даній сфері. Навпаки – він має низку вдосконалених положень, котрі спрямовані на запобігання саме цьому виду корупції.

Так, порівняно з попередніми законами, в даному законодавчому акті передбачено такі новації: значно розширено перелік суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення; координація антикорупційної політики здійснюватиметься спеціально уповноваженим органом, який визначається Президентом України; установлюється пряма заборона на отримання органами державної влади й органами місцевого самоврядування безкоштовних майна і послуг від фізичних та юридичних осіб; визначається правовий режим отримання подарунка (пожертвування) посадовими особами від юридичних і фізичних осіб; установлюється порядок спеціальної перевірки відомостей про особу, яка претендує на посаду в органах влади або місцевого самоврядування; запровадження нового порядку здійснення фінансового контролю посадовців; установлення обмежень щодо осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави; запровадження на законодавчому рівні антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів; запровадження норми щодо недопущення виникнення конфлікту інтересів; забезпечення права громадськості брати участь у діяльності із запобігання та виявлення корупції; створення Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення. Важливою нормою також стало законодавче запровадження державного захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції. Норма насамперед стосується державних службовців, які можуть свідчити в тому числі, про корупційні правопорушення вищих посадових осіб держави, діяльність яких часто має ознаки політичної

корупції. Також у цілому позитивно можна оцінити запровадження на рівні закону механізмів громадської участі у здійсненні заходів щодо протидії корупції державними органами влади.

Підсумовуючи аналіз нового антикорупційного законодавства, зазначимо, що в ньому так і не знайшлося місця багатьом необхідним антикорупційним нормам у частині протидії політичній корупції в системі державного управління, що давно потребує вітчизняна правова база. Зокрема, його норми поки що жодним чином не пов'язуються і не плануються пов'язувати із виборчим законодавством до системи державного управління носіїв корупційних практик. Останнє вимагає створення дієвих механізмів запобіганню застосування корупційних схем при формуванні виборчих списків політичних партій; протидії використанню адміністративного ресурсу та інших форм незаконного ведення виборчих кампаній; запровадження належних вимог і механізмів забезпечення прозорості політичного фінансування.

Проведене дослідження дозволяє зробити висновок, що в Україні за основними ознаками існує правовий механізм протидії політичній корупції в системі державного управління (формально він спрямований проти корупції загалом). Інша справа, що його правові норми далекі від досконалості на інструментарному рівні, тобто, по-перше, в частині можливості їх дієвого застосування як такого, а по-друге, можливості їх застосування саме до суб'єктів політичної корупції. Без подальшого вдосконалення антикорупційного законодавства в цих аспектах відповідний правовий механізм залишатиметься малодієвим, як і раніше, про що свідчить низька ефективність протидії даному виду корупції в Україні в цілому і, як наслідок, її розповсюдженості в системі державного управління.

Подальші розвідки полягатимуть у розробці основних механізмів протидії політичній корупції в органах державної влади в контексті нового антикорупційного законодавства з їх подальшою імплементацією у чинне нормативно-правове поле.

#### Література:

1. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3206-17>

2. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011 – 2015 роки : Указ Президента України від 21.10.2011 р. № 1001/2011. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1001%2F2011> (22.09.2011).

3. *Бернацький П. Й.* Проблеми правового забезпечення боротьби з корупцією в Україні / П. Й. Бернацький // Управління розвитком. – 2011. – № 4 (101). – С. 16–18. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/Uproz/2011\\_4/u1104ber.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Uproz/2011_4/u1104ber.pdf) (20.09.2011).

4. В Україні зараз не діє жоден антикорупційний закон // Інтернет-сайт Центру ім. О. Разумкова. – Режим доступу : [http://www.razumkov.org.ukr/article.php?news\\_id=875](http://www.razumkov.org.ukr/article.php?news_id=875) (24.09.2011).

5. Доровський В. О. Правові та організаційні заходи протидії корупції / В. О. Доровський // Проблеми економіки. – 2010. – № 2. – С. 33–38. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Pekon/2010\\_2/33-38.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Pekon/2010_2/33-38.pdf) (20.09.2011).

6. Іванова М. Проект закону України “Про засади запобігання і протидії корупції в Україні” прийнятий у першому читанні / М. Іванова // Україна події, факти, коментарі. – 2011. – № 1. – С. 43–48.

7. Скулиш Є. Антикорупційна політика держави та її вплив на розвиток суспільства / Є. Скулиш // Вісник Національної академії прокуратури. – 2011. – № 2. – С. 22–28.

*Надійшла до редколегії 20.12.2011 р.*

УДК 351.83:349.23:331.21

*Л. А. ШУЛЬГІНОВА*

## **ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАРОБІТНОЇ ПЛАТИ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

*Розглянуто найважливіші проблеми правового регулювання оплати праці в сучасних умовах. Сформульовано пропозиції щодо підвищення ефективності правового забезпечення державного регулювання оплати праці.*

**Ключові слова:** заробітна плата, правові реформи, методи правового регулювання, державне регулювання оплати праці, мінімальна заробітна плата, нормативно-правова база.

*The article discusses the major issues of legal regulation of wages in today's environment. Formulate proposals for improving the efficiency of the legal state regulation of wages.*

**Key words:** wages, legal reform, methods of legal regulation, state regulation of work payment, minimum wages, regulatory framework.

В умовах формування ринкових відносин, утворення ринку праці, розвитку різних форм власності відбуваються корінні зміни у визначенні сутності та поняття заробітної плати. Світова фінансова криза і перебудова, які відбуваються в Україні, торкнулися всіх сфер суспільного життя, викликавши несприятливі явища в економіці держави та зумовивши необхідність проведення правових реформ. Усе це зобов'язує по-новому подивитися на трудове законодавство, стан якого вимагає невідкладного реформування відповідно до сучасних економічних і соціальних реалій.

Сучасне трудове право має забезпечити реалізацію конституційних приписів стосовно того, що людина є в Україні найвищою соціальною цінністю,

і кожен працюючий має безумовне право на відплатність своєї праці. З цією метою необхідно передбачити нові підходи і розробити такі механізми, що адекватно відповідатимуть як сьогоднішнім складовим, так і подальшим ринковим явищам у цілому за умови їх сталого розвитку і стабілізації. У нинішній ситуації наука трудового права покликана оперативно відреагувати і створити теоретичне підґрунтя для вирішення цього практичного завдання, що зумовлює актуальність проведення різнопланових наукових досліджень у галузі трудового права, і насамперед, у сфері оплати праці [8].

Слід зазначити, що деякі кроки на шляху реформування законодавства, що регулює оплату праці, було зроблено. Зокрема, з прийняттям в 1995 р. Закону України “Про оплату праці” визначення розмірів заробітної плати працівників, за винятком бюджетної сфери, перейшло від держави до роботодавця. Однак прийняття згаданого Закону не усунуло основних проблем у правовому регулюванні оплати праці.

Таким чином, докорінна реформа трудового законодавства можлива лише за умови ухвалення нового кодифікованого акта – Трудового кодексу України, складовою частиною якого повинна бути більшість з нині чинних законів, зокрема й Закону України “Про оплату праці”. Це, у свою чергу, передбачає ґрунтовну наукову розробку концепції розвитку кожного з видів трудових правовідносин, чільне місце серед яких відводиться правовідносинам з винагороди за працю.

Дослідженню заробітної плати приділялася значна увага ще в радянській правовій науці. Окремі проблеми правового регулювання винагороди за працю відображалися в працях таких повідних учених, як М. Александров, А. Безіна, С. Іванов, С. Каринський, І. Кисельов, Л. Лазор, Р. Лівшиць, А. Нуртдінова, А. Пашков, О. Процевський, А. Шебанова та ін. Сьогодні дослідженню окремих аспектів правового регулювання оплати праці присвячено праці таких вчених, як Н. Болотіна, П. Бущенко, Н. Гетьманцева, В. Гоц, В. Гуславський, І. Зуб, М. Іншин, В. Лазор, А. Мацюк, П. Пилипенко, В. Ротань, Г. Чанишева, Н. Хуторян та ін.

Ці вчені внесли вагомий внесок у науку трудового права. Їх праці не втратили наукової цінності, проте сформульовані в них висновки потребують переосмислення з огляду на соціально-економічні та політичні зміни, що відбулися за останні роки. Сучасна ситуація в Україні переконливо демонструє, що в умовах прояву кризових тенденцій динаміка ринкових відносин спричинила принципові зміни у співвідношенні позицій роботодавців і працівників щодо оплати праці, і ці зміни мають бути відбиті в нормах трудового права.

Усе вищевикладене підкреслює актуальність і необхідність подальшого наукового пошуку для забезпечення ефективного правового регулювання відносин з оплати праці в сучасних умовах.

У цих умовах особливо важливу роль має відігравати держава, яка повинна вжити всіх можливих заходів щодо піднесення економічної могутності держави через проведення правильної соціальної та економічної політики в країні.

Мета дослідження полягає в опрацюванні науково-практичних рекомендацій, спрямованих на забезпечення ефективності методів і способів правового регулювання оплати праці в сучасних умовах та формулюванні пропозицій, спрямованих на підвищення ефективності правового забезпечення державного регулювання оплати праці.

Регулювання заробітної плати, прав працівників на оплату праці, їх захист визначаються Конституцією України, яка гарантує кожному громадянину право на заробітну плату не нижчу від визначеної законами України “Про оплату праці”, “Про колективні договори і угоди”, Кодексом законів про працю України, а також іншими міжнародно-правовими актами, колективними договорами й локальними положеннями конкретних підприємств.

Загалом, нормативно-правова база регулювання оплати праці відповідає міжнародним стандартам, зокрема ратифікованим Україною конвенціям МОП: № 95 “Про захист заробітної плати”; № 98 “Про застосування принципів права на організацію і ведення колективних переговорів”; № 131 “Про встановлення мінімальної заробітної плати з особливим урахуванням країн, що розвиваються”; № 144 “Про тристоронні консультації для сприяння застосуванню міжнародних трудових норм”; № 154 “Про сприяння колективним переговорам”.

Водночас, досі не прийнятий новий Трудовий кодекс України, який мав би врегулювати головні питання соціально-трудових відносин у ринкових умовах. Не ратифіковано повністю Конвенція МОП № 173 “Про захист вимог працівників у випадку неплатоспроможності роботодавця”; не прийнято закон “Про Фонд гарантованих трудових виплат”. Таким чином, захищеність заробітної плати працівника не гарантована.

У цих складних умовах особливо важливу роль має відігравати держава, яка повинна вжити всіх можливих заходів щодо піднесення економічної могутності держави через проведення правильної соціальної та економічної політики. Динаміка фактичних суспільних відносин, як відомо, є критерієм перевірки дієвості та ефективності нормативно-правового регулювання. Юридичні закони повинні своєчасно, з урахуванням перспектив розвитку відбивати суспільні потреби, щоб нормативно-правові форми і не відставали від змісту суспільних відносин, і надмірно не випереджали їх. У разі небажаних перекосів у процесі нормативно-правового регулювання, відриву його від реальних життєвих умов і закономірностей можливе різке зниження рівня ефективності конкретних законів, зменшення дієвості всієї правової системи в цілому.

Нещодавно колегія Рахункової палати констатувала невиконання Комплексної програми щодо подолання бідності в країні. За висновками Рахункової палати, одним з головних стратегічних напрямів Комплексної програми було збільшення доходів від трудової діяльності. Однак фактично має місце тенденція до зменшення частки заробітної плати у структурі доходів населення, тоді як частка соціальної допомоги та інших трансфертів зростає. Тобто втрачається мотиваційна функція заробітної плати як головна складова сукупних трудових доходів населення.

Законом України “Про оплату праці” передбачено два види регулювання заробітної плати: державне та договірне. Держава забезпечує право на оплату праці працівника через ухвалення нормативно-правових актів, якими визначає економічні, правові та організаційні засади оплати праці, встановлює права, гарантії, компенсації та відповідальність за порушення законодавства про оплату праці.

Основним напрямом удосконалення системи оплати праці є удосконалення механізмів державного і колективно-договірного регулювання та досягнення оптимального співвідношення між цими двома видами регулювання.

Одним з головних факторів державного регулювання оплати праці є встановлення мінімальної заробітної плати. Згідно з ч. 1 ст. 95 КЗпП, мінімальна заробітна плата – це законодавчо встановлений розмір заробітної плати за просту, некваліфіковану працю, нижче якого не може провадитися оплата за виконану працівником місячну, погодинну норму праці (обсяг робіт) [2].

Відповідно до ст. 9 Закону України “Про оплату праці”, розмір мінімальної заробітної плати визначається з урахуванням потреб працівників та їх сімей, вартісної величини достатнього для забезпечення нормального функціонування організму працездатної людини, збереження її здоров’я набору продуктів харчування, мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості, а також загального рівня середньої заробітної плати, продуктивності праці та рівня зайнятості. Мінімальна заробітна плата встановлюється у розмірі не нижчому від розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб [3].

В Україні на мінімальну заробітну плату покладаються функції регулювання структури і динаміки середньомісячної заробітної плати. Під час визначення рівнів мінімальної заробітної плати країна орієнтується на прожитковий мінімум для працездатних осіб. При цьому в Україні не виконуються міжнародні норми щодо достатнього забезпечення не тільки працівника, а й членів його сім’ї, не виконується в повному обсязі норма ст. 48 Конституції України, яка гарантує кожному “право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім’ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло” [1], оскільки під час встановлення розміру мінімальної заробітної плати не враховується сімейна складова.

Зарплатоутворююча функція мінімальної заробітної плати в Україні проявляється в тому, що вона є основою тарифних систем, закладених у галузевих угодах і колективних договорах. У разі підвищення розміру мінімальної заробітної плати практично має відбуватися підвищення всіх тарифних ставок, але таке підвищення не завжди можна назвати справедливим.

За відсутності можливості в цілому збільшувати заробітну плату роботодавці насамперед змінюють структуру заробітної плати, підвищуючи питому вагу основної заробітної плати за рахунок скорочення додаткової заробітної плати, заохочувальних і компенсаційних виплат. Якщо можливості цього заходу вичерпано, роботодавці скорочують чисельність працівників або

застосовують механізм неповної зайнятості. Якщо всі ці заходи вичерпано, роботодавці підвищують ціни на продукцію, що призводить до розкручування інфляційних процесів. У результаті не виконуються норми галузевих угод, що є порушенням законодавства про оплату праці. При цьому роботодавці не несуть відповідальності за невиконання Закону України “Про оплату праці” [7].

Установлення мінімальної заробітної плати – безумовна складова підтримки державою працівників в умовах ринкових відносин. Проте положення КЗпП та Закону України “Про оплату праці” не повною мірою узгоджуються з положеннями Конституції України і міжнародно-правових актів про встановлення мінімальної заробітної плати.

Відповідно до ч. 4 ст. 3 Конституції України, кожен має право на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом. Постає запитання: працівник має отримати суму, не нижчу від визначеної законом, чи йому має бути нарахована заробітна плата, не нижче цієї суми? Частина 1 ст. 95 КЗпП визначає мінімальну заробітну плату як законодавчо встановлений розмір заробітної плати за просту, некваліфіковану працю, нижче якого не може провадитися оплата за виконану працівником місячну, погодинну норму праці (обсяг робіт) [2]. Згідно з ч. 1 ст. 94 КЗпП, заробітна плата – це винагорода, обчислена, як правило, у грошовому виразі, яку роботодавець виплачує працівникові за виконану ним роботу. Це означає, якщо працівникові нарахована заробітна плата у визначеному законом мінімальному розмірі, після обов’язкових відрахувань, передбачених законами (наприклад, податок з доходів фізичних осіб, єдиний соціальний внесок, тощо), працівник отримає вже суму, яка є нижчою, ніж мінімальна заробітна плата. А це суперечить ч. 4 ст. 43 Конституції, яка визначає заробітну плату як те, що роботодавець виплачує працівникові, а не те, що нараховує йому. Таке твердження ґрунтується й на положеннях ч. 1 ст. 2 Конвенції про встановлення мінімальної заробітної плати з особливим урахуванням країн, що розвиваються МОП № 131 1970 р., відповідно до якої мінімальна заробітна плата має силу закону й не підлягає зниженню, а незастосування цього положення спричиняє застосування належних кримінальних або інших санкцій щодо відповідної особи чи осіб [4].

У квітні 2011 р. Міністерство соціальної політики презентувало законопроект “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” (щодо мінімальних розмірів оплати праці та гарантій їхнього забезпечення). Законопроектом передбачається запровадити нове поняття – “гарантована заробітна плата”. Гарантована заробітна плата надасть можливість регулювати заробітну плату найманих працівників на підприємствах малого та середнього бізнесу, які не застосовують принципів договірного регулювання заробітної плати. Це стосуватиметься тих підприємств, які всім без винятку працівникам, навіть директорам, сплачують заробітні плати в розмірі мінімальної заробітної плати. Така норма не є ноу-хау українських фахівців, подібні норми існують у країнах ЄС. Це реальний захист найманих працівників від надмірної експлуатації найманої праці, яка набула в Україні загрозливого характеру [7].



Договірне регулювання заробітної плати здійснюється державою та угодами між представниками роботодавців і найманих працівників через укладання генеральних, регіональних, галузевих угод і колективних договорів.

Відповідно до ст. 11 Закону України “Про оплату праці”, в генеральній угоді повинні визначатися мінімальні розміри ставок (окладів) заробітної плати як мінімальні гарантії з оплати праці. Ця норма Закону в Україні не виконується, але вона є важливою для найманих працівників, оскільки не на всі види економічної діяльності поширюється чинність галузевих угод. Як правило, галузеві угоди виконують великі підприємства, на яких працюють потужні профспілкові організації. Ті роботодавці, які не підписалися під галузевими угодами, вважають себе звільненими від їхнього виконання. У деяких випадках колективні договори взагалі не укладаються.

У трудових кодексах багатьох країн передбачено механізми, які дають можливість поширювати норми галузевих угод на всі підприємства галузі незалежно від того, підписалися чи ні роботодавці під ними.

Одним з найважливіших регуляторів відносин заробітної плати є колективний договір. Саме в ньому конкретизують правові норми більш високого рівня, встановлених колективними угодами і законодавством. Розширення кола відносин заробітної плати, які підлягають встановленню сторонами на виробничому рівні, є свідченням децентралізації правового регулювання заробітної плати. Правова модель договірної регулювання вимагає від суб’єктів трудових правовідносин більш глибоких знань не лише трудового законодавства, а й правової культури, яка передбачає уміння застосовувати, конкретизувати централізовані норми на певному підприємстві, знати всі можливі варіанти правового розв’язання конкретних питань оплати праці, встановлення додаткових соціальних пільг і гарантій у цій сфері.

Сучасне трудове право має забезпечити реалізацію конституційних приписів стосовно того, що людина є в Україні найвищою соціальною цінністю, і кожен працюючий має безумовне право на відплатність своєї праці. Адже відомо, що трудове право є однією з найважливіших ланок правової системи України. Історія засвідчує, що чим більша стабільність чинного законодавства, тим вища правова культура держави і суспільства.

Проте слід зазначити, що трудове законодавство має відповідати двом вимогам: з одного боку, бути стабільним, оскільки відсутність стабільності знижує ефективність дії закону, а з іншого – динамічним, своєчасно реагувати на зміни в соціально-економічному житті суспільства через ухвалення ефективних норм для регулювання трудових відносин, що дуже важливо для кодифікації трудового законодавства.

З цією метою необхідно передбачити нові підходи і розробити такі механізми, що адекватно відповідатимуть як сьогоdnішнім складним, так і подальшим ринковим явищам у цілому за умови їх сталого розвитку і стабілізації.

Узагальнюючи вищевикладене, необхідно вживати таких заходів:

– ухвалити Трудовий кодекс, який закріпив би основні положення, принципи, сферу чинності трудового права, визначив основні гарантії, що забезпечуються

державою, а також інші загальні інститути трудового права і став би своєрідною конституцією трудового права. Тобто його норми мають поширюватися на всіх без винятку осіб, які перебувають у трудових правовідносинах;

– внести зміни до Закону України “Про колективні договори та угоди” щодо запровадження механізму поширення чинності галузевих угод на роботодавців, які не беруть участі в їхньому підписанні;

– з метою захисту від надмірної експлуатації праці найманих працівників підприємств, які не застосовують принципів договірного регулювання заробітної плати та тарифних систем оплати праці, запровадити норми державного регулювання захисту їхньої заробітної плати;

– прийняти закон про “Фонд гарантованих трудових виплат”, в якому запровадити нове поняття “гарантована заробітна плата”, що дасть можливість регулювати заробітну плату найманих працівників на підприємствах малого та середнього бізнесу, які не застосовують принципів договірного регулювання заробітної плати. Це стосуватиметься тих підприємств, які всім без винятку працівникам, навіть директорам, сплачують заробітну плату в розмірі мінімальної заробітної плати;

– суттєво підвищити на законодавчому рівні мінімальну заробітну плату з одночасною зміною її поняття та складових;

– посилити відповідальність роботодавців за порушення законодавства про оплату праці.

#### Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 р. № 322-VII // ВВР УРСР. – 1971. – № 50. – Ст. 375.
3. Про оплату праці : Закон України від 24 березня 1995 р. № 108/95-ВР // ВВР України. – 1995. – № 17. – Ст. 121.
4. Про встановлення мінімальної заробітної плати з особливим урахуванням країн, що розвиваються : Конвенція МОП № 131 від 3 червня 1970 р. // Бюлетень Національної служби посередництва і примирення. – 2005. – № 12. – С. 13–15.
5. Трудове право України: Академічний курс : підручник / за ред. Н. М. Хуторян. – К. : Вид-во А.С.К., 2004. – 680 с.
6. Трудовий кодекс України : проект закону України від 4 грудня 2007 р. № 1108. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/ed\\_2008\\_10\\_02/JF0US00V.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2008_10_02/JF0US00V.html)
7. Скрипник О. Шляхи підвищення заробітної плати / О. Скрипник // Праця і зарплата. – № 18. – Травень. – 2011. – С. 4–5.
8. Капліна Г. А. Проблеми правового регулювання оплати праці в ринкових умовах України і шляхи їх вдосконалення : автореф. дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.05 “Трудове право; право соціального забезпечення” / Г. А. Капліна. – Х., 2009. – 22 с.

УДК 35, 323.2

В. Е. ЮРЧЕНКО

**РОЛЬ КОМУНІКАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ  
У ЛЕГІТИМАЦІЇ ВЛАДИ ТА УПРАВЛІННІ ІМІДЖЕМ**

*Доведено, що впровадження комунікаційних технологій у сфері державного управління має забезпечити не декларовану, а дійсну публічність влади. Визначено, що на сучасному етапі органи державного управління та політичні лідери потребують застосування ефективних комунікаційних технологій для укріплення власного іміджу, зростання рівня довіри громадян, ведення відкритого діалогу між владою та суспільством.*

**Ключові слова:** комунікаційні технології, легітимација влади, імідж, довіра громадян.

*It is substantiated that the application of communication technologies in public administration results in a real openness of officials, unlike a seeming one. This paper focuses on the current necessity for bodies of public administration and political leaders to effectively use communication technologies to bolster their images, to develop public trust, and to conduct an open dialogue between officials and society.*

**Key words:** communication technologies, legitimacy of officials, image, public trust.

На сьогодні використання комунікаційних технологій державною владою є вимогою часу. Завдяки впровадженню сучасних комунікаційних технологій покращується якість управлінської діяльності, збільшується рівень довіри населення. Крім того, завдяки вдалим комунікаційним технологіям державна влада та її представники здатні підвищувати власний рівень легітимності в суспільстві, переконувати громадян у правильності своїх дій.

Ті чи інші аспекти легітимацији влади та управління іміджем досліджували П. Бергер, Л. Віткін, О. Висоцький, Д. Гаврилюк, В. Кривошеїн, М. Лашкіна, Т. Лукман, Д. Наріжний, П. Олещук, М. Тур, С. Цокур.

Поняття “легітимација” досить широко використовується в сучасному науковому та практичному політичному дискурсах. Одними з перших, хто дав чітке й переконливе визначення легітимацији, були П. Бергер та Т. Лукман. Вони довели важливість і необхідність легітимацији для будь-якої соціальної діяльності, соціальних відносин, суспільства в цілому та, відповідно, політичної практики як складової суспільної взаємодії. Легітимација в їхньому розумінні розглядається як спосіб пояснення і виправдання суспільних і політичних інститутів, як їхня когнітивна й нормативна інтерпретація. Будучи певним регулятором суспільних відносин, легітимација як пояснення й оцінювання соціально-політичної реальності є основою здійснення ефективних перетворень політичними силами і стабільності в суспільстві [1, с. 27].

На думку П. Бергера та Т. Лукмана, легітимація формує смисловий універсум, який, у свою чергу, легітимує індивідуальну біографію й інституційний порядок, що уможлиблює соціальну взаємодію на рівні всього суспільства. Легітимація повинна мати своїм результатом смисловий порядок, що інтегрує соціальні відносини в певній групі або в суспільстві в цілому. Для свого існування будь-які соціальні смислові системи повинні підтримуватись певною спільнотою, групою, яка відає легітимацією [1, с. 140].

Специфіка легітимаційних процесів залежить і від обраного методу легітимації, який теж в основі має певне джерело. Тому типологізація джерел легітимності неможлива без аналізу методів і механізмів легітимації, що сприятиме розкриттю вихідного елемента легітимності – її джерела.

Є. Цокур вважає, що найбільш поширеними в практиці державно-управлінської діяльності є такі методи легітимації:

- використання сили та примусу як технології здобуття умовної легітимності;

- застосування демократичних процедур легітимації, найчастіше – вибори та інші методи прямої чи опосередкованої участі суспільства в управлінні державою;

- делегування повноважень і відповідальності щодо вибору легітимаційної моделі та її реалізації певному лідеру, який користується довірою й повагою у значної частини суспільства [11, с. 96].

О. Висоцький наполягає, що з розвитком засобів масової комунікації все більший вплив на легітимацію політичної влади справляє політичний імідж, носій якого досягає результатів у досягненні та зміцненні влади при мінімумі витрат матеріальних ресурсів. Політичний імідж має концентрувати в собі в активній формі стереотипні потреби, надії, бажання суб'єктів визнання, скорельовані з динамікою появи та подолання загроз і викликів суспільно-політичної реальності [3, с. 144].

Мега даного дослідження полягає в обґрунтуванні того, що вдосконалення сфери державного управління на сучасному етапі невіддільне від легітимації влади. У свою чергу, розширення легітимаційного поля влади можливе за рахунок ефективних комунікаційних технологій, які потрібні не лише органам державної влади та місцевого самоврядування, а і для укріплення власного іміджу політичних лідерів, тому що тільки за умов ведення відкритого діалогу між владою та суспільством стає можливим зростання довіри громадян до влади.

З легітимністю політичної влади тісно пов'язана її ефективність як ступінь здійснення владою тих функцій та очікувань, які покладає на неї більшість населення. Головним об'єктивним виявом ефективності державної влади є ступінь забезпечення нею прав і свобод громадян. Чим ефективніша влада, тим більшу підтримку населення вона має. Влада, яка базується на інтересі, є сильнішою. Особиста зацікавленість людей у владі спонукає їх до добровільного виконання владних розпоряджень [6, с. 139]. Саме цей шлях легітимації влади притаманний демократичним режимам.

Як доводять дослідження, легітимація влади є значущою для функціонування різних типів політичних режимів. Зокрема, традиційне суспільство, незважаючи на низький рівень розвитку економіки та відносно просту соціальну структуру, має досить розгалужену, глибоку й обґрунтовану систему легітимації політичної влади. Легітимація державної влади у традиційно-авторитарній державі базується на тісному поєднанні політичного й релігійного, що, зокрема, виражається у проголошенні правителя посередником між реальним і трансцендентним світами (“намісником Бога на землі”) [8, с. 149].

Теоретичне ядро нормативної моделі демократії та демократичної легітимності становить концепт публічності або громадськості – як ідеальний комунікативний простір, в якому розгортаються теоретичні й практичні дискурси, що легітимують соціальні інститути на основі дискурсивно-етичного способу формування волі громадян [7, с. 23]. Саме в цьому просторі стає можливим утвердження авторитету державної влади, на що мають безпосередній вплив комунікаційні технології.

Як зазначають дослідники, зазвичай вітчизняні інформаційні представництва органів державного управління не відрізняються ефективністю. Особливу увагу громадськості привертає витрата значних державних коштів на їх створення. Такий стан речей призводить до поглиблення розриву між владою та суспільством, що негативно відображається на довірі до влади і підтримці прийнятих нею рішень [11, с. 98].

Важливою формою контролю, видом комунікації та технологією легітимації влади є формування та управління іміджем. Дієвість іміджу як засобу контролю (над увагою, сприйняттям, пам’яттю, реакціями соціальних суб’єктів) та управління легітимацією пояснюється тим, що він є одиницею й видом комунікації та водночас не завжди сприймається як комунікація. Імідж є повідомленням, яке спрямоване не стільки на раціональне розуміння, скільки на емоційно-чуттєве, реактивно-спонтанне сприйняття. На відміну від чистих вербальних раціонально аргументованих повідомлень, імідж вимагає особистісного сприйняття, навіть вживання в життєвий контекст його носія.

Як технологія легітимації політичної влади, формування й управління іміджем лідера передбачає виконання за його допомогою трьох основних завдань:

- переконати в достатній силі та владних можливостях лідера здійснити свій політичний проект;
- емоційно захопити та викликати довіру до лідера;
- солідаризувати з лідером як із людиною, що найкраще розуміє проблеми та інтереси своїх послідовників [9, с. 49].

Шляхи вирішення цих завдань можуть бути найрізноманітнішими. Але вони мають враховувати специфіку суспільно-політичної ситуації та стереотипи, очікування й ціннісні ієрархії реципієнтів іміджу. Тільки за цих умов відбуватиметься легітимація влади.

Використання нових технологій впливу та маніпулювання суспільною свідомістю, виборчих технологій, PR-акцій, політичного маркетингу, технологій політичної реклами, іміджмейкерської діяльності суттєво підсилює

ефективність управління суспільством, але і створює нові проблеми. Для суспільства транзитивного типу основними проблемами управління є пошук адекватного соціально-технологічного інструментарію до розв'язання соціально-політичних проблем, а також проблема відповідності застосовуваних політичних технологій принципам моралі і гуманізму [2, с. 11].

Вирішення цих проблем потребує активної діяльності органів державного управління в інформаційному просторі, який охоплює всі сфери комунікації (ЗМІ, інтернет-середовище, книговидавництво, бібліотечну справу, кіноіндустрію, теле- та радіокомунікацію, усі типи зв'язку і державні структури, які працюють з інформацією). М. Лашкіна зазначає, що сучасне інформаційне законодавство України потребує кодифікації й узгодження з політичними, психологічними та ментальними особливостями українського суспільства. В Україні поки що не створено цілісної Концепції інформаційної політики як стратегії розвитку національної інформаційної сфери. Вона, на думку авторки, могла б стати оптимальною формою налагодження складних інформаційних відносин між громадянами, суспільством і державою. Створення такого документа сприятиме плануванню, структуруванню і систематизації діяльності органів державної влади з регулювання інформаційної сфери та закріпленню обов'язкових вимог щодо діяльності всіх суб'єктів інформаційного ринку. Механізмом виправлення інформаційного дисбалансу між громадянами та державою може стати закон про доступ до публічної інформації, що має сприяти максимальному розкриттю інформації в інтересах громадськості, реалізацію права кожної особи на вільний доступ до інформації, забезпечення ефективного механізму його захисту. У цьому законі можна також передбачити створення громадської ради з питань діяльності ЗМІ та запровадження посади уповноваженого з питань інформації [10, с. 7–8].

Система взаємовідносин органів державної влади та засобів масової комунікації може бути визначена у трьох головних аспектах:

1) політико-ідеологічному – охоплює взаємовідносини в аспекті використання владою медіа-систем для збереження державних структур суспільства та розуміння природи ЗМІ як форми виробництва і як форми ідеологічного впливу;

2) політико-законодавчому – ЗМІ розглядаються як системи, що регулюються законодавством, з урахуванням вимог національної безпеки та забезпечення національних інтересів;

3) економічному – ЗМІ сприймаються як структура виробництва на ринку з урахуванням видатків та прибутків цього ринку в системі ВВП та економічних інтересів держави [10, с. 8].

Упровадження комунікаційних технологій у сферу державного управління в зазначених аспектах має забезпечити не декларовану, а дійсну публічність влади. Публічність може бути визначена у двох основних значеннях:

1) режим відкритості функціонування влади та прозорості прийняття політичних рішень (основний історичний алгоритм представницької демократії);

2) участь громадськості у формуванні політичного порядку денного та прийнятті рішень (новітні форми та практики).

Публічність у сфері державного управління вимагає впровадження стилю роботи в режимі динамічної комунікації. Основними стратегіями політики публічності влади, що можуть бути реалізовані за допомогою комунікаційних технологій, є такі напрями:

- підвищення рівня громадянської компетенції, що передбачає необхідну стадію інформування громадськості про альтернативи вирішення суспільних проблем;

- розвиток громадянської культури участі й інформування громадян про можливі законні способи їхньої участі в обговоренні та прийнятті важливих для суспільства рішень;

- адаптація (без фанатизму, що перероджується в модну ритуальність) новітніх технологій;

- оптимізація нового формату взаємовідносин у трикутнику “влада – професійна й соціальна експертиза – суспільство”, де професійні соціальні експерти можуть і повинні стати представниками громадських інтересів та громадянського суспільства в Україні;

- чесний, відкритий діалог влади з суспільством про труднощі і проблеми нинішнього періоду, послідовність й обов’язковість виконання декларованих обіцянок, чесність у дрібницях (припинення практики кумівства, неухильне дотримання Закону в таких питаннях, як державно-парламентське сумісництво, реальне розведення бізнесу та політики) [6, с. 140–141].

Для підвищення авторитету органів державної влади доцільно також розробити комплексну програму діяльності щодо надання їй публічного характеру, передбачивши реалізацію конкретних і дієвих заходів за такими напрямками:

- уточнення положень законодавства про діяльність органів державної влади у частині визначення інформування громадян про поточну діяльність органу державної влади як важливого завдання;

- формування в державних службовців стійких внутрішніх переконань щодо їхньої відповідальності за інформування громадськості про діяльність державної влади, набуття ними необхідних знань та навичок;

- інформування населення про його права щодо доступу до інформації про функціонування органів державної влади, зокрема через залучення до цієї діяльності громадських організацій, а також обґрунтування та роз’яснення причин прийняття урядових рішень;

- упровадження сучасних форм забезпечення відкритості влади, таких як громадянські слухання, відкриті експертні обговорення;

- підвищення правової та політичної культури громадян України;

- реалізація комплексу заходів щодо підвищення технологічної забезпеченості інформаційної відкритості;

- формування суспільного попиту на інформацію про діяльність державної влади, інтересу громадян щодо її отримання [4, с. 37].

Таким чином, публічність та ефективність влади, забезпечення застосуванням сучасних комунікаційних технологій є важливими критеріями

легітимної влади в демократичному суспільстві. Дотримання демократичних норм і процедур формування органів влади, приведення законодавства й системи державного управління у відповідність до реалій політичного життя є запорукою зростання авторитету державної влади, що забезпечує успішне здійснення політики, підтримку законності та стабільності в суспільстві.

Література:

1. *Бергер П.* Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания / П. Бергер, Т. Лукман ; пер. с англ. – М. : Academia-центр, МЕДИУМ, 1995. – 323 с.

2. *Віткін Л. М.* Методичні підходи до побудови комп'ютерної інформаційної системи технічного регулювання України, як складової системи “електронний уряд” / Л. М. Віткін, Т. А. Лемешко, Г. І. Хімичева, А. С. Зенкін // Вісник Харківського університету Повітряних Сил. – 2010. – Вип. 1 (23). – С. 97–102.

3. *Висоцький О. Ю.* Політичний лідер як суб'єкт здійснення технологій легітимації влади / О. Ю. Висоцький // Вісник Дніпропетровського університету. – 2010. – Вип. 20. – С. 142–152. – (Серія: Філософія, соціологія, політологія).

4. *Гаврилюк Д. Ю.* Публічність та ефективність як ознаки легітимності політичної влади в Україні / Д. Ю. Гаврилюк // Наукові праці МАУП. – 2010. – Вип. 3 (26). – С. 138–141.

5. Інформаційна відкритість української влади : Аналітична доповідь. – К. : НІСД, 2002. – 59 с.

6. *Кривошеїн В. В.* Політичний імідж як інструмент легітимації політичної влади: теоретико-методологічний аспект / В. В. Кривошеїн // Гуманітарний журнал. – 2010. – № 3–4. – С. 46–51.

7. *Лашкіна М. Г.* Концептуальні засади взаємодії органів державної влади та засобів масової інформації в умовах демократизації державного управління в Україні : автореф. дис. ... к. держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / М. Г. Лашкіна. – К., 2008. – 16 с.

8. *Наріжний Д. Ю.* Аналіз політичних технологій та особливостей їх застосування в транзитивному суспільстві : автореф. дис. ... к. політ. н. : спец. 23.00.02 / Д. Ю. Наріжний. – Дніпропетр., 2004. – 20 с.

9. *Олещук П. М.* Символічна стратегія позиціонування влади як основа легітимації традиційного авторитарного режиму / П. М. Олещук // Грані. – 2010. – № 5 (73). – С. 146–150.

10. *Тур М. Г.* Легітимація соціальних інститутів: соціально-філософський аналіз : автореф. дис. ... д. філос. н. : спец. 09.00.03 / М. Г. Тур. – К., 2007. – 41 с.

11. *Цокур Є. Г.* Особливості визначення та типологізації джерел владної легітимності / Є. Г. Цокур // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. – 2009. –

Т. 110. – Вип. 97 : Політологія. – С. 95–99.

Надійшла до редколегії 22.12.2011 р.



УДК 35.342

В. А. ГРАБОВСЬКИЙ, О. О. МІЩАН

## ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ІНСТИТУТАМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

*Проаналізовано стан і перспективи розвитку інститутів громадянського суспільства в Україні, а також окреслено шляхи їх взаємодії з органами державної влади.*

**Ключові слова:** інститути громадянського суспільства, механізми взаємодії, атрибути та функції громадянського суспільства.

*Analysis of the status and prospects of development of institutions of civil society in Ukraine, and also outlined the ways of their interaction with the State authorities.*

**Key words:** civil society institutions, mechanisms of interaction, attributes, and functions of civil society.

Для подальшої розбудови України як демократичної, соціальної, правової держави надзвичайно важливою є тісна взаємодія держави з інститутами громадянського суспільства. Як показує європейський та світовий досвід, суспільний прогрес, демократичний розвиток та економічне зростання будь-якої держави неможливо реалізувати без активної участі з боку суспільства. Розвинене громадянське суспільство є невід'ємною складовою всіх демократичних правових держав світу.

В Україні наразі досить гостро стоїть потреба вироблення механізмів ефективної взаємодії між державою та інститутами громадянського суспільства. Ця проблематика порушується у працях багатьох вітчизняних науковців, а саме: Е. Афоніна, В. Бакуменка, В. Бондаренка, К. Гаджієва, В. Козакова, В. Корженка, А. Мацюка, В. Місюри, В. Нікітіна, О. Радченка та інших учених. Однак попри значну увагу з боку науковців, громадськості та працівників органів влади різних рівнів, зазначені питання потребують подальшого розгляду та ґрунтовного вивчення, що є метою даної роботи.

Сьогодні під громадянським суспільством розуміють систему інститутів поза державними і комерційними межами, яка забезпечує самоорганізацію та розвиток населення. Іншими словами, – це сукупність громадянських і соціальних інституцій та організаційних заходів, які формують базис реально функціонуючого суспільства у протидію і доповнення виконавчих структур держави (незалежно від політичної системи).

Узагальнюючи доробки вчених, можна розглядати громадянське суспільство як систему, яка складається з кількох частин. Це, по-перше, громадські організації (інститути), які виконують соціальні функції; по-друге, механізми взаємодії між суспільством і державою; по-третє, механізми контролю

суспільства владних відносин. Структурними елементами цієї системи є організації (політичні партії, громадські об'єднання, асоціації) та різні об'єднання (професійні, творчі, спортивні, конфесійні тощо), що охоплюють усі сфери суспільного життя і є своєрідним регулятором свободи людини.

До основних атрибутів громадянського суспільства науковці відносять такі:

- наявність публічного простору, засобів і центрів комунікації, наслідком чого є формування сфери громадського (цивільного) життя і громадської думки;
- організоване громадське (публічне) життя вільних і рівних індивідів, чий права захищені конституцією та законами;
- незалежні від держави, добровільні асоціації, автономність яких усвідомлена на індивідуальному і колективному рівні [3].

Стосовно функціональної складової зазначимо, що громадянське суспільство характеризується виконанням таких функцій:

- самоорганізація громадського механізму для виконання суспільних справ;
- противага владним структурам, головної перепони можливим спробам узурпації влади;
- засіб соціалізації, що зменшує відчуженість індивідів та орієнтує їх на “суспільно корисні справи”;
- сприятливе суспільне середовище для поширення громадянської політичної культури і через неї – для зміцнення демократичного ладу, надання процесові демократизації незворотного характеру [3].

Отже, що розвинутішим є громадянське суспільство та його інститути, то легше громадянам захищати свої власні інтереси, тим більшими є їхні можливості щодо самореалізації в різних сферах суспільного життя і тим меншою є небезпека узурпації політичної влади тими чи іншими її органами чи окремими особами.

Переходячи від загальних засад визначення громадянського суспільства, розглянемо реальний стан його розвитку в Україні.

Останніми роками говорити про розбудову громадянського суспільства в Україні стало настільки ж модно, як і про боротьбу зі СНІДом та євроінтеграцію. Численні міжнародні фонди тривалий час інвестують значні кошти у підтримку українських громадських організацій і заходів. Держава демонструє лояльність до громадянського суспільства, створивши численні громадські ради ледь не при кожному органі державної влади. Питанням громадянського суспільства присвячуються незліченні круглі столи, симпозиуми, дискусії і конгреси [5].

Структурну основу громадянського суспільства в Україні складають:

- громадські організації та об'єднання громадян;
- політичні партії, що не прийшли до влади;
- благодійні організації;
- громадські ЗМІ;
- самоврядні територіальні громади;
- трудові та навчальні колективи;
- професійні та творчі спілки;
- релігійні об'єднання, тощо [4].

Основою створення та функціонування громадянського суспільства в Україні є положення Конституції України, а саме: права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст та спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави; держава гарантує право кожного на свободу світогляду і віросповідання; держава закріплює право за громадянами України на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації; держава гарантує право громадянам брати участь в управлінні державними справами; держава створює належні умови, що забезпечують право усіх направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування тощо [1].

Нормативно-правовою базою регулювання діяльності громадянського суспільства є Цивільний кодекс України; закони України “Про об'єднання громадян”, “Про молодіжні та дитячі громадські організації”, “Про політичні партії в Україні”, “Про звернення громадян”, “Про органи самоорганізації населення”, “Про благодійництво та благодійні організації”, “Про соціальні послуги”; Указ Президента України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”; постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про волонтерську діяльність у сфері надання соціальних послуг” тощо [2].

Разом з тим, особливого значення, як зазначалось вище, набувають саме питання взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної влади України. Сьогодні ця взаємодія в основному відбувається в таких правових формах:

1. Участь інститутів громадянського суспільства в нормотворчій діяльності держави, яка забезпечується участю в розробленні та обговоренні проектів нормативно-правових актів. Громадське обговорення проектів нормативних актів є обов'язковим етапом нормотворчого процесу в системі органів виконавчої влади. Консультації з громадськістю в нормотворчому процесі проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості в діяльності цих органів. Проведення консультацій з громадськістю має також сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади і громадськості, підвищенню якості підготовки та прийняття рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням думки громадськості, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень. Консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави та життєвих інтересів широких верств населення.

2. Участь у правозастосовній діяльності держави, яка забезпечується шляхом повної або часткової передачі повноважень державних органів інститутам громадянського суспільства та громадського контролю. Громадські

організації також беруть участь у наданні адміністративних послуг на підставі повноважень, які їм надані законом або нормативно-правовим актом органу виконавчої влади. Це також залучення інститутів громадянського суспільства до надання соціальних послуг; здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, експертизи їх ефективності, подання органам державної влади експертних пропозицій, утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки у формуванні та реалізації державної політики; виконання спільних проектів інформаційного, аналітично-дослідницького, благодійного і соціального спрямування тощо. Слід також відзначити, що за останні роки Верховною Радою України прийнято ряд важливих законів, які розширили предмет, зміст і межі громадського контролю за діяльністю держави. Наприклад, громадські організації беруть участь у здійсненні цивільного контролю над Воєнною організацією держави та правоохоронними органами, здійснюють громадський контроль за дотриманням законів, спрямованих на запобігання та протидію корупції, з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать чинному законодавству [6].

Проте, незважаючи на достатню нормативно-правовому складову розвитку громадянського суспільства в Україні, реальна ситуація стосовно діяльності громадських інститутів виглядає набагато складнішою. На сьогоднішній день в Україні діє близько 140 політичних партій та більш ніж 3,5 тис. легалізованих громадських організацій, створено численні благодійні організації [5]. Проте, якщо ж відійти від різного роду показників, то виявиться певна примарність загальної картини. Абсолютна більшість структур громадянського суспільства має фіктивний характер: зі 140 політичних партій реально працює не більше двох десятків, майже половина громадських організацій існує лише на папері. Переважна більшість благодійних організацій також не виконують свої функції [5].

Таким чином, можна констатувати той факт, що попри всі розмови й заходи, спрямовані на розвиток громадянського суспільства, в нашій державі воно знаходиться лише на стадії становлення. Отже, і обговорювати ефективність взаємодії держави з інститутами громадянського суспільства необхідно системно, починаючи, перш за все, з упорядкування цих відносин. Покласти початок такій системі може, наприклад, прийняття Концепції взаємодії держави з громадянським суспільством, проект якої на сьогоднішній день розроблено Міністерством юстиції України. Така свого роду систематизація сприятиме позбавленню хаотичності у відносинах між державою та інститутами громадянського суспільства.

Іншими важливими кроками удосконалення взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства є сприяння розвитку громадянської ініціативи, зміцнення правопорядку, створення умов запобігання корупції, а також наявність політичної волі владної еліти щодо усвідомлення цінностей і принципів, що лежать в основі співробітництва між органами влади та інститутами громадянського суспільства.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – Х. : ТОВ "Одісей", 2007. – 48 с.
2. Проект Концепції взаємодії держави з громадянським суспільством // Сайт Міністерства юстиції України. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/33679>
3. *Бойчук М. А.* Влада і громадянське суспільство: механізми взаємодії / М. А. Бойчук. – К. : Атлант ЮЕмСі, 2007. – С. 76–78.
4. *Гордієнко В.* Практика українських неурядових організацій та їх вплив на прийняття політичних рішень / В. Гордієнко // Центр соціальної експертизи і прогнозування. – Режим доступу : [http://www.varianty.org.ua/projects/total/2005/civil\\_society/Hordiyenko.htm](http://www.varianty.org.ua/projects/total/2005/civil_society/Hordiyenko.htm)
5. *Толкачов О.* Громадянське суспільство в Україні: фікція чи провідник змін? / О. Толкачов // Ресурсний центр "Гурт". – Режим доступу : <http://gurt.org.ua/articles/3261>
6. *Семьоркіна О. М.* Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства / О. М. Семьоркіна. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/33679>

*Надійшла до редколегії 23.12.2011 р.*

## ДЕРЖАВНА СЛУЖБА: АСПЕКТИ ТА ПРАКТИКИ

УДК 35.071

В. В. ТОЛКОВАНОВ

### ІННОВАЦІЙНІ ФОРМИ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ І ПОСАДОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Розглянуто актуальні питання розробки та впровадження інноваційних форм підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування. На засадах аналізу нормативно-правових актів, кращих вітчизняних і зарубіжних практик визначаються нові напрями та форми підвищення кваліфікації державних службовців як один з пріоритетних напрямів модернізації державної (публічної) служби в Україні.*

**Ключові слова:** державне управління, державна служба, служба в органах місцевого самоврядування, державні службовці, адміністративна реформа, кадрова політика, підвищення кваліфікації, навчання, інновації.

*The article presents the key issues of the elaboration and the implementation of the innovative forms the professional retraining of the civil servants and the local officials. The new directions and the forms of the development of the professional competency of the civil servants and the servants of local self-government bodies are pointed out (on the basis of the analysis of the legislative acts and the best national and international practices) as a prior way for the modernisation of the civil service in Ukraine.*

**Key words:** professional competency, civil service, service in local self-government bodies, personnel policy, administrative reform, training, civil servants, servants of local self-government bodies, public administration.

У контексті реалізації адміністративної реформи, розпочатої в 2010 р. Президентом України, пріоритетного значення набувають питання модернізації державної служби та підвищення професійного рівня як державних службовців, так і посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Разом з тим, рівень професіоналізації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування безпосередньо залежить від ефективної системи підвищення кваліфікації, підвищення їх кваліфікаційного рівня шляхом отримання відповідних знань, умінь та навичок.

Беручи до уваги сучасні тенденції розвитку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, національна система підвищення кваліфікації працівників органів влади, безумовно, потребує вдосконалення та визначення нових пріоритетів. Важливим аспектом у цьому процесі є вдосконалення навчальних програм, вироблення та впровадження нових інноваційних форм підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Питанням розробки та впровадження нових інноваційних форм підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування приділяється значна увага представниками вітчизняної науки. Так, серед науковців, які досліджували різні аспекти згаданого питання, слід виділити М. Білінську, Н. Гончарук, М. Канавець, В. Князева, В. Куйбиду, В. Мамонову, В. Мартиненка, Н. Нижник, В. Олуйка, Т. Пахомову, Н. Протасову, М. Пухтинського, О. Руденко, С. Серьогіна, В. Чмигу, В. Удовиченка, Ю. Шарова, В. Яцюка та ін. Разом з тим сьогодні в контексті реалізації адміністративної реформи в Україні згадане питання набуває особливого значення, що потребує подальших досліджень і розробок з удосконалення процесу підвищення кваліфікації, зокрема й з урахуванням кращих міжнародних та вітчизняних практик.

Метою статті є визначення актуальних питань розробки та впровадження інноваційних форм підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування можна визначити як навчання з метою оновлення та розвитку знань і умінь, необхідних для ефективного вирішення завдань професійної управлінської діяльності.

В Україні передбачено такі види підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів, що забезпечують його неперервність:

- навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації (ПППК);
- підвищення кваліфікації за програмами тематичних постійно діючих та короткотермінових семінарів;
- участь у семінарах, що проводяться з урахуванням потреб у підвищенні ефективності виконання посадових обов'язків і результатів щорічної оцінки професійної діяльності державних службовців;
- стажування в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, а також за кордоном;
- самоосвіта за річними програмами, а також безпосередньо на робочому місці;
- участь у наукових дослідженнях з проблематики державного управління [6].

За даними Національного Агентства України з питань державної служби (далі – Нацдержслужба України), загальна чисельність державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування на кінець 2010 р. становила 379 283 особи. З них в органах державної влади працювало 279 500 державних службовців, в органах місцевого самоврядування – 99783 посадові особи місцевого самоврядування [11].

Водночас в органах державної влади та органах місцевого самоврядування спостерігається висока плинність кадрів, що посилюється проблемою недостатньої кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. За даними Нацдержслужби, протягом останніх років простежується тенденція щодо зменшення кількості державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, які підвищували кваліфікацію: якщо в період 2004 – 2007 рр. частка посадових осіб місцевого самоврядування, які підвищили кваліфікацію, зростає з 10 до майже 14 %, то у період 2009 – 2010 рр. спостерігається різке падіння до рекордно низького показника за останні шість років – всього 8,8 % [11]. Усе вищевикладене обумовлює необхідність пошуку нових більш привабливих форм підвищення кваліфікації для державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування.

Однією з важливих форм навчальних занять підвищення кваліфікації є лекція, яка покликана розкрити основні положення теми, її проблеми та дискусійні питання, узагальнений досвід діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, викликати творчий інтерес слухачів, дати їм рекомендації для практичної роботи, показати шляхи вирішення існуючих проблем. За вимогами сьогодення класична лекція доповнюється інноваційними (інтерактивними) елементами, які сприяють візуалізації навчального матеріалу [3].

До активних форм навчання (підвищення кваліфікації) також відносять такі:

– тематичну дискусію та “круглий стіл”, які проводяться для обговорення складних теоретичних проблем і обміну досвідом між слухачами. Завданням викладача (ведучого, модератора) є спрямувати дискусію, вміло зіштовхуючи різні точки зору, звертаючи увагу на ті або інші проблемні сторони питань, що обговорюються;

– метод мозкової атаки (мозковий штурм) – це групове рішення творчої проблеми, що забезпечується застосуванням різних прийомів. Саме під час “мозкового штурму” учасники набувають уміння доброзичливо сперечатися, слухати, задавати питання, заохочувати та критикувати.

Використання таких інноваційних (інтерактивних) елементів підсилює ефективність навчального процесу в системі підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування, передбачає зростання їх компетентності, формування в них управлінської культури, сучасних підходів до професійної діяльності, орієнтацію державних службовців на глибокий аналіз і узагальнення практики шляхом запровадження інтерактивних методів та технологій навчання.

Відповідно до рекомендацій, підготовлених свого часу Головним управлінням державної служби України [5], до чинної системи підвищення кваліфікації кадрів впроваджуються тренінгові програми, які покликані сприяти змістовному розвитку професіоналізму державних службовців, їх умінню працювати в нових умовах. Тренінгові методи та технології є найбільш визнаними в усьому світі серед інтерактивних методів, які внаслідок науково-



методичної розробленості, практичної спрямованості та доступності вважаються надзвичайно ефективними з точки зору розвитку особистості, набуття знань, практичних навичок і вмінь. Запровадження тренінгів як специфічного виду підготовки кадрів має стати пріоритетним напрямком діяльності центрів підвищення кваліфікації.

Головною метою тренінгу є надати максимально наближені до практичного застосування навички, які без додаткового опрацювання можна застосувати в реальній роботі. У тренінгу використовуються проблемні ситуації з реальної діяльності учасників, які програються і аналізуються групою за участю фахівців. Сучасний тренінг може мати такі види: міні-лекції, групові обговорення, мозкові штурми, рольові ігри, дискусії, презентації учасників, розгляд (розбір) ситуацій тощо [7].

Крім того, у сфері підвищення кваліфікації треба більш активно застосовувати сучасні методи та технології, які вже широко реалізуються в економіці, психології, менеджменті, педагогіці, а саме: акмеологічне консультування, коучинг, наставництво, менторство, фасілітацію, медіацію, навчання в робочих групах тощо. Акмеологічне консультування – це індивідуальна робота зі слухачами системи підвищення кваліфікації, що пов'язана з наданням їм допомоги в досягненні власних вершин професійної діяльності, своєї педагогічної / виховної майстерності [9]. Коучинг – це сфокусований на рішенні, орієнтований на результат, систематичний процес співробітництва, в ході якого коуч (керівник, тренер, професіонал) сприяє покращанню виконання певної діяльності, самостійному навчанню і особистісному росту людей. У найбільш загальному вигляді, коучинг в системі органів державної влади визначається як спеціально організований процес надання допомоги керівникам, колективу (чи групі осіб) у розв'язанні проблем державно-управлінської діяльності та підвищення соціально-психологічної компетенції людей [8]. Наставництво як метод навчання повинен також відігравати більш важливу роль у навчальному процесі, зокрема у підвищенні кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування. З одного боку, його застосування може істотно впливати на успішність адаптації тих кадрів, що були прийнятий на роботу недавно; з іншого – цей метод досить ефективно може розвивати комплекс професійних навичок самого наставника [4].

З метою підвищення кваліфікації та професійного рівня державних службовців постановою Кабінету Міністрів України було запроваджено щорічний Всеукраїнський Конкурс “Кращий державний службовець” (далі – Конкурс) [11]. Основним завданням його проведення було визначено сприяння зростанню професіоналізму, відкритості, інституційної спроможності державної служби, підвищення її авторитету в суспільстві, а також упровадження особливої системи самоосвіти – комплексного підвищення кваліфікації, яке щороку триває вісім місяців (з березня по жовтень) [2]. Постановою Кабінету Міністрів України цей Конкурс визначено як одну з форм підвищення кваліфікації державних службовців [1].

У 2011 р. Конкурс проводився в контексті доручень Президента України щодо виконання Національного плану дій на 2011 р. щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [10], а також впровадження нового антикорупційного законодавства на державній службі.

Нацдержслужбою України як центральним органом виконавчої влади, відповідальним за реалізацію єдиної державної політики у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, було проведено відповідну методично-консультативну роботу щодо підвищення кваліфікації державних службовців у 2011 р. у рамках Конкурсу, а саме:

– наказом від 12 листопада 2010 р. № 286 затверджено відповідні методичні рекомендації;

– наказом від 9 грудня 2010 р. № 286 затверджено Положення про здійснення моніторингу професійного зростання переможців та лауреатів Конкурсу [11].

Оргкомітетом Конкурсу було також доручено Національній академії державного управління при Президенті України актуалізувати завдання Комплексної програми підвищення кваліфікації державних службовців II – VII категорій посад у рамках проведення щорічного Всеукраїнського конкурсу “Кращий державний службовець”. За підсумками цієї роботи, 28 січня 2011 р. було затверджено плани проведення Конкурсу в 2011 р. у центральних та місцевих органах виконавчої влади (з урахуванням Указу Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” від 9 січня 2010 р. № 1085).

З метою поширення позитивного досвіду Конкурсу, об’єднання його учасників, організаторів та партнерів у професійну соціальну мережу переможцями та учасниками Конкурсу в січні 2011 р. було створено веб-сайт “Спільнота кращих державних службовців” ([www.kds.org.ua](http://www.kds.org.ua)), який було презентовано на робочій нараді з проведення Конкурсу 17 січня 2011 р.

На офіційному веб-сайті Нацдержслужби України в банері Всеукраїнський конкурс “Кращий державний службовець” розміщено методичні матеріали з питань проходження всіх трьох турів Конкурсу та підсумкові матеріали за результатами їх проведення.

Відповідно до планів проведення Конкурсу в місцевих органах виконавчої влади, в 2011 р. було створено 810 оргкомітетів з проведення I туру, що на 100 оргкомітетів більше, ніж у 2010 р. (710), з них: 284 – в апаратах та структурних підрозділах Ради міністрів АР Крим, Верховної Ради АР Крим, обласних та Київської і Севастопольської міських державних адміністраціях, що на 87 оргкомітетів більше, ніж у 2010 р. (197); 526 – в районних державних адміністраціях – на 13 оргкомітетів більше, ніж у 2010 р. (513). Разом з тим, загальна кількість оргкомітетів з проведення I туру Конкурсу в апаратах та структурних підрозділах міністерств, центральних органів виконавчої влади складала 146, що на 95 оргкомітетів менше, ніж у 2010 р. (241), з них: 28 – в апаратах, що на 20 оргкомітетів менше, ніж у 2010 р. (48); 118 у структурних підрозділах та територіальних органах – на 75 оргкомітетів менше, ніж у 2010 р. (193) (рис. 1).

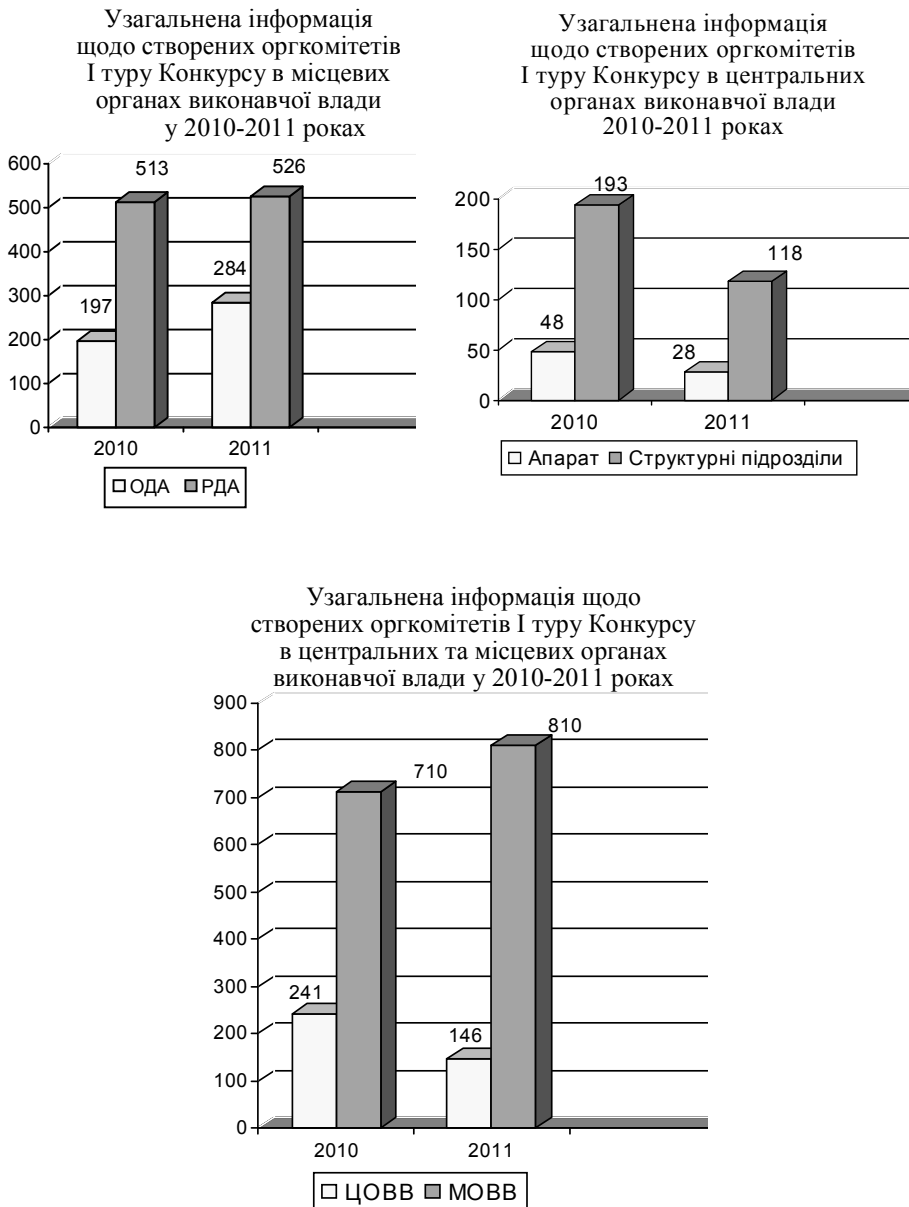


Рис. 1. Узагальнена інформація щодо створених оргкомітетів I туру конкурсу

Загальна кількість учасників I туру Конкурсу в місцевих органах виконавчої влади склала 7622 особи (2010 р. – 7651), з них 6022 учасники у райдержадміністраціях (2010 р. – 6256), 1600 – в облдержадміністраціях (2010 р. – 1395). В апаратах та структурних підрозділах міністерств, центральних органів виконавчої влади, інших державних органів участь у першому турі Конкурсу взяли 1768 осіб, що майже в два рази менше, ніж у 2010 р. (3 413 осіб), з них 123 учасника в апаратах (2010 р. – 181), 1645 у структурних підрозділах міністерств, центральних органів виконавчої влади (2010 р. – 3232) (рис. 2). Зазначені показники обумовлені процесом оптимізації системи центральних органів виконавчої влади [11].

Підвищення кваліфікації учасників II туру Конкурсу між державними службовцями місцевих органів виконавчої влади відбувалося на базі обласних та регіональних ЦППК відповідно до затверджених планів-графіків. Проведенню II туру Конкурсу передувала організація циклу короткотермінових семінарів таких: “Державне управління і державна служба”; “Державний службовець в сучасних умовах: професіоналізм та компетентність”; “Актуальні питання удосконалення діяльності державних службовців”; “Розвиток державної служби в історичному аспекті”; “Актуальні проблеми державного управління” тощо.

До участі у II турі Конкурсу оргкомітетами Конкурсу в регіонах відібрано 1101 державний службовець, що на 62 особи більше, ніж у 2010 р. (1039) місцевих органів виконавчої влади, з них у номінації “Кращий керівник” – 493 особи; у номінації “Кращий спеціаліст” – 608 осіб.

За результатами II туру, усі учасники отримали свідоцтва про підвищення кваліфікації, до проходження програми підвищення кваліфікації III туру регіональними оргкомітетами було рекомендовано 105 державних службовців, які підтвердили найкращі знання під час II туру Конкурсу. Відзначення переможців Конкурсу відбувалося на урочистостях з нагоди Дня державної служби, що дозволило посилити професійну складову Конкурсу.

До II туру Конкурсу оргкомітетами було відібрано 33 державних службовця ЦОВВ, що на 20 осіб менше, ніж у 2010 р. (53 особи) з них у номінації “Кращий керівник” – 13 осіб; у номінації “Кращий спеціаліст” – 20 осіб [15] (рис. 3).

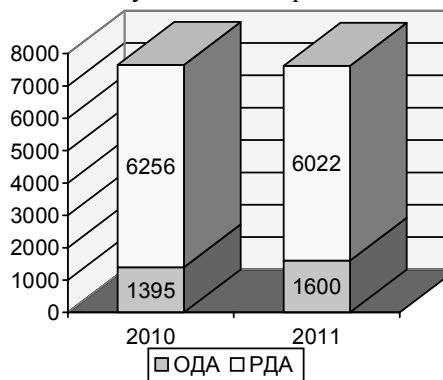
Підвищення кваліфікації учасників II туру Конкурсу між державними службовцями ЦОВВ відбувалося на базі Науково-навчального інституту регіонального управління та місцевого самоврядування Академії муніципального управління в рамках короткострокового семінару: “Державна служба: правовий стиль та методи роботи в умовах адміністративної реформи”. Учасникам II туру Конкурсу вручені свідоцтва про підвищення кваліфікації. За результатами II туру Конкурсу серед державних службовців ЦОВВ Оргкомітетом рекомендовано вісім учасників для проходження програми підвищення кваліфікації III туру.

Для проведення підвищення кваліфікації державних службовців у рамках III туру, який проходив з 17 по 21 жовтня 2011 р., Оргкомітетом з проведення III туру Конкурсу затверджено Програму короткострокового семінару: “Державна служба – правовий стиль і методи роботи в умовах реалізації Програми економічних реформ у контексті нового антикорупційного законодавства”.

Моніторинг участі у I турі Конкурсу державних службовців центральних органів виконавчої влади у 2010 – 2011 роках



Моніторинг участі у I турі Конкурсу державних службовців місцевих органів виконавчої влади у 2010 – 2011 роках



Моніторинг участі у I турі Конкурсу державних службовців центральних та місцевих органів виконавчої влади у 2010 – 2011 роках

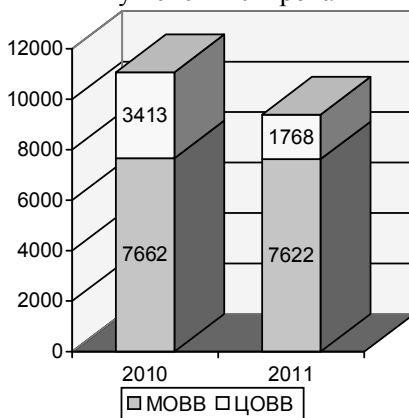


Рис. 2. Моніторинг участі у I турі конкурсу державних службовців

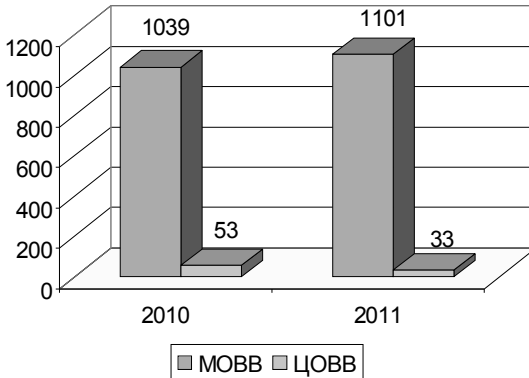


Рис. 3. Результати II туру конкурсу

Підвищення кваліфікації державних службовців у рамках III туру Конкурсу відбувалося на базі Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентіві України. Протягом вересня 2011 р. незалежними експертами Національної академії державного управління при Президентіві України проводилась попередня оцінка творчих робіт учасників заключного (III) туру Конкурсу.

З 98 учасників, допущених Оргкомітетом до участі в III турі Конкурсу, в його рамках підвищили кваліфікацію 91 державний службовець місцевих і центральних органів виконавчої влади (2010 р. – 94) з них: у номінації “Кращий керівник” – 50 осіб (2010 р. – 46); у номінації “Кращий спеціаліст” – 41 особа (2010 р. – 48).

Під час першого етапу III туру Конкурсу – захисту творчих робіт – членами Оргкомітету оцінювалися вміння конкурсантів обирати та аналізувати проблему, оцінювати зміни, які відбуваються у регіонах та у цілому в країні, застосовувати набуті знання під час I та II турів Конкурсу при розв’язанні конкретних управлінських завдань, обґрунтовувати практичні рекомендації, робити узагальнення статистичних даних.

Другий етап III туру Конкурсу – ділова гра – проводився з метою вироблення в конкурсантів навичок прийняття рішень у нестандартних ситуаціях. Діловій грі передувало проведення майстер-класів: “Самоменеджмент лідерів”, “Підвищення професійної компетентності керівника”, “Самоменеджмент державного службовця”.

На заключному етапі III туру Конкурсу – презентації учасника конкурсант характеризував власну професійну діяльність, мотиваційну спрямованість щодо неї, досягнуті результати своєї роботи та її роль у загальних результатах роботи органу влади, вносили власні пропозиції щодо

удосконалення роботи органу влади та своєї професійної діяльності, наголошували на основних власних пропозиціях щодо напрямів державної політики у сфері державної служби.

Ураховуючи вищевикладене, можемо зробити висновок, що комплексна програма підвищення кваліфікації учасників щорічного Всеукраїнського конкурсу “Кращий державний службовець” зафіксувала високі сучасні вимоги до чиновників усіх рівнів, орієнтацію цих вимог до європейських стандартів, здорової професійної конкуренції у сфері державного управління, належний рівень адміністративних послуг.

Реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців є одним з пріоритетних напрямів модернізації державної служби в цілому. Цей процес має включати перегляд існуючих і впровадження інноваційних форм підвищення кваліфікації як державних службовців, так і посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Більшість вчених і дослідників, зазначають, що при виборі форм і методів підвищення кваліфікації доцільно не зупинятися на чомусь одному, оскільки всі вони мають свої переваги та недоліки. Найбільш ефективними є ті навчальні програми, що припускають поєднання різних форм і методів подачі матеріалу. Їх вибір залежить від специфіки роботи слухачів, існуючих індивідуальних і корпоративних потреб, оснащення робочих місць технічними засобами і багатьох інших чинників.

Пріоритетним завданням навчальних закладів, які здійснюють підвищення кваліфікацію державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, є перегляд існуючих форм підвищення кваліфікації, аналізу кращих вітчизняних та зарубіжних практик, а також впровадження інноваційних форм та методик, які б відповідали сучасним пріоритетам щодо модернізації та реформування державної служби в Україні.

#### Література:

1. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : постанова Кабінету Міністрів України від 7 липня 2010 р. № 564 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 51. – Ст. 1701.

2. Про проведення щорічного Всеукраїнського конкурсу “Кращий державний службовець” : постанова Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. № 1152. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>

3. Білорусов С. Розвиток професіоналізму та визначення ділових якостей державних службовців / С. Білорусов // Вісник державної служби України. – 2005. – № 2. – С. 32–36.

4. Веснин В. Р. Управление персоналом. Теория и практика : учебник / В. Р. Веснин. – М. : Велби, Проспект, 2007.

5. Досвід професійної підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування / за заг. ред. Т. В. Мотренка, С. М. Серьогіна. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2010. – 235 с.

6. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / за ред. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ при Президентіві України, 2011. –  
Т. 6 : Державна служба / за ред. С. М. Серьогіна, В. М. Сороко, 2011. – 524 с.
7. Крушельницька О. В. Управління персоналом : навч. посіб. / О. В. Крушельницька, Д. П. Мельничук. – К. : Кондр, 2003.
8. Куйбіда В. С. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах : зб. наук.-аналіт. і навч.-метод. матеріалів, норматив.-прав. актів з питань впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні / В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов. – К., ТОВ “Поліграфічний Центр ”Крамар”, 2010. – 258 с.
9. Навчальний процес у закладах системи перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів: досвід та проблеми : зб. наук. та наук.-метод. пр. / кол. авт. ; за заг. ред. В. І. Лугового, І. В. Розпутенка. – К. : Вид-во НАДУ, 2003.
10. Офіційний сайт Президента України. – Режим доступу : [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua)
11. Офіційний сайт Національного Агентства України з питань державної служби. – Режим доступу : [www.nads.gov.ua](http://www.nads.gov.ua)

*Надійшла до редколегії 23.12.2011 р.*

УДК 35.081.7

*В. Ф. ЗОЛОТАРЬОВ*

## **ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК ОСНОВА РОЗВИТКУ КАДРОВИХ ПРОЦЕСІВ**

*Проаналізовано стан розвитку кадрових процесів та її основу – підвищення кваліфікації державних службовців в Україні. Запропоновано заходи щодо вдосконалення навчального процесу в системі підвищення кваліфікації посадовців.*

**Ключові слова:** державне управління, кадрові процеси, навчальний процес, підвищення кваліфікації державних службовців, система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації.

*The state of human development of personnel processes and its basis for training of public servants in Ukraine. Proposed measures to improve the educational process in-service training for officials.*

**Key words:** public administration, personnel processes, the learning process, training of public servants, the system of training, retraining and skills upgrading.

Управління кадровими процесами – важлива сфера діяльності будь-якого органу влади, яка здатна підвищити його ефективність. Зазначимо, що всі



кадрові процеси в органі влади взаємопов'язані та спрямовані на формування, ефективного використання та професійний розвиток його кадрового потенціалу.

У процесі розвитку України як незалежної держави в нових умовах демократії, глобалізації і європейській інтеграції первинним питанням є формування стабільного і професійного корпусу державних службовців, здатних результативно і якісно виконувати завдання і функції держави.

Певна частина кадрів державного апарату, будучи кваліфікованою за рівнем професійної підготовки (з урахуванням вимог партійно-радянської системи управління), виявилася нездатною ефективно працювати в нових умовах, в обстановці рівноправ'я різних форм власності, становлення ринкові відносин, демократичних відносин.

Тому зараз загострилося протиріччя між “застарілим” професіоналізмом значної частини кадрів органів влади та сучасними громадськими потребами, вирішення якого є одним із найважливіших і найскладніших завдань, що стоять перед державною службою та її персоналом.

Проблеми управління персоналом у сфері державної служби України є наслідком тієї кадрової ситуації, що склалася в країні і характеризується недостатнім рівнем професіоналізму, невідповідністю професійної підготовки профілю діяльності, низькою результативністю діючої системи професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів, яка не завжди надає необхідний рівень знань, умінь і навичок сучасному державному службовцю.

Колишня система підготовки та підвищення кваліфікації кадрів державного апарату випускала управлінців-виконавців, які діяли у строго заданих номенклатурних рамках. Зміни політичної та економічної ситуації, динамічність соціальних процесів, постійно зростаючий інформаційний потік потребують від сучасного чиновника адекватних якостей: гнучкості та адаптивності середовища управління, що змінюється.

Виходячи з цього, одним із пріоритетних напрямків сучасної державної кадрової політики є вдосконалення діючої системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, яку слід розглядати як основу розвитку кадрових процесів в органах влади.

Сьогодні, коли в Україні йде становлення нової моделі державного управління на основах і в умовах реалізації функцій демократичної, правової, соціальної держави, формування цивільного суспільства, на перше місце виходить проблема компетентності і професіоналізму державних службовців.

З цією метою Кабінетом Міністрів України схвалено Концепцію реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [1].

Проблемам управління кадровими процесами у сфері державної служби, підвищення кваліфікації державних службовців присвячено дослідження Н. Гончарук, О. Оболенського, В. Олуйка, С. Серьогіна, О. Турчинова, О. Хохлова та інших учених.

Під кадровими процесами В. Олуйко розуміє об'єктивно зумовлену, соціально значущу зміну, розгортання стану кадрових відносин і зв'язків,

кількісних та якісних параметрів кадрового корпусу, результат дії об'єктивних і суб'єктивних факторів, причому як усередині організації, так і поза нею [3, с. 267–268].

О. Хохлов “кадрові процеси” визначає як послідовні зміни кадрового корпусу органів влади, спрямовані на розгортання за часом та на відтворення його якісних характеристик, які забезпечують реалізацію функцій влади. Він вважає, що кадрові процеси проявляють себе у зміні стану кадрових відносин і зв'язків, кількісних та якісних характеристик працівників [4, с. 17].

Для цього дослідження важливим є визначення Т. Калачевою поняття професіоналізму як інтегральної характеристики кадрів державної служби, досягнення якого є однією із цілей кадрової політики та управління кадровими процесами [2, с. 18].

Однак, незважаючи на значну кількість наукових праць у даній сфері, питання підвищення кваліфікації державних службовців як основи розвитку кадрових процесів, професіоналізації управлінців в Україну ще не є достатньо розробленими і впровадженими в теорію та практику державного управління.

Нові завдання, що стоять перед українським суспільством, державним управлінням вимагають наукового обґрунтування та практичного впровадження сучасних форм і методів підвищення кваліфікації державних службовців.

Недостатня теоретична розробленість і практична значимість даної проблеми для підвищення ефективності державної служби зумовили вибір теми статті, метою якої стало дослідження особливостей підвищення кваліфікації державних службовців як основи розвитку кадрових процесів в Україні.

Досягнення поставленої мети обумовлює вирішення таких завдань, як аналіз організаційного та нормативно-правового забезпечення підвищення кваліфікації державних управлінців в Україні, підготовка пропозицій щодо їх вдосконалення.

Регулювання кадрових процесів полягає у створенні умов для залучення на державну службу професійно компетентних кадрів, формуванні можливостей для професійної підготовки усім, хто має наміри перейти на роботу в органи влади із інших сфер діяльності, відбір кандидатів на основі врахування їх якостей, використання адекватних завданням органів влади прийомів роботи з кадрами, застосування сучасних методик оцінки діяльності посадовців, забезпечення можливостей для професійної перепідготовки та підвищення кваліфікації.

Станом на 31 грудня 2010 р. в Україні працює близько 292 тис. державних службовців. Але, після грудневого (2010 р.) Указу Президента України про оптимізацію системи державного управління, на першому етапі адміністративної реформи, чисельність державних службовців, в першу чергу, в центральних органах влади та їх територіальних підрозділах значно скоротилася.

Відповідно до нового українського законодавства, підвищення рівня професійної компетентності державних службовців проводиться у вищих навчальних закладах системи підготовки, перепідготовки та підвищення

кваліфікації фахівців у сфері знань “державне управління”, головним з яких визначено Національну академію державного управління при Президентові України (далі – Академія), в складі якої функціонують регіональні інститути в Харкові, Дніпропетровську, Львові та Одесі.

Основними завданнями Академії та її регіональних інститутів є підготовка магістрів державного управління та підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування.

За кожним з регіональних інститутів Академії закріплені області країни, з яких направляються управлінці на навчання та підвищення кваліфікації. Так, за Харківським регіональним інститутом державного управління (далі – Інститут) закріплені Луганська, Полтавська, Сумська та Харківська області.

Підвищення кваліфікації державних службовців в Україні нормативно визначено як навчання на основі придбаної кваліфікації з метою оновлення, поглиблення знань та розвитку, удосконалення умінь і навичок, необхідних для ефективного виконання завдань професійної діяльності на державній службі.

Метою підвищення кваліфікації управлінців є забезпечення органів влади працівниками з високим рівнем професіоналізму та культури, здатними компетентно і відповідально виконувати управлінські функції, впроваджувати новітні технології, сприяти інноваційним процесам відповідно до потреб розвитку держави.

Підвищення кваліфікації державного службовця проводиться в разі необхідності, але не рідше одного разу на три роки. Причому, ця необхідність визначається безпосереднім керівником і службою персоналу даного органу влади або його апарату за результатами оцінювання службової діяльності.

Система підвищення кваліфікації управлінців в Україні складається з таких елементів:

- професійних програм підвищення кваліфікації управлінців і програм тематичних семінарів;
- навчальних закладів, які мають ліцензію на право надавати просвітницькі послуги з підвищення кваліфікації управлінців;
- органів державної влади, що здійснюють керівництво даною системою, основним з яких є Національне агентство України за питань державної служби (далі – Нацдержслужба).

Крім Академії та її регіональних інститутів, підвищення кваліфікації державних службовців здійснюють також обласні центри підвищення кваліфікації, які функціонують у всіх обласних центрах країни, крім тих міст, де працюють регіональні інститути Академії, а також галузеві інститути підвищення кваліфікації.

Підвищення кваліфікації здійснюється: керівників I – IV категорій посад – в Академії та її регіональних інститутах (замовником навчання виступає Нацдержслужба, а управлінці більш низьких категорій посад – в обласних центрах підвищення кваліфікації (замовники навчання – обласні державні адміністрації та обласні поради).

Формами підвищення кваліфікації державних службовців є такі:

– навчання за професійною програмою підвищення кваліфікації тривалістю два тижні, зміст якої спрямовано на оновлення та поглиблення соціально-гуманітарних, політико-правових, економічних, управлінських та спеціальних фахових знань і умінь, включаючи вивчення вітчизняного та зарубіжного досвіду державного управління та державної служби, професійного досвіду;

– навчання за програмами тематичних постійно діючих семінарів тривалістю до шести місяців, що здійснюється для комплексного вивчення проблем державного управління, правових, економічних, соціальних, політологічних питань, обміну передовим досвідом, підвищення рівня професійної та мовної культури державних службовців;

– навчання за програмами тематичних короткотермінових семінарів тривалістю три – п'ять днів, що передбачає вивчення сучасних питань державного будівництва, державного управління, державної служби, соціального партнерства, нових законодавчих та інших нормативно-правових актів, актуальних правових, економічних, соціальних, політичних питань, відповідного вітчизняного і зарубіжного досвіду;

– стажування в органах державної влади (у тому числі за кордоном), що проводиться за індивідуальною програмою, затвердженою керівником органу влади-замовника стажування та погодженою з керівником органу, де буде проходити стажування;

– навчання шляхом самоосвіти як систематичне самостійне навчання, що забезпечує отримання і застосування додаткових знань для вдосконалення управлінської діяльності, спрямованої на якісне дозвіл завдань, які вирішує орган державної влади.

Основною формою підвищення кваліфікації державних службовців в Україні визначено навчання за професійною програмою за якою повинні навчатися такі особи:

– знов прийняті на державну службу протягом першого року їх роботи;

– зараховані до кадрового резерву на посади більш вищих категорій державних службовців;

– при занятті посад більш високої категорії;

– за підсумками (рекомендації) чергової атестації.

Професійні програми підвищення кваліфікації щорічно формуються вищенаведеними переліченими навчальними закладами та погоджуються з обласною державною адміністрацією, обласною радою та Нацдержслужбою.

При формуванні планів-графіків підвищення кваліфікації управлінців використовуються результати опитування державних службовців з вивчення їхніх потреб у професійному навчанні.

Щорічні плани-графіки підвищення кваліфікації управлінців I – IV категорій посад погоджує Адміністрація Президента України, Секретаріат Кабінету Міністрів України та Нацдержслужба, а управлінців більш низьких категорій посад – затверджують відповідні обласні державні адміністрації.

Інститут проводить підвищення кваліфікації за професійною програмою та за програмами тематичних семінарів як безпосередньо в м. Харкові за

рахунок коштів державного та обласного бюджетів, так і також тематичні семінари за заявками місцевих органів влади, підприємств, організацій і установ на госпрозрахункових засадах, у тому числі в Центрі підготовки та удосконалення управлінських кадрів інституту в м. Феодосія.

Щорічно за різними формами навчання в інституті проходять підвищення кваліфікації понад 3,5 тис. управлінців.

З метою ознайомлення з практичною діяльністю органів влади викладачі кафедр Інституту один раз на п'ять років проходять протягом одного місяця стажування в управліннях і відділах місцевих органів влади.

У той же час вважаємо, що в системі підвищення кваліфікації з урахуванням сучасних вимог до державного управління повинні відбутися відповідні інноваційні перетворення.

Важливим напрямком успішного “освоєння” кадрового потенціалу органів державної служби є модернізація освітянського процесу їх навчання. Підвищення якості функціонування системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців дозволяє більш успішно здійснювати як ділову управлінську практику, так і функцію реалізації громадських необхідних потреб, пов'язаних, насамперед, з наданням громадянам та організаціям якісних державних послуг.

Для вдосконалення організації процесу професійно-навчального супроводження державних службовців вважаємо доцільним таке:

- з'ясувати проблеми, що стримують підвищення ефективності роботи державного службовця;

- проводити дослідження мотивів вступу на державну службу і потреб державних службовців у професійному навчанні;

- визначати необхідність, характер і терміни навчання державних службовців;

- здійснювати підготовку якісного високопрофесійного ядра державних службовців, які мають державне мислення, високу управлінську, професійну, правову та моральну культуру, здатних до конструктивної діяльності;

- привести організацію підвищення кваліфікації кадрів державних органів у відповідність до потреб практики їх функціонування та перспективою на 5 – 10 років;

- організувати підвищення кваліфікації посадовців на основі застосування сучасних інформаційних і телекомунікаційних технологій, дистанційних, індивідуалізованих навчальних програм, у тому числі за схемою “навчання під проєкт (завдання, функцію)”;

- удосконалювати систему реалізації кадрової політики на розвиток професіоналізму кадрів за рахунок надання персоналу сучасних знань (інформації); розвиток їх компетенційних (службово-трудова) навичок; диверсифікації, універсалізації професійних вмінь (спеціалізації); упорядкування державно-службових та власне кадрових відносин;

- удосконалювати державні стандарти вищої освіти;

- забезпечувати належні умови для успішної реалізації навчальних програм;

- застосовувати оцінювання результатів професійної підготовки державних службовців.

Крім того, підвищення професіоналізму державних службовців у цілому є підставою для зменшення некомпетентних чиновників з державної служби.

Запропоновані заходи щодо вдосконалення підвищення кваліфікації державних службовців можуть слугувати основою для подальшого ефективного розвитку кадрових процесів в органах державної влади. Нові вимоги до кадрів органів державної служби передбачають необхідність модернізації підвищення кваліфікації, професійної підготовки працівників органів державної служби, системної організації отримання фундаментальних теоретичних та практичних знань у сфері державного управління.

Таким чином, тільки професійно підготовлені державні службовці здатні в сучасних умовах ефективно вирішувати завдання державного управління, що забезпечує динамічний розвиток суспільства, регіону.

#### Література:

1. Про схвалення Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. № 1198-р // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 3349. – № 92.

2. *Калачева Т. Г.* Професионализм государственных служащих субъекта Федерации: методологический и методический подходы к анализу проблемы / Т. Г. Калачева. – Нижний Новгород, 1998. – 26 с.

3. *Олуйко В. М.* Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку : [монографія] / В. М. Олуйко // Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2005. – 326 с.

4. *Хохлов А. А.* Кадровые процессы в системе государственной власти : [монографія] / А. А. Хохлов. – М. : Изд-во МСПИ, 2000. – 272 с.

*Надійшла до редколегії 05.12.2011 р.*

УДК 35.081

*Т. В. КАМОК*

## СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

*Висвітлено особливості публічної діяльності державних службовців в Україні, виходячи із завдань і напрямків розвитку системи державної служби, з'ясовано сутнісні ознаки публічної діяльності.*

**Ключові слова:** діяльність, публічна діяльність, державний службовець, суспільні справи, служіння державі, державне управління.

*Features of the public activities of civil servants in Ukraine based on the objectives and directions of the civil service, defines the essential features of public.*

**Key words:** activities, public activities, public official, public affairs, serve the state, public administration.

Гене́за публічної діяльності включає онтологічну проблему, яка залежить від способу, в який вирішуються питання суспільного значення. Джеймс А. Джонс, узагальнивши цю тезу, зазначає: "... хоч би хто ідентифікував суспільну проблему, він обов'язково конфігурує початкові терміни, в яких вона обговорюється" [14, с. 439]. Без сумніву, з'ясування сутності і особливостей публічної діяльності державних службовців виходить з термінологічного обґрунтування змістовних ознак таких понять, як "публічний", "діяльність", "держава", "служіння" тощо. На думку Г. Атаманчука, існує послідовна та жорстка детермінація публічної діяльності, яка реалізується в системі онтологічних елементів. Науковець констатує, якщо один з елементів змінюється, оновлюється, і це обов'язково відображається в інших. У раціонально побудованій системі публічного управління елементи складають відповідну ієрархію, а своєю природою, своїм об'єктивним джерелом вони виходять із суспільних потреб, інтересів і запитів людини [4, с. 141–143]. Отже, будь-яка публічна діяльність реалізується в системі жорстко детермінованих онтологічних елементів, які складають відповідну ієрархію: інформація – знання – ресурси – ідеї (моделі) – експертні оцінки – рішення – дії – результати. Виходячи з цього, проблемне поле дослідження окреслюється такими питаннями: що являє собою публічна діяльність державного службовця; які особливості інституту публічної служби; чому публічна діяльність державного службовця розглядається як служіння державі.

Аналізуючи особливості публічної діяльності державного службовця, спираємося на ідеї та думки сучасних дослідників, праці яких присвячено питанням державного управління та публічної служби, а саме: Г. Атаманчука, А. Бодалева, Т. Витко, Д. Дзвінчука, Т. Желюк, В. Малиновського, С. Сergyо́гіна, Ю. Оболенського та ін.

Метою статті є з'ясування сутності та особливостей публічної служби державних службовців на сучасному етапі розвитку української державності.

У новій редакції Закону України "Про державну службу" від 17 грудня 2011 р. № 4050–VI (далі – Закон) надано тлумачення терміну "державний службовець". На відміну від попередньої редакції цього ж Закону він більш детально визначає змістовні ознаки та коло повноважень державного службовця. Зазначається, що державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті, одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету, крім випадків, визначених законом, та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з реалізацією завдань і виконанням функцій державного органу або органу влади Автономної Республіки Крим щодо такого: підготовки пропозицій стосовно формування державної політики у відповідній сфері; розроблення, експертизи та/або редагування проектів нормативно-правових актів; надання адміністративних послуг; здійснення державного нагляду (контролю); управління державним майном або майном, що належить Автономній Республіці Крим, державними корпоративними правами; управління

персоналом державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим або їх апарату; реалізації інших повноважень відповідного органу [1].

Якщо стисло узагальнити змістовні ознаки цього терміну, то виходимо на констатацію того, що державний службовець – це посадова особа, уповноважена державою на вирішення питань суспільного значення. Підтвердженням цього може бути позиція Т. Желюк, на думку якої, державний службовець – це різновид службовців, які становлять численну групу, їх основним завданням є служіння державі [8]. Отже, нормативне визначення сутності діяльності державного службовця виходить із завдань і функцій самої держави, особливостей її політичного режиму, форми правління, адміністративно-територіального устрою тощо. Утім, у межах нашого дослідження постає інша теоретична проблема, яка стосується представницьких, публічних функцій професійної діяльності осіб, уповноважених державою від її імені вирішувати питання суспільного значення.

Загальновідомо, що публічна діяльність державного службовця – це діяльність задля загального блага, в інтересах усіх, спрямована на виконання загальної волі. Така діяльність, як правило, проводиться за рахунок суспільних ресурсів, тобто за своєю природою вона є протилежною приватній. Відтак, особи, набувши своїх публічних прав, утрачають частину приватних (обмеження публічної діяльності). Публічна діяльність спрямована на вирішення суспільних справ, реалізується за територіальним принципом, здійснюється особами, які професійно займаються управлінням і складають апарат влади. Апарат публічної влади функціонує за рахунок податків і діє задля забезпечення суспільних інтересів. Але апарат, і перш за все його керівництво, відображають інтереси суспільства так, як вони їх розуміють. Точніше, в умовах демократичного політико-правового режиму представницький апарат держави лише під тиском громадянського суспільства змушений враховувати реальні інтереси населення, натомість, в умовах авторитаризму такі інтереси й потреби визначаються суб'єктивно.

О. Ярмиш і С. Серьогін зазначають, що процес публічно-владної діяльності, або процес управління суспільними процесами є сукупністю циклічних дій, пов'язаних з виявленням проблем, пошуком шляхів їх вирішення і організацією виконання прийнятих рішень. У процесі виконання публічно-владних функцій посадові особи приймають велику кількість рішень, здійснюючи планування, організують роботу, мотивують людей, контролюючи і координуючи всі процеси, пов'язані з діяльністю органу публічної влади [13].

Спробуємо з'ясувати, яке коло службових обов'язків нормативно закріплюється за державним службовцем. Так, відповідно до Ст. 11 Закону зазначається, що державний службовець має діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України; додержуватися принципів державної служби; з повагою ставитися до державних символів України; сумлінно виконувати свої посадові обов'язки; виконувати в межах посадових обов'язків рішення державних органів та/або



органів влади Автономної Республіки Крим, а також накази, розпорядження та доручення керівників, надані в межах їх повноважень; додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції; додержуватися встановлених законодавством правил професійної етики державного службовця; запобігати виникненню конфлікту інтересів під час проходження державної служби; додержуватися правил внутрішнього службового розпорядку відповідного державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату; підвищувати рівень своєї професійної компетентності.

Отже, державний службовець – це компетентна і комунікативна особа, яка повинна захищати інтереси держави, безпосередньо виконуючи свої службові обов’язки. Відповідно до Наказу Головного управління державної служби України від 04.08.2010 № 214 “Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця” Ст. 2.10, встановлюється таке: “Державний службовець зобов’язаний своєчасно і точно виконувати рішення органів державної влади чи посадових осіб, розпорядження і вказівки своїх керівників [3]. Йдеться про те, що кожен державний службовець повинен точно та своєчасно виконувати доручення свого керівника. Поняття “точно виконувати рішення” та “точно передавати інформацію” є тотожними. Як зазначає Т. Витко, керівники державних установ вважають, що керівникам нижнього та середнього рівнів не обов’язково знати про стан справ в організації в цілому [6]. Виходячи з такої постановки питання, виникає потреба у встановленні зворотного зв’язку, і на запитання керівника: “Ви мене зрозуміли?” – підлеглий має довести, як чітко він зрозумів поставлене завдання. Утім, ситуація може мати і протилежний характер – керівнику вищого рівня доводять неточну інформацію; посилаються на неперевірені джерела, які втратили свою чинність; використовують неповні статистичні дані; аргументи, засновані на розрізаних фактах, що не мають логічного ланцюжка. Недостатня, недостовірна інформація може привести до неправильних управлінських рішень. Відтак, постає потреба в підвищенні професійного рівня державного службовця, тобто підвищення рівня його кваліфікації.

Для того щоб державний службовець виконував свої посадові обов’язки сумлінно, йому необхідно проходити курси підвищення кваліфікації тільки за своєю компетентністю. Якщо державний службовець проводить роботу з громадянами, йому обов’язково потрібно підвищувати кваліфікацію в цьому напрямку; якщо державний службовець здійснює фінансово-господарську роботу, йому потрібно підвищувати кваліфікацію в цій галузі. З метою підвищення ефективності діяльності державних службовців (згідно з Наказом Головного управління державної служби України “Про затвердження Загального порядку проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов’язків і завдань” від 31.10.2003 р. № 122 [2]) кожен державний службовець проходить щорічну оцінку за підсумками виконання ними своїх обов’язків відповідно до посадових інструкцій та перевірку професійних досягнень. Щорічна оцінка проводиться з метою

поліпшення добору й розстановки кадрів, розвитку ініціативи і творчої активності державних службовців, визначення їх потенціалу, потреб у підвищенні кваліфікації та особистому розвитку; планування кар'єри, вдосконалення процесу планування та організації діяльності як державного службовця, так і державного органу в цілому, виявленні організаційних проблем та оперативного реагування на них, аналізу виконання посадових інструкцій.

О. Оболенський стверджує, що важливою складовою діяльності державних управлінців є соціальна відповідальність [12]. Основною проблемою є особисті цінності управлінців. Етична поведінка державних службовців значно впливає на довіру звичайних людей до дій уряду та до їх соціальної відповідальності. Державний службовець у спілкуванні з громадянами повинен постійно відчувати себе представником влади, мати свій імідж, який базується на таких якостях, як професіоналізм, державна позиція, інтереси. Особисті якості (темперамент, відповідальність, дисциплінованість), біографія, коло спілкування, ораторське мистецтво, зовнішній вигляд, міміка, стиль мислення – все це становить поняття іміджу. Предметом і продуктом праці в управлінні є інформація. Для аналітичної діяльності – це різнопланова інформація про стан справ у певній сфері. Важливою умовою ефективної діяльності є вміння кваліфіковано збирати та обробляти інформацію. Державні службовці постійно використовують різні методи збирання інформації. Головні серед них: аналіз статистики та вивчення офіційних документів, особисті спостереження; соціологічні опитування; соціальні експерименти.

Державний службовець є публічною особою, який весь час перебуває в полі зору громадськості, а тому зазнає постійної критики. Згідно із загальними правилами поведінки державного службовця, поведінка державних службовців має відповідати очікуванням громадськості й забезпечувати довіру суспільства і громадян до державної служби, сприяти реалізації прав і свобод громадян [1].

Однією стороною публічної діяльності державного службовця є професійне ділове спілкування. Для цього потрібно знати, перш за все, відповідне законодавство, нормативно-правові акти, які регламентують діяльність установи, організаційно-управлінську специфіку діяльності; володіти фінансово-економічними знаннями, статистичним та соціологічним аналізами.

Ю. Палеха ділове спілкування визначає як специфічну форму контактів і взаємодії людей, які представляють не лише самих себе, а й свої організації [11]. Воно включає обмін інформацією, пропозиціями, вимогами, поглядами, мотивацією з метою розв'язання конкретних проблем як усередині організації, так і за її межами, а також укладення контрактів, договорів, угод чи встановлення інших відносин між підприємствами, фірмами, організаціями. Сьогодні важко уявити такий орган державної влади, якому б не довелось вирішувати скарги чи заяви громадян. Людина звертається до органів влади чи державного службовця, сподіваючись, що її почують, прислухаються до її проблеми. У 1996 р. було прийнято Закон України “Про звернення громадян”,

яким урегулюються питання практичної реалізації конституційних прав громадян. Як зазначає О. Бодальов, спілкування є взаємодією людей, в якій кожен з учасників цієї взаємодії умотивовано реалізує певну мету, наприклад, у чомусь переконати, показати своє ставлення до певного явища, особи, дізнатись щось нове для себе тощо. Люди можуть спілкуватись один з одним також і для спільного виконання певного виду діяльності, яка вимагає від них співробітництва [5]. Розглянувши поняття “звернення громадян”, зазначимо, що державному службовцю необхідно володіти не тільки зазначеними вище знаннями, але ще й психологічними та навіть медичними. Потрібно “відчувати та чути” кожного громадянина, який звернувся до органів державної влади. У своїй професійній діяльності державний службовець найчастіше стикається з усними зверненнями громадян, у результаті якої відбувається бесіда. Тому високою результативністю ділового спілкування, і, зокрема, бесіди, полягає у презентації своїх професійних характеристик та їх перевірки у процесі взаємодії з іншими людьми, утвердженні свого іміджу для привернення уваги, позитивного сприйняття державного службовця та державної установи, в якій він працює, отриманні відомостей про іншу сторону спілкування, реалізації ділових інтересів і налагодженні взаєморозуміння.

Психологія розглядає спілкування як один із важливих об’єктів дослідження. Концептуальні основи розроблення проблеми спілкування та діяльності пов’язані з працями В. Бехтерева, Л. Виготського, О. Леонтьєва, О. Бодальова та інших, які розглядали спілкування як самостійну і специфічну сферу індивідуального буття людини, діалектично пов’язану з іншими сферами її життєдіяльності, як процес міжособистісної взаємодії індивідів, умову виникнення і розвитку соціально-психологічних явищ, як важливу умову психічного розвитку людини, її соціалізації та індивідуалізації, формування особистості. У психології поняття “спілкування” охоплює широке коло явищ, до якого включені процеси взаємодії, взаємовпливу, взаєморозуміння, співпереживання. Спілкування багатогранне за своїм змістом і формами прояву. За даними російських дослідників, спілкування – це багатоплановий процес розвитку контактів між людьми, що породжується мотивами спільної діяльності. Знання психологічних основ спілкування та здійснення управлінської діяльності, узагальнення досягнень науковців у галузі ділового спілкування сприятиме налагодженню ефективних взаємовідносин державних службовців з громадянами та формуванню позитивного іміджу влади та її представників.

На основі викладеного матеріалу можна зробити такі висновки. Для підвищення компетентності державного службовця необхідно здійснити низку організаційних і правових заходів, зокрема внести зміни до Закону, в якому передбачити, що керівні посади на державній службі мають займати професійно досвідчені особи, а саме державні службовці, які мають освітньо-кваліфікаційний рівень магістра державного управління. Аксиома – вчитель має педагогічну освіту, а лікар – медичну – не потребує доказу. Виникає питання, чому ж державний службовець не повинен мати фахову освіту. Для цього існує загальнонаціональна система підготовки, перепідготовки та підвищення

кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування. Підтвердженням цього може слугувати теза В. Малиновського про те, що крім спеціальної професійної освіти (переважно юридичної) чиновник, який відповідає раціональному типу держави, повинен мати спеціальну управлінську освіту, оскільки від нього вимагається професійна та управлінська компетентність [10]. Якщо державні службовці матимуть фахову освіту, це забезпечить можливість для керівника управляти державними справами на належному рівні.

#### Література:

1. Про державну службу в Україні : Закон України : за станом на 17 грудня 2011 р. / ВВР України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>
2. Про затвердження Загального порядку проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань : Наказ Головного управління державної служби України : за станом на 4 листопада 2009 р. // Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1063-03>
3. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця : Наказ Головного управління державної служби України : за станом на 4 серпня 2010 р. № 214. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10>
4. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – 4-е изд., стер. – М. : Омега-Л, 2006. – 584 с.
5. Бодалев А. А. Личность и общение : Избранные труды / А. А. Бодалев. – М., 1983. – 272 с.
6. Витко Т. Ю. Організація діяльності державного службовця : Практикум / Т. Ю. Витко. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2008. – 132 с.
7. Дзвінчук Д. І. Психологія управління : практикум / Д. І. Дзвінчук, В. І. Малімон. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2007. – 244 с.
8. Желюк Т. Л. Державна служба : навч. посіб. / Т. Л. Желюк. – К. : ВД “Професіонал”, 2005. – 576 с.
9. Малиновський В. Я. Державна служба: теорія і практика : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – 160 с.
10. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. – вид. 2-ге, доп. та перероб. / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
11. Палеха Ю. І. Етика ділових відносин : навч. посіб. / Ю. І. Палеха. – К. : Кондор, 2008. – 356 с.
12. Оболенський О. Ю. Державна служба : підручник / О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2006. – 472 с.
13. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні / О. Н. Ярмиш, С. М. Серьогін – Режим доступу : <http://books.br.com.ua/themes/7/52>
14. Jones A. D. Constructional Social Problems / A. D. Jones. – 1971. – 874 p.

УДК 35:378.147

Т. О. АСТАПОВА

## НАВЧАННЯ ІНОЗЕМНІЙ МОВІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ І ПОСАДОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: КОМУНІКАТИВНИЙ АСПЕКТ

*Розглянуто основні теоретико-методичні питання навчання іноземній мові державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування в комунікативному аспекті. Обґрунтовано використання новітніх принципів і прийомів порівняно з класичними підходами, виділено основні характеристики комунікативної методики викладання іноземних мов.*

**Ключові слова:** підвищення кваліфікації, державні службовці, місцеве самоврядування, методика викладання, іноземна мова, комунікативний підхід.

*The article deals with the basic theoretical and methodological issues of teaching a foreign language to public servants and local self-government bodies officials in a communicative aspect. It is grounded the use of modern principles and techniques compared to the classical ones. It is pointed out the main characteristics of foreign languages communicative teaching.*

**Key words:** professional skills improvement, public servants, local self-government, teaching method, a foreign language, communicative approach.

Питання підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування в Україні стоять дуже гостро. У сучасному мінливому світі, прагнучи швидких або поступових змін у демократичному українському суспільстві та беручи курс на інтеграцію у Світове співтовариство розвинених держав світу, органи влади повинні приділяти більшу увагу підготовці керівних кадрів. Стикаючись з цілою низкою вимог під час влаштування на роботу, практикуючи надання комплексних послуг населенню України, державні службовці мають бути високо кваліфікованими спеціалістами як у галузі управління, так і в галузі оволодіння іноземними мовами. Адже саме в них виникає повсякденна потреба у спілкуванні із зарубіжними колегами з метою обміну професійним досвідом, обговорення проблем державного та місцевого значення, підвищення ефективності діяльності керівного апарату. У цьому контексті роль викладача іноземної мови дуже підвищується, а вибір найбільш ефективної методики викладання стає, як ніколи, актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що проблематика вивчення іноземних мов державними службовцями та посадовими особами органів місцевого самоврядування висвітлена в спеціальній науковій літературі досить мало, проте проблемою комунікативно-когнітивного підходу в навчанні іноземної мови займалися досить багато методистів і лінгвістів. Сучасні модифікації комунікативного підходу до навчання іноземних мов одержали

найбільш послідовне теоретичне обґрунтування в лінгводидактичній комунікативно-когнітивній парадигмі (Г. Барабанова, І. Бім, Л. Босова, С. Шатілова, А. Джонс та ін.).

У теперішній час відбувається подальша теоретична розробка і практична реалізація когнітивно-комунікативно підходу до навчання професійноорієнтованої іноземної мови в моделях навчання різних видів мовленнєвої діяльності: читання (Г. Барабанова, Г. Губіна), аудіювання (О. Колеснікова, В. Яковлева), писемного мовлення (A.U. Chamot), усного мовлення (Л. Ананьєва, С. Дикарева). У процесі становлення перебуває й система часткових методичних принципів комунікативного підходу, так само як і трактування в рамках підходу загальнодидактичних і лінгводидактичних принципів.

Останнім часом у вищих навчальних закладах відбувається інтенсифікація процесу навчання іноземних мов шляхом упровадження різноманітних технологій навчання, що забезпечує свободу вибору студентів та слухачів щодо форм і методів навчання. Великий потік інформації вимагає застосування таких методів навчання іноземних мов, які дозволяють у стислі строки надати слухачам досить ґрунтовних знань, забезпечити високий рівень опанування та закріплення матеріалу на практиці. Методи, що розвивалися протягом віків, мали фундаментальний вплив на моделювання процесу навчання і вивчення іноземних мов, проте відрізнялися між собою в принциповий спосіб. Однак ці методи найчастіше розвивалися окремо від контекстів їх використання. Метою даної статті є обґрунтування вибору саме комунікативної методики викладання іноземних мов державним службовцям та виділення її основних принципів та положень.

Мова є невід’ємною частиною цивілізації і культури кожного суспільства. У ній віддзеркалюються всі відмінності у способі бачення позамовної дійсності, а також норми і зразки збереження. Тому у процесі вивчення і навчання іноземних мов відбувається конфронтація однаково як мовних систем, так і культур, що репрезентуються різними цивілізаціями. Методика викладання англійської мови – це наука, яка постійно знаходиться в пошуку найбільш ефективного способу навчання людини мові. У сучасному світі англійська мова є мовою міжнародного спілкування, а існуючий попит на якісні послуги з навчання цій мові вимагає стрімкого розвитку методики викладання англійської мови. Кожного року створюються нові підручники, розробляються нові методики викладання, проводяться чисельні дослідження для винайдення найкращого способу навчання мові. Спочатку всі способи навчання іноземних мов запозичувалися з програм, розроблених для навчання так званим “мертвим мовам” – латини і грецької мови, в рамках яких практично весь освітній процес зводився до читання і перекладу.

Саме такий метод, основи якого було закладено просвітителями ще в кінці XVIII ст., оформився до сер. XX ст. під назвою *граматико-перекладний метод*. Із сер. XX ст. до кін. 1970-х рр. застосовувався граматико-перекладний метод, метою якого було вивчити граматику, щоб через неї навчитися читати і розуміти тексти на іноземній мові. На заняттях, в основному, робили граматичні вправи і перекладали тексти на іноземну мову і навпаки. Пояснявали граматику найчастіше на рідній мові, виправляючи всі помилки.

Якщо студент не міг виправити свою помилку сам, викладач це робив за нього. Головним недоліком цієї методики є те, що студент так і не набуває навичок мовлення, а знання граматики швидко забувається без її повного розуміння та використання. Згідно з цим методом, оволодіння мовою є оволодіння граматикою та словником.

Попри деякі заслужені нарікання, цей метод володіє низкою переваг. По-перше, він дійсно дозволяє засвоювати граматику на дуже високому рівні. По-друге, цей метод добре підходить для людей із сильно розвиненим логічним мисленням, для яких природно сприймати мову саме як сукупність граматичних формул.

Основним недоліком є те, що метод створює ідеальні передумови для виникнення так званого мовного бар'єру, оскільки людина у процесі навчання перестає виражати себе і починає не говорити, а комбінувати слова за допомогою деяких правил. Такий спосіб вивчення іноземних мов панував до кінця 1950-х рр. і був практично єдиним, за допомогою якого навчали всіх. Необхідно відзначити, що всі геніальні і феноменально освічені перекладачі до останнього часу навчалися саме таким чином. Основоположником *свідомо-порівняльного методу* є академік Л. Щерба. Початкові положення свідомо-порівняльного методу ґрунтуються, перш за все, на припущенні, що мислення в усіх мовах є однаковим, але воно реалізується в різних мовах різними мовними засобами. Другим початковим положенням є проблема свідомого на противагу неусвідомлюваному. Основний принцип свідомо-порівняльного методу виражається через свідоме оволодіння мовою до несвідомого. Загальні принципи свідомо-порівняльного методу: осмислення правила, а не механічне вироблення навичку; усвідомлюване оволодіння мовою. Велику роль відіграє правильний розподіл вправ у часі, що запобігає інтерферуючому впливу рідної мови, знання, що засвоюються в результаті виконання власних дій, мотивація діяльності, створення проблемної ситуації і вирішення проблеми.

Методичні принципи свідомо-порівняльного методу (усвідомлення мовних явищ у порядку їх засвоєння та способів їх використання, зв'язок змісту з мовною формою, порівняльне вивчення мовних явищ, одночасний розвиток всіх видів мовної діяльності, розмежування активного і пасивного мовного матеріалу, навчання на аналізі помилок) направлені на свідоме оволодіння мовою.

*Аудіолінгвальний метод.* Цей метод вивчення іноземної мови був розроблений у 1940-х – 50-х рр. Джерела методу – біхевіоризм у психології та структуральна лінгвістика. Засновником цього методу є лінгвіст-структураліст Ч. Фріз і методист Р. Ладо. Його сутність полягає в такому: на першому етапі навчання учень багато разів повторює почуте слідом за викладачем або фонограмою. І лише починаючи з другого рівня, йому дозволяється говорити одну-дві фрази від себе, все інше складається з повторів. Разом з аудіолінгвальним методом з'явилися лінгафонні курси і лінгафонні класи. Заняття було як нудним, так і безперспективним, оскільки зворотний зв'язок практично був відсутній. Прихильники аудіолінгвального

методу вважали, що потрібно заучувати граматичні і фразеологічні структури мови шляхом багаторазового повторення їх в готових навчальних діалогах, і тоді в потрібний момент учень вживатиме їх автоматично. Проте досвід показує, що в реальній ситуації людина, як правило, не може своєчасно і влучно вжити колись запам'ятовану ним фразу або зворот.

Недоліками цього методу є такі: пасивна роль учня, мало уваги приділяється значенню, немає взаємодії і обговорення змісту. Для методу характерне нетерпиме відношення до помилок учнів, тоді як помилки є важливим етапом засвоєння. Найголовнішим недоліком аудіолінгвального методу є відсутність зворотного зв'язку з носієм мови, неможливість у повсякденному спілкуванні обходитися тільки завченими фразами і оборотами [2].

*Метод свідомого оволодіння кодом.* Метод виник у 1960-ті рр. Основоположник даного методу – американський лінгвіст Н. Хомський. На його думку, центральним об'єктом лінгвістики повинна стати здатність носія мови створювати граматично правильні послідовності мовлення і не створювати граматично неправильні. Граматика при цьому стає набором правил поведінки із символами абстрактної моделі, які лише на останньому етапі замінюються конкретними фонемами, морфемами, словами. Більш важливим вважається розуміння, а не копіювання структури. При поясненні граматики за основу беруть основні моделі речення. Опрацювання матеріалу відбувається за допомоги вправ, які націлюють учнів на самостійне створення речень.

*Метод фізичної реакції.* Основне правило цього методу стверджує: не можна зрозуміти те, що людина не пропустила через себе. Метод був розроблений Дж. Ашером, психологом з Каліфорнії. Згідно з даним методом, саме учень на перших стадіях навчання не говорить нічого. Спочатку він повинен отримати достатню кількість знань, які йдуть у пасив. Протягом перших двадцяти уроків учень постійно слухає іноземну мову, він щось читає, але не говорить при цьому жодного слова на мові, що вивчається. Потім, у процесі навчання настає період, коли він уже повинен реагувати на почуте або прочитане – але реагувати тільки дією. Починається все з вивчення слів, що означають фізичні рухи. Так, наприклад, коли вивчають слово “встати”, всі встають, “сісти” – сідають тощо. І тільки потім, коли учень накопичив досить багато інформації (спочатку слухав, потім рухався), він стає готовим до того, щоб почати говорити. Перевагою цього методу є те, що учень у процесі навчання відчуває себе досить комфортно. Необхідний ефект досягається тим, що всю отриману інформацію людина пропускає через себе.

*Емоційно-смісловий метод.* У джерел емоційно-сміслового методу вивчення іноземної мови знаходиться болгарський психіатр Лозанов, який працював з пацієнтами за власним методом психокорекції. Він створював так звані “групи за інтересами”, а вивчення іноземної мови було медичним інструментом. Напрацювання Лозанова активно використовуються в сучасному процесі навчання англійської мови.

Школа Китайгородської вже 25 років працює за методикою Лозанова, поєднаною з фундаментальним курсом, який може використовуватись і у



процесі навчання слухачів. Вона є модифікацією методу Лозанова з великим нахилом на граматику. Прихильники методу вважають, що за рахунок техніки релаксацій і спільної роботи в групі відбувається активізація можливостей людської психіки. Групі, що знаходиться у стані релаксації, показують діалоги на мові, що вивчається. Студенти їх слухають, багато разів повторюють, потім використовують все більш самостійно в запропонованих ситуаціях. Діалоги осмислюються кожним учнем, при цьому відбувається закріплення за ними ролей. Метод вимагає дуже високої технічної оснащеності учбового приміщення і хорошої підготовки викладача.

На даному етапі розвитку методики навчання англійської мови найбільше застосування знайшли *комунікативно орієнтовані концепції*. Серед них найбільшою популярністю користуються комунікативна, проектна, інтенсивна і діяльна методики [1].

Деякі слова про історію їх появи, розвитку та основні положення. Висунення іншомовної культури як мети навчання викликало появу питання про необхідність створення нової методичної системи, яка могла б забезпечити досягнення цієї мети найбільш ефективним і раціональним способом. Тоді колектив кафедри іноземних мов Липецького державного педагогічного інституту роками вів розробку принципів комунікативної методики. Логіка розробки комунікативної методики і привела до остаточного висунення іншомовної культури як мети навчання іноземних мов. А подібна система може бути побудована тільки на комунікативній основі. Крім того, як показала практика використання комунікативної методики, вона забезпечує не тільки засвоєння іноземної мови як засіб спілкування, але і розвиток усебічних якостей особистості учнів. Викладання іноземних мов, будучи складеною частиною загальної системи освіти, підкоряється основним тенденціям розвитку цієї системи. Найбільш очевидно це виражається в методах навчання.

В останні два десятиліття в освіті формується така тенденція, як *проектна*. Це поняття було сформульовано в контексті програми перебудови освіти, запропонованої в кінці 1970-х рр. Королівським коледжем мистецтв Великобританії. Воно тісно пов'язане з проектною культурою, яка виникла як результат об'єднання гуманітарно-художнього і науково-технічного напрямів у світі. Проектна культура є тією загальною формулою, в якій реалізується мистецтво планування, винаходу, творення, виконання і оформлення, і яка визначається як проектування. Опанувавши культуру проектування, людина, яка навчається, привчається творчо мислити, самостійно планувати свої дії, прогнозувати можливі варіанти, вирішення завдань, що стоять перед нею, реалізуючи при цьому засвоєні нею засоби і способи діяльності. Культура проектування входить зараз до багатьох сфер освітньої практики у вигляді проектних методів і проектних методик навчання. Проектний метод активно включається і в навчання іноземним мовам.

У сучасних умовах швидкого розвитку науки і техніки проблема переходу на інтенсивний шлях розвитку стоїть і розв'язується в усіх сферах суспільства і на всіх етапах формування фахівців. Також актуальна вона і для навчання

іноземних мов. Пошуки оптимальних шляхів вирішення цього питання, ще в 1960-70-х рр. викликали появу *сугестивного методу*, який коротко розглянуто вище. Сугестія використовується як засіб активізації резервних психічних можливостей у навчальному процесі, зокрема при навчанні іноземних мов.

Ідеї Г. Лозанова виявилися відправним пунктом для побудови низки методичних систем інтенсивного навчання іноземних мов. Спочатку модель інтенсивного навчання розроблялася для застосування дорослого контингенту учнів в умовах короткострокових курсів, але надалі досвід успішної реалізації інтенсивного методу навчання і в інших умовах був позитивним.

У даний час інтенсивне навчання іноземних мов реалізується в різних методичних системах, що розвиваються, знов створюються і діють. Це обумовлено різноманіттям конкретних цілей навчання іноземної мови різного контингенту, а також різноманіттям умов.

Діяльна методика навчання англійської мови має у своїй основі діяльну концепцію навчання, представлену теорією поетапного формування розумових дій. Спираючись на цю теорію, впродовж декількох років велася розробка технології навчання, яку потім назвали *діяльною методикою*. Робота велася під керівництвом професора П. Гальперіна і доцента І. Ільєсова. По суті, діяльна методика співвідноситься з діяльним підходом, в основі якого лежить ідея про активність об'єкта, що пізнає, про навчання як активну, свідому, творчу діяльність. Дана методика припускає навчання спілкуванню в єдності всіх його функцій: регулятивної, пізнавальної, ціннісно орієнтаційної, етичної. Вона може використовуватися як у роботі з дорослим контингентом, так і в середній школі.

У 1980-ті рр. з'явився так званий *комунікативний метод*, основна мета якого – навчити людину спілкуватись, зробити так, щоб її мова була зрозумілою для співбесідника. Відповідно до цієї методики, досягнути цього ефекту можливо, якщо навчання людини відбуватиметься в так званих “природних умовах”. Сучасний комунікативний метод є поєднанням багатьох способів навчання іноземної мови і знаходиться на верхівці еволюційної піраміди різноманітних освітніх методик.

Під комунікативністю чи комунікативною направленістю розуміють направленість на співрозмовника, оптимальність навчання з точки зору ефективності впливу на іншого. Комунікативність – підхід, який забезпечує саме такий вплив. Цей підхід безпосередньо “замкнений” на побудові і діяльності, і не дарма в теперішній методиці вживається термін “комунікативно-діяльнісний” підхід.

Мова під час комунікативного підходу, в першу чергу, – знаряддя ділової мови, “мова тільки для спеціальних цілей” [3].

Мовленнєва функціональна система, яка забезпечує комунікацію, тобто спілкування, має складний, системний характер і заключає в собі цілий ряд ланок: мотив, задум, внутрішню програму тощо. Ще однією умовою комунікативності є наявність чи відсутність у тих, хто навчається, мотиву для здійснення мовленнєвої діяльності на іноземній мові. Важливою умовою ефективності діяльності є наявність і мотиву, і предмету діяльності, їх

співпадіння. Якщо вести мову про справжню комунікативність, насамперед потрібно вирішити проблему, щоб визвати в тих, хто навчається, природну потребу у спілкуванні на іноземній мові на практичному занятті.

На сучасному етапі найбільше поширення у викладанні іноземних мов отримав комунікативний підхід, тому необхідно розглянути основні його принципи, а саме:

- ті, хто навчається, вивчають мову і починають володіти нею, спілкуючись на цій мові;
- мова є функціональним засобом реалізації мовленнєвих навичок того, хто говорить (пише);
- в центрі уваги – особистість учня;
- оволодіння мовою повинно проходити в ході творчої діяльності, яка стимулює пізнавальну активність учнів;
- курс навчання мові повинен бути зорієнтований на задоволення мовленнєвих потреб певної категорії тих, що навчаються [4].

Комунікативна активність – це участь усіх, хто навчається, в навчальній діяльності. Важливо, щоб уся ця діяльність наближалась до безпосереднього спілкування. Групова взаємодія тих, хто навчається, направлена на вирішення цієї проблеми, в якій кожен учень вбачає свій внесок, стимулює його активність, спонукає до створення атмосфери взаєморозуміння кожного в результаті діяльності. У такому випадку необхідні творчі види робіт, які вимагають спільного пошуку вирішення проблем. І тут можна говорити про проведення комунікативних заходів на заняттях з іноземної мови зі слухачами та студентами, а саме: діалогів, полілогів, різноманітних проектів, круглих столів та, у масштабі навчального закладу, конференцій з проблематики державного управління та місцевого самоврядування з метою покращення володіння іноземною мовою. Планування курсу з вивчення іноземної мови включає необхідність вибору методу навчання. На сьогодні у практиці навчання іноземних мов у ВНЗ є також поширеним *когнітивно-комунікативний метод* навчання іноземній мові, тому що суто комунікативно-діяльнісна методика навчання, на жаль, також не завжди дає вагомий позитивні результати. Слухачі та студенти на початковому етапі навчання іноземної мови мають занижений рівень розвитку слухового диференційного відчуття, що порушує сприйняття звукового образу слів. Половина студентів не вміє прогнозувати лексичний матеріал під час побудови власних висловлювань, не вміє асоціювати словесні пари тематично пов'язаних слів, вірно кодувати та декодувати словниковий матеріал. Це призводить до невміння відображати потрібну кількість фактів, висловлюватися логічно та грамотно, спонтанно підтримувати розмову або вести дискусію. Саме *когнітивний підхід* у навчанні зможе зробити комунікативну методику більш динамічною та надасть новий імпульс для поновлення методичної думки. Проблемою когнітивного підходу в навчанні іноземної мови займалися багато методистів і лінгвістів.

Сучасні модифікації комунікативного підходу до навчання іноземних мов одержали найбільш послідовне теоретичне обґрунтування в лінгводидактичній

комунікативно-когнітивній парадигмі. У теперішній час відбувається подальша теоретична розробка і практична реалізація когнітивно-комунікативно підходу до навчання професійно орієнтованої іноземної мови в моделях навчання різних видів мовленнєвої діяльності: читання, аудіювання, писемного та усного мовлення. У процесі становлення перебуває й система часткових методичних принципів комунікативного підходу, так само як і трактування в рамках підходу загальнодидактичних та лінгводидактичних принципів. Отже, більш ґрунтовне дослідження класичних і сучасних принципів та підходів комунікативного методу викладання іноземної мови державним службовцям буде подальшою метою нашої роботи.

#### Література:

1. Гін А. О. Прийоми педагогічної техніки. Вільний вибір. Відкритість. Діяльність. Ідеальність / А. О. Гін. – Луганськ : Навчальна книга, 2004. – 275 с.
2. Жилкіна Д. Н. Рішення комунікативних проблем в процесі навчання іноземним мовам / Д. Н. Жилкіна. – ІМШ. – 1992. – № 1.
3. Коростильов В. С. Комунікативність і псевдокомунікативність / В. С. Коростильов. – ІМШ. – 1991. – № 5.
4. Леонт'єв А. А. Комунікативність: прийшов її час / А. А. Леонт'єв. – ІМШ. – 1991. – № 5.
5. Прокоф'єв В. Л. Наглядність як засіб створення комунікативної мотивації при навчанні іншомовному спілкуванню / В. Л. Прокоф'єв. – ІМШ. – 1990. – № 5.

*Надійшла до редколегії 05.12.2011 р.*

УДК 35.08

*Б. Г. САВЧЕНКО*

### **ОРГАНІЗАТОРСЬКІ ЗДІБНОСТІ КЕРІВНИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Визначено основні складові організаторських здібностей керівника державного управління за результатами соціологічного дослідження.*

**Ключові слова:** керівник, організаторські здібності, особиста організованість, цілеспрямованість, відповідальність.

*According to the results of sociological research the main components of public administration manager organizational skills are defined in the article*

**Key words:** manager, organizational skills, personal good organization purposefulness.

Управлінська діяльність, як і інші види праці, характеризуються різним рівнем її якісних параметрів, які виконуються з більшою або меншою

ефективністю. На це впливає багато факторів, в першу чергу – особисті й професійні якості керівника, необхідність в яких обумовлюється змістом і характером управлінської діяльності. Інакше кажучи, головними факторами її ефективності є управлінські здібності, які виконують особливу роль при здійсненні управлінської діяльності.

Практичне значення цього питання пов'язано з тим, що тільки на базі його вирішення можлива розробка науково обґрунтованих і конструктивних процедур відбору управлінців, їх підготовка та атестація.

Питанням управлінських здібностей займалися А. Омаров, В. Веснін, І. Герчикова, А. Кибанов, М. Мескон, Д. Карнегі та ін.

Мета статті – за результатами соціологічного дослідження визначити основні складові організаторських здібностей керівника державного управління.

Труднощі вивчення управлінських здібностей пов'язані з тим, що сама категорія здібностей розкрита недостатньо.

Тому в якості основного методу аналізу управлінських здібностей викладачі кафедри державного будівництва ХарПІ НАДУ вибрали анкетування, яке дає можливість більш об'єктивно оцінити будь-яке явище [3].

Розробка анкети передбачала декілька визначень:

– здібності – це індивідуальні особливості, які відрізняють одну людину від іншої;

– здібності – це тільки особливості, які мають відносини до успішного виконання управлінської діяльності;

– здібності – це не знання і вміння, хоча і тісно пов'язані з цими якостями.

Анкетування проводилось в три етапи:

– перший – вересень – грудень 2009 р.; другий – січень – березень 2010 р.; третій – квітень – червень 2010 р.

В опитуванні взяло участь 695 працівників органів державного управління та місцевого самоврядування, серед яких голів організацій та їх заступників – 62, керівників середньої ланки – 269 і виконавців – 364. Серед респондентів чоловіків було 185, а жінок – 510. За віком респонденти розподілились таким чином: молодь – 310 осіб, середній вік – 276 і старший вік – 109 осіб. У цілому співвідношення різних категорій службовців співпадає з фактичним положенням в органах влади, тому вибірку можна вважати репрезентативною.

Серед здібностей майже третина респондентів на перше місце поставили організаторські здібності, рівень яких визначається стабільністю на всіх етапах анкетування. Організаторські здібності – це вміння бачити і чітко формулювати перспективні й найбільш важливі поточні завдання, своєчасно приймати аргументовані рішення і забезпечувати їх виконання, організувати, координувати, спрямовувати і контролювати діяльність підлеглих, постійно й ефективно співпрацювати з громадськими організаціями та органами контролю. Керівник з організаторськими здібностями особливу увагу приділяє раціональному розподілу роботи серед співробітників, досягає реальної персональної відповідальності кожного за виконання покладених на нього

функцій. Найбільшого успіху керівник досягає тоді, коли знає не тільки те, що треба робити, а й те, чого не треба робити. Ефективний керівник вміє примушувати підлеглих виконувати всю роботу, залишивши собі загальне керівництво і контроль. Але для цього необхідно чітко, вміло розподілити повноваження, зобов'язання і відповідальність серед підлеглих і підрозділів, якими вони керують, забезпечити їх ефективну взаємодію, а також налагодити систему контролю результатів їх діяльності.

Керівник з організаторськими здібностями швидко й ефективно оцінює ситуацію, виділяє першочергові завдання, досить чітко розраховує терміни їх виконання. Такий керівник має гострий і гнучкий розум, який сполучається з сильною волею. Результати своїх міркувань він оперативно запроваджує в життя, завжди завершує почату справу. Керівник з організаторськими здібностями здатен на високому рівні організувати працю підлеглих, підтримувати виконавчу дисципліну. Він розуміє, що без притягнення до діяльності грамотних, сумлінних і ініціативних спеціалістів важко досягти високих результатів. Тому він спирається на розум усього колективу, привчає підлеглих до самостійності у виконанні завдань. Розуміючи потребу в постійному поновленні своїх знань, він знаходить час для роботи з інформацією, літературою, довідниками, постановами, намагається вивчати досвід колег і вищестоящих керівників, який може бути корисним у його діяльності.

Усе це дає можливість розвивати свої розумові здібності, присутність яких дає більше підстав вважати, що людина буде відповідати займаній посаді, тоді як їх недостатність веде до занадто високих самооцінок і неаргументованих претензій. Розумові здібності тісно пов'язані з організаторськими здібностями. Вони проявляються перш за все у швидкості, глибині і надійності виконання аналітичних дій, які є основою для детального вивчення ситуацій, потребуючих прийняття аргументованих рішень.

Для більш детального вивчення організаторських здібностей було розроблено ще одну анкету, яка передбачала 13 факторів, серед яких такі: особиста організованість, пунктуальність, цілеспрямованість, ораторські здібності, упевненість, рішучість, наполегливість, знання можливостей підлеглих, професійна ерудиція, вміння впливати на колектив, вміння розподіляти роботу і відповідальність. Загальну характеристику респондентів наведено в таблиці.

Як видно з таблиці, в анкетуванні взяло участь 299 респондентів, серед яких 60 % займають керівні посади, тобто працівники, які знають і практично застосовують свої організаторські здібності. Решта – виконавці, тобто люди, які можуть дати оцінку організаторським здібностям керівників. Таким чином, результати анкетування можна вважати репрезентативними.

На перше місце одностайно всі респонденти поставили особисту організованість – 22,14 %. Але цей фактор більш серйозно оцінюють голови та їх заступники – 26 % і працівники старшого віку – 24,49 %. Основним завданням керівника є організація і координація дій підрозділів державної

служби і місцевого самоврядування. Тому керівник перш за все повинен організувати свою працю, яка тісно пов'язана з організацією роботи апарату управління і суттєво впливає на результати праці всього колективу.

Таблиця

## Характеристика респондентів

Посада	Разом		Чоловіки		Жінки		Молодь		Середній вік		Старший вік	
	к-ть	%	к-ть	%	к-ть	%	к-ть	%	к-ть	%	к-ть	%
Голови та їх заступники	90	30,1	58	52,73	32	16,93	13	15,29	50	30,3	27	55,1
Керівники середньої ланки	90	30,1	32	29,09	58	30,69	11	12,94	66	40,0	13	26,53
Виконавці	119	39,8	20	18,18	99	52,38	61	71,76	49	29,7	9	18,37
Разом	299	100,0	110	100	189	100	85	100,0	165	100,0	49	100,0

Організація праці керівника – це не його особиста справа. У неорганізованих керівників має місце “штурмовщик”, вони постійно зайняті виконання побічних справ і не мають часу для вирішення перспективних питань, втрачають здібності відрізнити головне від другорядного, за все хапаються самі. Часто такі керівники працюють по 10 – 12 год. на добу і не встигають вирішувати всі проблеми, оскільки вони займаються ліквідацією систематично виникаючих недоліків, що у свою чергу, веде до ще більшого об'єму побічних питань. Вони не мають часу не лише на підвищення своєї кваліфікації, а й на відпочинок. Досить часто в таких керівників має місце фізичне нездужання, яке переростає у серцеву хворобу.

Керівник, який захоплюється вирішенням перспективних питань, також незастрахований від неприсмностей. Він майже не буває в підрозділах, керує переважно з кабінету, відривається від колективу, часто не знає фактичних справ на місцях, надмірно адмініструє. З часом його вказівки стають далекими від життя. Намагаючись терміново виправити положення, такий керівник хапається за все підряд. У результаті в нього немає часу на підвищення своєї кваліфікації, на родину, відпочинок, виникають фізичні перевантаження.

Неорганізованість у роботі керівника породжує відповідну організацію праці в підрозділах державної служби та місцевого самоврядування. Якщо керівник не організовує роботу по прийому підлеглих і дозволяє звертатися до нього в будь-який час, режим його роботи буде залежати від поведінки співробітників. Таким чином, виникає ланцюгова реакція неорганізованості на всіх рівнях управління, яка вертається до керівника у вигляді необхідності втратити продуктивний час на вирішення другорядних питань [2].

Щоб цілеспрямовано впливати на колективи людей, необхідно чітко планувати і розподіляти свій час, вміло організовувати і проводити збори і наради, використовувати інформацію і технічні засоби управління. І це не випадково всі респонденти вважають, що від особистої організованості в основному залежить організація праці всього колективу.

На друге місце всі респонденти поставили вміння розподіляти роботу – до 18 % (голови та їх заступники і працівники старшого віку).

Планування робочого часу необхідно не тільки для особистої організованості, а й для раціонального розподілу повноважень за функціями між керівником і його заступниками, розподілу питань на перспективні і поточні, основні і другорядні, термінові і нетермінові. Досвідчений керівник раціонально розподіляє функції між своїми заступниками, залишаючи собі найбільш важливі перспективні і поточні питання, розраховує час на проведення зборів, нарад, прийом підлеглих і відвідувачей, обхід робочих місць, ознайомлення з кореспонденцією і новинками технічної, економічної і управлінської літератури, виділяє час на підвищення своєї кваліфікації.

Уміння розподіляти роботу характеризується ще й урахуванням можливостей і здатністю підлеглих. Для ефективного розподілу роботи керівник повинен добре знати індивідуальні особливості людей, їх характер, темперамент, здатності виконувати кропітку монотонну роботу підвищеної точності, або оперативну в загальних рисах, яка визначає лише напрямки розвитку колективу. Якщо холерику доручити кропітку монотонну роботу або флегматику оперативну – вони її провалять дуже швидко. Тому керівник повинен добре знати здатності і можливості підлеглих, розподіляти завдання відповідної до індивідуальних якостей людей.

На третє місце респонденти поставили вміння впливати на колектив. Сама посада керівника дає можливість впливати на колектив і окремих індивідів. Інакше кажучи, наказ керівника (письмовий чи усний) – закон для підлеглого. Але далеко не всі накази керівника підлеглі сприймають як вміння впливати на колектив. Значною мірою вміння впливати на підлеглих залежить від авторитету керівника. Керівник з авторитетом не має проблем комунікації і порівняно легко реалізує всі завдання, які стоять перед колективом. Авторитет складається на основі особистих якостей керівника, які відповідають вимогам даної посади. Якщо колектив з повагою відноситься до керівника, вірить в об'єктивність і обгрунтованість його рішень, його чесність, порядність і справедливість, то це спонукає підлеглих виконувати його розпорядження. Авторитетний керівник – це приклад для наслідування, а його поведінка – одна з головних умов впливу на колектив [1]. Але авторитет – не єдина складова вміння впливати на колектив. Попередні наші дослідження свідчать про те, що однією з основних якостей керівника є професіоналізм, який характеризується базовою освітою, кваліфікованістю, творчим виконанням завдань, цілеспрямованістю, самостійністю, відповідальністю, ініціативністю та ін.

Якщо підлеглі відчують, що керівник знає свою справу висококваліфікована особа, творчо підходить до виконання своїх обов'язків,



відповідально вирішує всі проблеми колективу, то за таким керівником йдуть, йому довіряють і такий керівник досить вміло впливає на підлеглих.

Таким чином, організаторські здібності складаються з ділових і індивідуальних якостей керівника, таких як кваліфікованість, компетентність, цілеспрямованість, творче виконання завдань, досвід, самостійність тощо, а також особиста організованість, вміння впливати на колектив, вміння розподіляти роботу, пунктуальність, об'єктивність, особиста упевненість, наполегливість тощо.

Тільки такий керівник у змозі організувати людей на виконання завдань будь-якої складності, націлити їх на ефективну працю на благо всього колективу.

#### Література:

1. *Савченко Б. Г.* Керівник у системі державного управління : [навч.-метод. посіб.] / Б. Г. Савченко. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. – 56 с.

2. *Сероштан Н. А.* Соціологія труда : [учеб. посіб.] / Н. А. Сероштан. – Х. : Основа, 1990. – 210 с.

3. Соціологія: наука об обществе / под ред. В. П. Андрусенка, Н. И. Горлага. – Х. : Рубикон, 1996. – 686 с.

*Надійшла до редколегії 30.09.2011 р.*

УДК 35.1:32

*Н. С. ФЕСЕНКО, Ю. В. АФАНАСЬЄВА*

## **ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНА ДИХОТОМІЯ ЯК ОСНОВА ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ**

*Проаналізовано різні теорії відмежування державного управління від інших різновидів діяльності держави, надано характеристики моделям побудови відносин між політичними діячами та державними службовцями. Визначено розподіл праці та обов'язків між політичною елітою й управлінцями є запорукою ефективного державного управління.*

**Ключові слова:** політико-адміністративні відносини, адміністратор, службовець, посадовець.

*The paper explores the various theories of separation of government from other kinds of state, given the characteristics of building models of relations between politicians and civil servants. That division of labor and responsibilities between the political elite and managers is the key to good governance.*

**Key words:** political-administrative relations, administrator, servant, employee.

Під час політичної та економічної реформ велике значення надається проблемі кадрового забезпечення органів виконавчої влади, підвищення рівня

професіоналізму посадових осіб. Кадри – це реальні носії влади, зняряддя її реалізації. Обрання незалежною Україною демократичного шляху розвитку та відмова від тоталітарної моделі державного будівництва неухильно ставить перед нашою державою проблему організації політико-адміністративних відносин на нових демократичних засадах. Процес модернізації державного управління в умовах реформування, яке сьогодні переживає українське суспільство, вимагає компетентного управління. Серед інших основних суб'єктів управління важливу роль відіграє нова українська політична еліта. Саме вона чітко визначає шляхи розвитку, напрями діяльності, стратегію становлення суспільства, визначає основні ресурси, що є для цього необхідними. Тактичні рішення та визначення конкретних методів для вирішення головних завдань – усе це є роботою команди професійних управлінців. Розподіл праці між політиками та управлінцями є досягненням нашої цивілізації. Хоча на деяких етапах політичні рішення можуть заважати завданням оперативного управління. Політика, яка розрахована на багато років уперед, повинна узгоджуватися з управлінськими рішеннями, які потрібні для вирішення тимчасових завдань.

Сучасні політологи розробили нові концептуальні засади доцільного розмежування та гармонізації функцій політичного керівництва і державного управління. Це, насамперед, стосується праць американських та європейських учених, а саме Г. Аліссон, Т. Борзел, Л. Вайд, Б. Гурне, Р. Міллс, В. Остром, Л. Пал та ін.

Вітчизняні вчені проблематиці взаємин політичного керівництва та державного управління приділяли недостатньо уваги. Перші погляди, думки та спроби щодо розгляду політико-адміністративних функцій та зокрема їх розмежування були зроблені лише на пострадянському просторі. Радянські вчені не брали до уваги ці питання, оскільки тоталітарний режим, що існував досить тривалий час, не передбачав розмежування цих ланок, а навпаки, сприяв монополізації єдиного політико-адміністративного конгломерату держави. Лише після розпаду СРСР та після виходу України на демократичний шлях державотворення різні аспекти цієї проблематики розглядалися в роботах українських вчених. Безпосередньо дослідженню оптимізації взаємин політичного керівництва та державного управління присвячено праці В. Токовенко, Т. Бутирської, І. Черленяк.

Метою статті є дослідження етапів формування концепцій доцільного розмежування та гармонізації функцій політичного керівництва і державного управління, аналіз закордонного досвіду щодо створення ефективної системи управління країною.

Родоначальником теорії відмежування державного управління від інших різновидів діяльності держави є Вудро Вільсон, який наприкінці XIX ст. запропонував розрізняти політику і державне управління. У своїй праці “Вивчення адміністрування”, написаній у 1887 р., Вудро Вільсон зазначив, що при створенні державного управління – як практичному, так і в академічному сенсі – основною проблемою було узгодити поняття конституційної демократії

з невід'ємним публічним контролем та теорією ефективності, професійного управління з наголосом на систематичні правила та внутрішні процедури, які є далекими від демократичного нагляду та впливу [13]. Таким чином, В. Вільсон вважає за необхідне розподілити “політику”, де вибір стосовно того, що повинен зробити уряд, визначається більшістю обраних представників та “адміністрації”, яка працює заради служіння народові за допомогою ефективних процедур, які є відносно вільними від політичного втручання. Також В. Вільсон вказує, що державне управління повинно мати справу лише з “детальним та систематичним виконанням публічного закону” [Там же, с. 483]. Щодо політичних службовців вони мають установлювати завдання для адміністраторів, проте не повинні маніпулювати ними. Розділяючи політиків від адміністраторів, Вільсон вважає, що завдання публічних адміністраторів майже ні в чому не відрізняються від завдань адміністраторів: різняться лише засоби, необхідні для досягнення поставлених цілей.

Базуючись на зазначених вище постулатах, Вільсон розпочав розвивати науку адміністрування, цілями якої повинні бути розкриття загальних принципів для інструктування адміністраторів в їх належному та ефективному виконанні своїх обов'язків. Ці принципи повинні були базуватися на систематичному та емпіричному дослідженнях через проведення порівняльного аналізу. Проведення порівняльного аналізу привело до вивчення адміністративних методів, які використовуються, наприклад, в інших політичних та конституційних системах або в приватному секторі, та визначення тих методів, які можуть застосовуватись на практиці в публічному адмініструванні в Сполучених Штатах Америки. Вудро був впевненим, що між державним та приватним управлінням немає жодної різниці. За словами Вільсона, “галузь адміністрування є галуззю бізнесу. Вона відокремлена від поспішності та боротьби, які притаманні політиці... Вона є частиною політичного життя лише як методи бухгалтерії є частиною життя суспільства, лише як машинне обладнання є частиною циклу виробництва” [Там же, с. 500].

Відокремлення В. Вільсоном політики від адміністрації, його запропонований пошук науки адміністрування та впевненість у тому, що методи бізнесу є такими, що підходять для публічного сектора, все це стало частиною домінантного іміджу публічного адміністрування в Класичний період. Політика та політичні питання були чітко відокремлені від адміністративних проблем, залишаючи вивчення ефективності при виконанні для студентів та практиків у галузі публічного адміністрування. Надавались переваги науковим підходам. Більшість методів, які було запропоновано для підвищення ефективності операцій публічного сектора, базувались на практичних прикладах приватного сектора.

Центральним постулатом цієї концепції є існування чіткого контролю між політикою, тобто визначенням політичного курсу, та його виконанням. Тобто в даному випадку політика є метою, а адміністрація – засобами її досягнення, політика – теорія, адміністрація – практика.

Така дихотомія “політика-адміністрація” заснована на ідеї демократичного контролю та на принципі верховенства права. Політичний курс повинні

визначати обрані демократичним шляхом посадові особи, а виконувати – управлінці. Роз'єднання цих двох гілок обмежує можливість існування корупції та збільшує ефективність їх діяльності, на яку може негативно вплинути занадто велика увага з боку політиків до “деталей механізму управління”. У своїй роботі “Вивчення механізму управління” В. Вільсон стверджував: “Адміністративний ланцюг знаходиться поза зоною сфери політики як такової. Питання управління – це не політичні питання. Хоча політика ставить завдання перед адміністрацією, не можна допускати, щоб вона маніпулювала державними службовцями” [13, с. 504].

Багато політологів пов'язують дихотомічну концепцію “політика-адміністрація” з ім'ям М. Вебера. Вебер займає ту ж саму позицію, що і класичні автори щодо відносин між політикою та адміністрацією. За Вебером, бюрократ повинен бути нейтральним від політики службовцем, що практично відповідає постулатам дихотомії “політика-адміністрація”. М. Вебер вважав, що співіснування бюрократів і політики може значно вплинути на політичні події ХХ ст. Проте М. Вебера турбувало питання верховенства бюрократії, при якому здійснення політики уряду замінюється питанням й власного виживання бюрократії. Тому він розробив механізми обмеження влади управлінців. Згідно з думкою М. Вебера, повинні існувати такі інструменти, як правова норма, ефективно працюючий парламент та політичні лідери, що призначені на пости керівників адміністративних органів. Учений детально аналізував таке суспільне поняття, як “бюрократія” та запропонував список рис, притаманних бюрократії та політикам [1, с. 13]. Рисами “ідеального типу бюрократії” є такі: адміністрація працює на постійній основі, незалежно від уподобань керівника; завдання в бюрократичній організації розподілені на функціональні сфери, кожна з яких має свої власні повноваження та санкції; посади розподілені за принципом ієрархії; ресурси бюрократичних організацій відрізняються від тих, які є в її членів як приватних осіб; посадовець не може наслідувати посаду (посада не може бути проданою або переданою за наслідуванням); адміністрація базується на письмових документах; контроль в бюрократичних організаціях здійснюється на неособистих раціональних правилах [Там же, с. 492].

М. Вебер також зупиняється на специфічній кадровій системі бюрократичних організацій: службовці є персонально вільними та призначаються на посаду на контрактній основі; службовці не обираються, а призначаються. М. Вебер вважає, що вибори передбачають чітку ієрархічну підпорядкованість; службовці призначаються на посаду на основі професійної кваліфікації; службовці мають встановлену заробітну платню та пенсійні права; посада в бюрократичному органі є основним місцем роботи; у таких організаціях існує кар'єрна система через підвищення по службі на засадах заслуг; службовець постійно відчуває контроль та повинен дотримуватись правил дисципліни, мати чітко визначені повноваження та обов'язки [Там же, с. 495].

Щодо політики, то дослідник вважає, що метою політики є розподілення влади або впливу на її розподіл, тому сама по собі політика є різновидом

незалежного лідерства в політичній асоціації [4, с. 271]. Відповідно політик повинен мати спроможність діяти незалежно, він не повинен жертвувати власним судженням заради посадових обов'язків. Він повинен мати достатньо сили волі для боротьби за владу. Політик повинен поєднувати пристрасть і почуття відповідальності – пристрасть у відданості справі та відчуття пропорції для створення правильної дистанції між собою та іншими. Він повинен боротися із пихою та уникати влади заради влади. За М. Вебером, прототипом політика повинен бути адвокат, який може надавати послуги та має навички, необхідні для ефективної боротьби за владу. Функціями політиків є направляти політику на постійну боротьбу із бюрократією та партійними службовцями та протистояти впливу класових конфліктів і матеріальних інтересів, надаючи перевагу загальним інтересам.

У західній політологічній літературі нерідко виділяють дві функції уряду, які можна визначити, відповідно, як функцію політики та функцію адміністрації. Перша пов'язана із виробленням політичного курсу або виконанням волі держави та суспільства. Друга – із втіленням у життя цього “політичного” курсу. Проте на початку 1940-х рр. ця концепція стала об'єктом різкої критики. При цьому в науковій літературі з'являлись реальні підтвердження значної участі управлінців у процесі вироблення політичного курсу та навіть виражалася бажаність участі державних службовців у формуванні політики. Це відбувалось через передбаченість того, що це буде слугувати гарантією відстоювання державних інтересів, що важко нібито зробити політикам різної партійної приналежності.

Так з'являється так званий підхід “адміністрування як політика”. Прихильниками цієї моделі вважають Лютера Гуліка, Двайта Вальдо, Херберга Саймона, Карла Фрідріха та ін. Л. Гулік прийшов до думки, що таке строге відокремлення політики від адміністрації є непрактичним, неможливим та небажаним. За Л. Гуліком, адміністрація займається визначенням основної політики; створенням і впровадженням певних програм; створенням організації; кадровим забезпеченням; вирішенням фінансових питань; наданням адміністративної консультації; здійсненням координації, контролю діяльності організації; здійсненням аудиту та оглядом результатів [5, с. 37]. За таким широким визначенням він вважає, що адміністрація є обов'язково залучена як до політик, так і до політичного процесу. Дослідник вважає, що заборона політичної діяльності в системі перевірок та балансу стає результатом безвладного уряду, який “не може роботи помилки саме тому, що він зовсім не може роботи нічого”. Спроби розділити політику та адміністрування шляхом створення незалежних публічних агенцій лише зменшує можливість створення інтегрованого уряду, який є спроможним планувати [6, с. 55]. Таким чином, учений вважає, що стара дихотомія між політикою та адміністрацією вже віджила себе та стверджує, що повинна бути створена нова доктрина, яка б дозволила “повністю використовувати експерта в належному контексті політичної та професійної відповідальності” [4, с. 215].

Л. Гулік бачить дуже тонку межу між політиками, політикою та адміністрацією. Він розрізняє роль політиків, політичних призначених осіб,

адміністраторів і технічних працівників при визначенні рівня залучення до політики та вироблення політичних рішень. Роль політиків полягає у збереженні рівноваги в загальній системі моніторингу та встановлення відносин між експертами, бюрократами та групами інтересів. Роль політичних призначених осіб вбачається в якості посередників, які допомагають краще порозумітися суспільству та експертам [5, с. 45]. Роль адміністраторів Л. Гулік бачить у розумінні та координації публічної політики та в розподілі політичних керівників між відповідними службами, проте в незаперечній лояльності до рішень, прийнятих обраними службовцями. Адміністратор відрізняється від політичного виконавця в тому, що перший не приймає остаточних рішень щодо певної політики, не відстоює політики перед народом. Нарешті, технічні працівники взагалі повинні бути обмеженими лише до вирішення “технічних питань” [6, с. 64].

Підтримує думку Л. Гуліка щодо неможливості відсторонення адміністраторів від політики і Херберт Саймон. Політико-адміністративна дихотомія вимагає політичної нейтральності з боку адміністраторів і встановлює ієрархічний контроль для перевірки відповідності адміністраторів політичним директивам їх політичних начальників. Проте Саймон вважає, що публічні адміністратори не є та не повинні бути політично нейтральними. Натомість вони повинні бути передбачуваними у своїх рішеннях. Так, К. Фрідріх стверджував, що “це помилковий розподіл перетворився на фетиш... Говорячи відверто, державна політика – безперервний процес та її формування невідокремлено від виконання... Політики та адміністратори безперервно беруть участь як в тому, так і в іншому” [3, с. 96]. Таким чином, державне управління, тісно пов’язане з визначенням політичного курсу, сприймається як політична діяльність.

В останні десятиріччя ХХ ст. у Східній Європі затвердилась науково-теоретична концепція “нового публічного менеджменту”, яка стала основною доктриною публічного адміністрування та яка знову повернула дихотомічну концепцію “політики та адміністрації” до центру теоретичних дебатів. П. Окойн стверджує, що наявність різних теоретичних ідей в основі “нового публічного менеджменту” – теорії суспільного вибору та менеджеризму – одночасно і підтверджує і заперечує існування дихотомічного розподілу “політика-адміністрація”. Парадигма суспільного вибору усуває різницю між політикою та адміністрацією, в той час як менеджеризм підтверджує існування дихотомії” [2, с. 117].

На думку багатьох аналітиків, політичні діячі та державні службовці насправді зацікавлені у збереженні дихотомічної концепції. З точки зору політиків, ця концепція може слугувати поважним виправданням можливих провалів в їхній діяльності в період чинності їхнього політичного мандату. Для державних службовців дихотомічна концепція може слугувати стимулом до посилення їхньої ролі в політичному процесі. Ураховуючи, що межа між технічними та політичними рішеннями зачастимає розмивчастий і штучний характер, державні службовці могли б значно впливати на процес формування політичного курсу держави.

Як бачимо, дана проблема розглядалася вченими з різних боків. Проте існував так званий третій табір науковців, що займали серединну точку зору. Можна навести слова Крістофера Поллітта, який вказував на доцільність розмежування політиків та адміністрації в рамках “нового державного менеджменту”, проте вважав, що “... більшість політиків не підготовлені для проведення менеджменту. Вони орієнтовані на дію в умовах короткотермінових подій, на вибори, кризи та інші помітні поточні події. Вони знаходяться під впливом мас-медіа, яких, у свою чергу, зовсім не цікавлять організаційні питання або управлінські деталі. Таким чином, не треба надавати статус опікунів довготривалих управлінських реформ політичним лідерам. Це може бути особливо доцільним у таких східних країнах Європи, в яких уряд має звичку змінюватись дуже часто. З іншого боку, існує декілька причин, чому управлінські реформи не можуть або не повинні відбуватися без політичного втручання. По-перше, існує твердження, що в демократичній країні значні зміни в державному апараті не повинні відбуватися без розуміння та підтримки міністрів, які самі є обраними представниками. По-друге, існує думка, що такі зміни самі по собі є спірними та тому їх вдале впровадження потребує певної політичної підтримки. Наприклад, парадоксально, для того, щоб встановити дійсно незалежну та неполітичну державну службу потрібне існування політичної підтримки. По-третє, з навчальної точки зору, самі політики можуть отримати дуже корисні уроки від управлінських реформ” [9, с. 12–13].

Розглянемо можливі моделі взаємозв'язку між політикою та бюрократією.

Однією із основних спроб передивитися теоретичну концепцію політико-адміністративних відносин в процесі формування політики є роботи таких вчених, як Абербах, Рокман, Путнам. Ці автори пропонують чотири можливі ідеальні моделі побудування відносин між політичними діячами та державними службовцями.

Модель 1 (політика – адміністрація) – це модель, за якої політика та адміністрація розділені (як відбувається з огляду на дихотомічну концепцію, зазначену вище).

Модель 2 (інформація – інтереси) зображує можливість участі чиновників у процесі вироблення політичного курсу країни, проте ця участь є досить обмеженою.

Модель 3 (діяльність – рівновага) – підтверджує рівноправну участь політиків і чиновників у розробці політичного курсу країни. Проте політики та чиновники тут відіграють різні ролі – політики займаються прийняттям більш широких питань, у той час як адміністрація адаптує ці рішення до конкретних ситуацій у країні.

Модель 4 (гібрид) означає, що тут нівелюються границі між політиками та бюрократією в процесі вироблення політичного курсу. При цьому відбувається певне перетікання кадрів від політичної до адміністративної ланки та навпаки, що забезпечує зникнення цієї границі [10, с. 216].

Відповідно до класифікації Пітерса, системи державної служби зазвичай поділяються на п'ять груп. Для першої моделі характерний чіткий розподіл

між політиками та управлінцями. Друга модель (так зване “сільське життя”) припускає, що чиновники та політики створюють єдину еліту держави. Третя модель “функціональне сільське життя” передбачає певний ступінь інтеграції в державній службі та політичній діяльності. Для четвертої “антагоністичної” моделі характерно чітке розмежування двох груп (політиків та бюрократів), але при цьому відсутнє рішення питання про їхню боротьбу з владою [8, с. 86].

Треба визначити ті фактори, що можуть впливати на політико-адміністративні відносини. Вчені виділяють такі:

- модель відносин політика-адміністрація може залежить від тих питань, що розглядаються в конкретний момент;

- від ступеня зацікавленості суспільства в конкретних політичних питаннях: чим активніше воно бере участь у здійсненні певного політичного курсу, тим більша вірогідність розвитку тієї моделі, за якої функції політичних керівників будуть більш або менш обмеженими;

- самі особливості політичних керівників і державних службовців, що можуть впливати на їх взаємодію (мається на увазі кількість політичних керівників, що часто змінюються з появою нових політичних партій), – це існування незалежних консультативних рад, що допоможуть їм установлювати добрі відносини з адміністративним апаратом та система навчання політичних керівників, підготовка державних службовців [7; 11; 12].

Крім зазначених вище факторів можна виділити ще зовнішні чинники, що мають значення для відносин “політика-адміністрація”. Такими є правова структура держави, ділові кола, що представляють ті чи інші інтереси, політична система, політичні партії, ступінь розвитку місцевого самоврядування та ін. [1, с. 23]. Зосередимо увагу на першому зовнішньому факторі, а саме – на правовій структурі держави. В основу цього фактора може бути покладена різниця між парламентською та президентською формами правління, від якої буде залежить система державної служби. При парламентській формі правління законодавча та виконавча гілки влади веде до відносин більш тісної співпраці між політиками та адміністрацією. Державні службовці не повинні втягуватись до партійно-політичної боротьби, особливе значення надається їхньому професіоналізму та компетентності. При парламентській формі правління уряд у багатьох відносинах є органом виконавчої влади, що сформовано парламентською більшістю. При президентській системі державна служба повинна підтримувати відносини як в кабінеті, так і законодавчих органах. Це ускладнює роботу адміністрації, оскільки вона зазнає впливу та тиску як з боку президента та членів кабінету міністрів, так і з боку законодавчих органів. У країнах зі змішаною формою правління, до яких відноситься Україна, присутні риси як парламентської форми правління, так і президентської. Тут Прем’єр-міністр та уряд є головними суб’єктами управління процесом проведення адміністративної реформи. Вони впроваджують державну політику, здійснюють більшість управлінських змін за мінімального втручання з боку інших владних інститутів. Парламент виконує роль суб’єкта, що ухвалює ефективні закони та контролює їх вихід. Роль президента країни полягає в лідерстві, а не в управлінні будь-якими реформами. Проте для того



щоб при змішаній формі правління відбулося чітке розмежування політичних та адміністративних посад, треба, перш за все, зосередитися на виданні такої законодавчої бази, що могла б забезпечити врегулювання відносин між політиками та адміністрацією та такої, що чітко визначила б обов'язки та права державних службовців та обмеження щодо їх прийому та проходження державної служби.

Таким чином, надмірна залежність державної служби від політичної ситуації становить ризик для стабільності держави, послаблює інституційну спроможність державного управління та знижує якість послуг. Водночас інституційне закріплення розмежування політичних та адміністративних посад потребує розуміння насамперед самими державними службовцями власної нової ролі експертів з державної політики. Об'єктивність, неупередженість і якість рекомендацій державних службовців можна гарантувати лише за умови незалежності державного службовця від надмірного політичного впливу.

Задля того щоб знайти своє власне рішення щодо питання розмежування політичних та адміністративних посад, Україна повинна спиратися на досвід країн світу та на положення існуючої теорії політико-адміністративних відносин.

Відповідно до основних концепцій політико-адміністративної дихотомії, розглянуто наявні моделі політико-адміністративних відносин, а саме:

– чотири моделі, запропоновані Абербахом, Рокманом, Путнамом: політика-адміністрування, інформація-інтереси, діяльність-рівновага та гібридна модель відносин;

– п'ять моделей Пітерса: політика-адміністрація, сільське життя, функціональне сільське життя, антагоністична модель та змішана модель.

Проаналізувавши основні моделі політико-адміністративної дихотомії, можна зробити висновок, що для України підходить саме змішана модель відносин між політиками та адміністраторами, що враховує історичні особливості нашої країни, політичну систему, наявність рис тоталітарного минулого та особливостей форми правління.

#### Література:

1. Политико-административные отношения: кто стоит у власти? / [пер. с англ.]; под ред. Т. Верхейна. – М. : Права человека, 2001. – 512 с.
2. Aucoin P. Administrative Reform in Public Management : Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums / P. Aucoin // Governance. – 1990. – № 3/2. – P. 115–137.
3. *Freidrich C.* Public Policy and The Nature of Administrative Responsibility / C. J. Freidrich, E. S. Mason. – Cambridge : Harvard University Press, 2000. – 132 p.
4. *Fry Brian R.* Mastering Public Administration: from Max Weber to Dwight Waldo / Brian R. Fry, C. N. Jos. – New York : Raadschelders, 1999. – 386 p.
5. *Gulick L.* Papers on the Science of Administration / L. Gulick, L. Urwick. – New York : Institute of Public Administration, 1997. – 202 p.
6. *Gulick L.* Politics, Administration, and the “New Deal” / L. Gulick // Annals of the American Academy of Political and Social Sciences. – 1973. – Vol. 169. – P. 55–66.

7. *Levine Ch.* Public Administration, Challenges, Choises, Consequences / Ch. Levine, B.G. Peters, Frank J. Thompson. – Chicago : Scott Foresman, 1990. – 198 p.

8. *Peters B. G.* Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy-Making / B. Guys Peters. – L. : SAGE Publications, 1987. – 320 p.

9. *Pollitt Christopher.* Leadership and Management in the Public Sector : Values, Standards and Competences in Central and Eastern Europe (Kyiv, May 17 – 19, 2007) / Christopher Pollitt. – K. : NISPAcee Press, 2007. – P. 12–13.

10. *Putnam D.* The Beliefs of Politicians : Ideology, Conflict, and Democracy in Britain and Italy / D. Putnam. – Yale : Yale University Press, 1983. – 309 p.

11. *Stillman R. J.* Public Administration: Concepts and Cases / Richard J. Stillman. – Colorado : University of Colorado, 2010. – 507 p.

12. *Veheijen T.* Administrative Capacity in the New EU member-states : the limits of innovation / Tony Verheijen. – World Bank, 2007. – 48 p.

13. *Wilson W.* The Study of Administration / W. Wilson // Political Science Quarterly. – 1997. – № 2. – P. 481–506.

*Надійшла до редколегії 14.12.2011 р.*

УДК 35.08

*С. Л. КИРІЙ*

## **ПРИПИНЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ: АУДИТ ДІЯЛЬНОСТІ ПЕРСОНАЛУ**

*Проаналізовано особливості нормативно-правового регулювання оцінювання публічних службовців в Україні. Визначено функції оцінювання персоналу, пов'язаного з припиненням публічної служби. Установлено взаємозв'язок між оцінюванням персоналу, пов'язаного з відставкою, та звільненням з публічної служби й заключним контролем.*

**Ключові слова:** публічна служба, припинення публічної служби, оцінка діяльності органу публічного управління, оцінювання персоналу, оцінювання публічних службовців.

*It is analyzed particularities law regulation of the evaluation civil servant in Ukraine. It is determined function performance appraisal is connected with cessation of the public service. Correlation between evaluations connected with cessation of the public service and final control it is established.*

**Key words:** public service, cessation of the public service, estimation to activity of the public administration, performance appraisal, civil servant evaluation

Концепція сучасної розвиненої держави будується на принципах, в основу яких покладено демократичні цінності – той ідеал суспільних відносин, коли

права і свободи людини та громадянина можуть бути обмежені тільки правом і свободою інших учасників цих відносин, тобто такими ж громадянами або державою. Процес формування демократичних цінностей відбувається шляхом постійного пошуку ідеальних співвідношень між свободою та відповідальністю, особистими та суспільними благами, державою та громадою. Одну з провідних ролей у цьому процесі, формуванні демократичних цінностей у суспільстві відіграє публічне управління як сукупність інститутів публічної влади, що визначають відповідність цінностей меті розвитку соціуму та забезпечують упровадження їх ужиття. Проте ефективність публічних інститутів значною мірою залежить від мотивації та професіоналізму службовців, їх моральних якостей, ділової активності, системи оцінювання та контролю, які сформувались у суспільстві. Важливою складовою ефективною системи публічного управління виступає оцінювання та контроль діяльності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, що виконують у системі публічного управління функцію зворотного зв'язку і дають можливість суб'єкту управління отримати надійну, достовірну інформацію щодо подальшого вдосконалення методів і механізмів здійснення публічної влади.

Проблема пошуку ефективних механізмів і технологій оцінювання діяльності працівників як в органах публічного управління, так і на підприємствах, установах, організаціях приватного сектора не є новою для світової та української науки. Над її розв'язанням плідно працювали як зарубіжні, так і вітчизняні провідні фахівці з державного управління та менеджменту: В. Авер'янов, М. Альберт, В. Бакуменко, Л. Біла, К. Вайс, Е. Ведунг, О. Воронько, Г. Десслер, П. Друкер, В. Дзюндзюк, В. Князев, Є. Лібанова, М. Мескон, Н. Мельтюхова, Г. Щокін та багато ін. Однак питання оцінювання персоналу, пов'язаного з відставкою та звільненням з публічної служби, лишаються малодослідженими і потребують розробки теоретико-методологічних підходів щодо механізмів його проведення.

Метою статті є обґрунтування механізму проведення оцінювання персоналу, пов'язаного з припиненням службової діяльності в органах державного управління та органах місцевого самоврядування.

Великий глумачний словник української мови визначає оцінювати у двох значеннях: 1) призначати ціну чому-небудь, визначати вартість, 2) визначати якість, цінність, складати уявлення, робити висновок про кого-небудь чи що-небудь, визначати суть, характер, значення, роль чогось [5, с. 871]. Як зазначає Е. Ведунг, оцінювання – це процес визначення достоїнств, вартості та цінності речей, що охоплює відокремлення вартого від невартого, цінного від непотрібного [4, с. 20], і визначає його як ретельне ретроспективне визначення достоїнств, вартості та цінності адміністрування, результатів і наслідків дій урядових установ, яке має значення для майбутніх практичних ситуацій. Визначене таким чином оцінювання є неоднозначною дефініцією, що уособлює багато різних значень і означає майже будь-яке зусилля в систематичному осмисленні процесів, що відбуваються в публічному секторі суспільних відносин.

На думку В. Малиновського, оцінювання персоналу – це процес, який складається із систематичного збирання та аналізу інформації щодо показників діяльності працівника протягом тривалого часу, а також перевірка належності виконання працівниками роботи, передбаченої вимогами їх посади [10, с. 111].

Системний підхід до оцінювання персоналу, запропонований О. Турчиновим, визначає оцінювання як виявлення рівня (величини) цінності деякого об'єкта, процесу, явища, що є результатом співставлення елемента дійсності з еталоном – сучасним уявленням про ідеал, а оцінювання персоналу як систему, що має комплекс єдиних або узгоджених цілей, завдань і результатів; процедур, технологій і засобів оцінки; реальної або віртуальної служби оцінювання персоналу [12]. Продовженням системного підходу до оцінювання персоналу стало виявлення основних елементів технології оцінювання персоналу, запропоноване С. Гайдученко, до яких вона віднесла: об'єкт, суб'єкт оцінювання, види оцінок, цілі оцінювання, вихідні дані оцінювання, критерії оцінювання, методи оцінювання, періодичність та результати оцінювання [6].

Л. Пашко, аналізуючи оцінювання людських ресурсів на державній службі, визначає його складним і багатогранним процесом, що вимагає аналізу характеристик кадрових відносин між оцінювачем та оцінюваним [11, с. 311] і пропонує виокремити кілька аспектів щодо його здійснення:

– трактування процесу оцінювання з позиції побудови організації, її структури, циклів і стадій розвитку, організаційної культури. Такий процес відбувається в самій організації як соціальній системі, що не тільки функціонує, а й розвивається, а об'єктивне реагування на результати щорічного оцінювання призводить до її вдосконалення;

– погляд на оцінювання через призму реалізації функцій кадрової політики. При цьому першочергове значення набуває проблема якісного складу управлінських кадрів від професіоналізму яких залежать результати діяльності організації в цілому, а також виокремлення оцінювання зорієнтованого на оцінюваного;

– сприйняття оцінюваних службовців як колективу однодумців з їх міжособистою взаємодією, соціально-психологічним кліматом, динамікою кадрових процесів, професійним розвитком колективу.

Такий триєдиний підхід дозволив усвідомити всю складність, багатоаспектність процесу оцінювання людських ресурсів у сфері публічного управління, ставитися до державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування як до найголовнішого ефективного ресурсу організації [11, с. 314] та виокремити мотиваційний підхід до оцінювання публічних службовців.

Визначаючи оцінювання як процедуру встановлення цінності, за предметом оцінювання, тобто характеристиками, притаманними об'єкту оцінювання, можна констатувати основні напрямки його проведення, а саме:

– оцінювання діяльності (складність, ефективність, якість, відношення персоналу до нього та інші його ознаки);

– оцінювання досягнення мети (кількісний і якісний результат, індивідуальний внесок кожної особи та внесок підрозділу в загальні результати організації в цілому);

– оцінювання наявності у працівників тих чи інших якостей (знань, навиків, рис характеру), ступеня їх прояву та оволодіння співробітником необхідними функціями.

Аналізуючи оцінювання державної політики і програм, Е. Ведунг на основі підходу, що ґрунтується на “концепції організатора”, виділяє такі групи моделей оцінювання: моделі оцінювання за змістом (оцінювання цілей, результатів, компонентів системи, інтересів клієнтів та інтересів зацікавлених сторін), економічні моделі (продуктивності та ефективності), професійні моделі [4, с. 54]. Моделі оцінювання за змістом оцінюють тільки результати дій, ігноруючи витрати, (додатково оцінюються, процеси, які призводять до цих результатів); економічні моделі віддають данину і витратам, однак ігнорують вартість та зміст державних дій; професійні моделі зосереджуються на оцінці персоналу і головною їх турботою є питання пов’язане з суб’єктом оцінювання [Там же, с. 53].

У країнах Європейського Союзу (ЄС) не існує універсальної системи оцінювання на публічній службі [7, с. 7]. В основному підходи різняться залежно від професійних якостей працівника (інтелект, креативність, досвід та кваліфікація) і підходи залежно від якості роботи. В останньому випадку оцінюється, як правило, ставлення працівника до роботи. Підхід, орієнтований на результат, передбачає оцінювання результатів роботи (наприклад, у формі цільових угод) і характеристики індивідуальних умінь та навичок, необхідних для роботи на різних посадах.

Цілі, критерії та сам процес оцінювання можуть бути досить різними. У країнах ЄС спостерігається загальна тенденція щодо зменшення ролі попередньої оцінки та оцінювання особистих якостей. Натомість, неабияка увага приділяється кінцевому результату роботи (наприклад, виконання цільових угод чи участь в організаційній діяльності). Ураховуються такі фактори: результати роботи, правильність виконання, творчий підхід, надійність, організаційні навички, робота в команді тощо.

Таким чином, оцінювання на публічній службі держав Європейського Союзу здійснюється фактично за двома основними напрямками: оцінювання персоналу та оцінювання діяльності персоналу, тобто у першому випадку оцінюються морально-вольові, професійні та ділові якості службовця, у другому – оцінювання пов’язане з досягненням мети та виконанням функцій.

В Україні оцінювання результатів роботи, ділових і професійних якостей державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування здійснюється на основі атестації та щорічної оцінки. З метою підвищення ефективності діяльності державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та відповідальності за доручену справу в державних органах один раз на три роки, а в органах місцевого самоврядування – один раз на чотири роки проводиться їх атестація, під час якої оцінюються результати роботи, ділові та професійні якості, виявлені працівниками при виконанні

службових обов'язків, визначених типовими професійно-кваліфікаційними характеристиками посад і відображених у посадових інструкціях, що затверджуються керівниками державних органів та сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті, районної, обласної ради відповідно до Законів України “Про державну службу” № 3723 від 16.12.1993 р., “Про службу в органах місцевого самоврядування” № 2493 від 07.06.2001 р. та інших нормативно-правових актів. Атестації підлягають державні службовці всіх рівнів, у тому числі ті, які внаслідок організаційних змін обіймають посади менше ніж один рік, якщо їх посадові обов'язки не змінилися. Не підлягають атестації державні службовці, які перебувають на займаній посаді менше ніж один рік.

Відповідно до постанов Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців” від 28 грудня 2000 р. № 1922 та “Про затвердження Типового положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування” від 26 жовтня 2001 р. № 1440, у період між атестаціями з метою здійснення регулярного контролю за проходженням державної служби, служби в органах місцевого самоврядування та професійними досягненнями державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування щороку проводиться оцінювання виконання покладених на них завдань і обов'язків. Оцінка проводиться безпосередньо керівниками структурних підрозділів, де працюють державні службовці чи посадові особи місцевого самоврядування, під час підбиття підсумків роботи за рік. Загальний порядок проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями та посадовими особами покладених на них завдань і обов'язків визначається Національним агентством з питань державної служби.

Прямого зв'язку між щорічним оцінюванням державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування та підставами їх звільнення, відставки в діючому законодавстві України не прослідковується, хоча щорічна оцінка враховується під час проведення атестації державних службовців за результатами якої, у разі невідповідності займаній посаді, він звільняється з публічної служби відповідно до пункту 2 ст. 40 Кодексу законів про працю в Україні [2]. Цей недолік щодо впливу результатів щорічного оцінювання на проходження публічної служби усунуто в проекті закону України “Про державну службу” від 25.03.2011 р. № 8306, де передбачено серед підстав припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення звільнення з державної служби в результаті отримання підряд повторної негативної оцінки результатів діяльності державного службовця [1]. Таким чином, оцінювання персоналу на публічній службі в умовах сучасного законодавчого поля може виступати лише причиною відставки та звільнення, виконуючи функції негативної мотивації та поточного контролю, однак таке оцінювання не дає змогу визначати ефективність та результативність діяльності окремих державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вклад кожного службовця в досягнення результатів діяльності органу публічної влади

в цілому. З метою забезпечення ефективності та результативності діяльності як органу публічної влади, так і ефективності та результативності діяльності персоналу на публічній службі необхідним є проведення остаточного оцінювання діяльності персоналу, що забезпечить безпосередній вплив на подальше проходження публічної служби, а в разі отримання негативних висновків, може призводити не тільки до їх відставки та звільнення, але й юридичної відповідальності, незалежно від політичних поглядів та вподобань. Тобто, пропонується зворотна ситуація – коли звільнення та відставка стають підставами для остаточного оцінювання публічного службовця.

Основними напрямками здійснення оцінювання на публічній службі як в Україні, так і за кордоном є оцінювання персоналу та оцінювання діяльності органів публічного управління, яке може включати, поряд з оцінюванням програм та результатів діяльності, також і оцінювання персоналу. Оскільки оцінювання персоналу, пов'язане з відставкою та звільненням з публічної служби, за своїм характером, є оцінюванням персоналу, що здійснюється після виконання управлінських рішень, після здійснення діяльності публічним службовцем, після закінчення перебування на публічній службі, тобто після завершення “трансформаційного періоду”, то перш за все, воно повинно виконувати в публічному управлінні роль заключного контролю [9, с. 137] з притаманними йому функціями: забезпечення керівництва інформацією щодо удосконалення управління організацією, а також функцією, що дозволяє побудувати ефективну систему мотивації.

Остаточне оцінювання публічних службовців після звільнення чи виходу у відставку за своїм характером матиме кілька позитивних аспектів: по-перше, виконуватиме в публічному управлінні не тільки функцію забезпечення керівництва інформацією щодо результатів діяльності публічного службовця, але й тісно з нею пов'язану мотиваційну функцію; по-друге, новопризначена посадова особа матиме уявлення щодо стану справ у довіреній сфері публічного управління; по-третє, не даватиме можливості подальшої спекуляції щодо провини попередників при виникненні тих чи інших проблем. Вступаючи на публічну службу, посадова особа буде усвідомлювати невідворотність проведення остаточного оцінювання її діяльності, результати якого можуть призвести, не тільки до адміністративної, але й кримінальної відповідальності. Отже, остаточне оцінювання охоплюватиме виконання таких функцій, притаманних оцінюванню персоналу на публічній службі:

- раціоналізації засобів, методів роботи, управлінських процедур;
- удосконалення організації праці та структури управління;
- побудова ефективної системи мотивації управлінської діяльності;
- оцінка ефективності роботи окремих працівників та колективу.

Оцінювання персоналу, пов'язане з відставкою та звільненням з публічної служби, має здійснюватись у комплексі оцінювання діяльності органу публічного управління. Серед основних форм оцінювання діяльності органів державного управління та органів місцевого самоврядування як видів заключного державного контролю провідне місце в європейських країнах

належить фінансовому аудиту правильності та відповідності, а також аудиту адміністративної діяльності. Залежно від особливостей системи державного контролю фінансовий аудит та аудит адміністративної діяльності можуть проводитися як інтегрований аудит, метою якого є не тільки перевірка правильності ведення бухгалтерського обліку та фінансової звітності, але й оцінка економічності, ефективності та результативності діяльності органів державного управління та органів місцевого самоврядування. Саме така форма заключного контролю як аудит може забезпечити виконання функцій, покладених на оцінювання персоналу, пов'язане з відставкою та звільненням з публічної служби, однак значним недоліком цієї форми контролю за діяльністю органів публічного управління є їх безособовість і рекомендаційний характер висновків.

Таким чином, у публічному управлінні необхідно проводити оцінювання персоналу, пов'язане зі звільненням та відставкою з публічної служби шляхом упровадження нової форми оцінювання – аудиту діяльності персоналу, який би поєднав в собі елементи оцінювання персоналу з оцінкою ефективності та результативності діяльності органу публічного управління. Механізм здійснення аудиту діяльності персоналу, юридичні наслідки результатів його проведення, зв'язок з іншими формами оцінювання та контролю, законодавче закріплення, потребують додаткового дослідження і визначають перспективи розвитку теорії та практики оцінювання персоналу в органах державного управління та органах місцевого самоврядування.

#### Література:

1. Про державну службу : проект закону України від 25 березня 2011 р. № 8306 : станом на 1 листоп. 2011 р. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?pf3511=39999](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=39999)
2. Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців : постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000 р. № 1922 // Професійна правова пошукова система: “Інфодиск: Законодавство України”. – К. : Інфодиск, 2011.
3. Про затвердження Типового положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування : постанова Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2001 р. № 1440 // Професійна правова пошукова система: “Інфодиск: Законодавство України”. – К. : Інфодиск, 2011.
4. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм / Е. Ведунг ; [пер. з англ. В. Шульга]. – К. : Всеуито, 2003. – 350 с.
5. Великий тлумачний словник української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2007. – 736 с.
6. Гайдученко С. О. Фактори розвитку технології оцінювання в управлінні персоналом державної служби / С. О. Гайдученко // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2010. – № 1.
7. Калниш Ю. Г. Механізми вдосконалення виконавської дисципліни державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування



(вітчизняний та зарубіжний досвід) / Ю. Г. Калниш // Наукові праці. – 2009. – Вип. 112. – Т. 125. – С. 5–11. – (Серія : Державне управління).

8. *Кирій С. Л.* Підстави припинення публічної служби в контексті оцінювання персоналу / С. Л. Кирій // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. – Вип. 3. – С. 420–426.

9. *Кирій С. Л.* Оцінювання персоналу, пов’язане з відставкою та звільненням з публічної служби як форма заключного контролю / С. Л. Кирій // Теорія та практика державної служби: напрямки модернізації : матеріали наук.-практ. конф., 11-12 листопада 2011 р., Дніпропетровськ ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2011. – С. 135–137.

10. *Малиновський В. Я.* Державна служба: теорія і практика : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.

11. Публічна влада та управління: принципи і механізми реалізації : [монографія] / за заг. ред. Н. Р. Нижник. – Чернівці : Технордрук, 2008. – 432 с.

12. Управление персоналом : учебник / общ. ред. А. И. Турчинова. – М. : Изд-во РАГС, 2003. – 488 с.

*Надійшла до редколегії 20.12.2011 р.*

УДК 35.08

*Х. В. ПЛЕЦАН*

## **ПРОФЕСІОНАЛІЗМ ЯК ЧИННИК РЕАЛІЗАЦІЇ УСПІШНОЇ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

*Розкрито поняття взаємообумовленості професіоналізму та успішності державного службовця; наведено пріоритетні напрями професіоналізації успішності державного службовця; обґрунтовано висновок про те, що професіоналізація є домінуючим чинником реалізації успішності професійної діяльності державних службовців.*

**Ключові слова:** професіоналізм, державний службовець, успішність, професійна діяльність, державна служба, мотивація, кадрове забезпечення.

*The article intelligently and interdependence to explain the concept of professionalism and success of the civil servant; displaying priorities professionalization of state employee performance; substantiates the conclusion that professionalization is the dominant factor in the success of professional civil servants.*

**Key words:** professionalism, public employee, success, professional activities, the civil service, motivation, staffing.

Сьогодні диктує нові правила та умови життя в суспільно-політичній та управлінській діяльності. Для ефективного розвитку суспільства є беззаперечно важливим формування та удосконалення самодостатнього, структурованого, якісного та дієвого інституту державної служби й обґрунтування кадрової політики. Вагомим акцентом таких змін виникає питання розуміння значущості професіоналізму, особистісно-професійних якостей державного службовця як важливого чинника успішності професійної діяльності.

Професіоналізм у різних аспектах досліджується у працях багатьох науковців, зокрема Б. Ананьєва, А. Деркача, Г. Атаманчука, С. Серьогіна, Н. Гончарука, Н. Липовської, Т. Мотренко, В. Лугового, І. Надольного, В. Ребкала, В. Козакова, М. Пірен, М. Логунової, Н. Нижник, І. Нинюк, О. Оболенського, В. Бакуменка, В. Олуйка, О. Пахоменко-Куцевіл, Л. Прокопенка, А. Рачинського, В. Сороко та ін.

Метою роботи є з'ясування змісту та виділення сутнісних компонентів поняття професіоналізації як чинника успішності професійної діяльності державних службовців з використанням існуючих розробок.

Проблема успішності державного управління набуває особливої актуальності, адже саме від успішності функціонування державного апарату значною мірою залежить добробут окремої людини і суспільства в цілому. Важливого значення набуває можливість досягнення особистості успішності в професійній діяльності. У даному контексті виникають питання досягнення та моделювання успішної кар'єри державного службовця, детермінанти професійного зростання, адже загальною метою професійної діяльності особистості в усіх сферах громадського життя є досягнення успішності як своєрідного показника реалізованості конкретних цілей, планів, стратегій поведінки.

За М. Вебером, успішність полягає у вивільненні самого себе від залежності зовнішніх і внутрішніх обставин, в яких ми весь час перебуваємо. Професійна діяльність “за покликанням” перетворює повсякденну та рутинну діяльність на глибокі почуття потреб, тим самим професійна успішність стає самоціллю. Професія за покликанням як певний стиль життя виступає одним з основних джерел досягнення високого статусу, а кар'єра постає основною цінністю діяльності та самореалізації, успішність якої залежить від особистих зусиль особистості [3].

Успішність як безперервний процес, діяльність – достеменно індивідуально-психологічна складова особистості. Априорі успішність – це складний, багатовимірний особистісний феномен, який характеризує особливості самореалізації особистості державного службовця за багатьма життєвими сферами, зокрема. Достеменно важливим показником успішності є здатність особистості реалізувати себе як професіонал.

Термін “професіонал” походить від слова “професія”, що означає “вид трудової діяльності та вимагає відповідних теоретичних знань і практичних навичок, є джерелом існування”. Щоб бути професіоналом, особистістю, для якої професійна діяльність є основним видом заняття, необхідно опанувати

інноваційні технології теоретико-практичної площини та наукові царини. Адже, як зазначено в тлумачному словнику, професіоналізм – це оволодіння основами і глибинами будь-якої професії [4, с. 62].

Сутність професіоналізму державних службовців розкривається, виходячи зі специфіки їх буття, як соціально-професійної групи, що має стійку соціальну позицію, статус та офіційно-регламентований характер виконання управлінських функцій, щоб реалізовувати шляхи формування успішності в професійній діяльності на державній службі.

Так, О. Оболенський, В. Сороко визначають професіоналізацію державної служби як сукупність взаємопов'язаних і взаємообумовлених соціальних інститутів, яка забезпечує формування, виявлення та розвиток особистості, надання їй допомоги у професійному самовизначенні та професійній самоідентифікації, у застосуванні та формуванні професійного досвіду. Під професійним самовизначенням розуміється вибір особою сфери діяльності, професії; під професійною самоідентифікацією – самооцінка відповідності своїх здібностей, потенційних можливостей, рис характеру вимогам певної сфери діяльності, професії, посади [11, с. 21].

В. Луговий розглядає професіоналізацію у трьох вимірах: законодавчу, освітньо-професійну та наукову, де кадрову складову професіоналізації він бачить в освітньо-професійному вимірі, яка пов'язується з прагненням людей до професійного вдосконалення [9]. Досягнення успішності державним службовцем можливе, лише реалізуючи функціональну роль професійної діяльності.

Сутність професіоналізму державних службовців Н. Нижник розглядає в органічній єдності з їх високою кваліфікацією, освітою, високими особистими якостями посадових осіб, їх гуманізмом, патріотизмом, українською національною ідейністю [10, с. 64]. Тільки свідома особистість зі стійкими асигментами, розумінням власного “Я” та “Я як громадянин своєї Батьківщини” може окреслити стратегічний план успішного кар'єрного розвитку шляхом реалізації пріоритетних напрямів державної служби.

Отже, можемо визначити, спираючись на дослідження науковців, що професіоналізм державного службовця – це об'єктивно зумовлена категорія, що розкриває основи механізму трудової та інтелектуально-моральної самореалізації особистісної успішності на державній службі.

Загалом професіоналізм управлінця – це ціннісне ставлення індивіда до управлінської діяльності, мотиваційна готовність здійснювати певний вид діяльності в умовах соціуму. Ключовим моментом у професіоналізмі управління є професійна компетентність на шляху до успішності в кар'єрному зростанні, бо вона дозволяє управлінцю успішно здійснювати різні види професійної діяльності. Тобто, професійна компетентність відображає інтегративний результат взаємозв'язку потенційного та діяльнісно-поведінкового аспектів інноваційно-акмеологічної культури управлінця, яка проявляється в його конкретній діяльності [12]. Власне, професійна компетенція як внутрішнє підґрунтя професіоналізму продукує механізм досягнення успішності державного службовця. Проте

потрібно зазначити, що принцип професійної компетенції все ще залишається незапопребованим у повному значенні. І це є вагомим недоліком, що потребує негайного реагування, бо на державній службі повинні працювати найкращі. Хоча, як бачимо, не завжди цієї думки дотримуються.

Сучасні уявлення про професіоналізм як чинника реалізації успішної діяльності державного службовця є тією концептуальною базою, яка дає поштовх до побудови успішної індивідуально-особистісної професіоналізації в системі публічного управління – з усіма необхідними механізмами інтегрування людини в професію, розвитку практичної здатності реалізовувати складні функції посад державної служби. Розуміння професіоналізму включає міру відповідності вимогам професійної діяльності, професійна спроможність і є динамічним показником, який оцінюється на всіх етапах професійного розвитку, що дає змогу пов'язати його з низкою конкретних змістово-діяльнісних критеріїв відповідно до закономірностей інтегрування особи у професійну діяльність і етапів проходження служби [17, с. 4].

Особливістю професіоналізму в успішній діяльності державних службовців є те, що структурно професіоналізм державної служби на рівні органу державної влади формується в систему, а саме:

- з організації та функціонування державної служби на базі сучасного наукового знання та передового досвіду, творчого використання фахових знань, умінь і навичок усіх службовців;

- з оптимально можливого прояву здібностей, особистих якостей службовців, на основі їх раціонального використання на посадах, створення найбільш дієздатних колективів;

- з найбільш повного використання професійно-творчого кадрового потенціалу органів державної влади [12, с. 136].

Професіоналізм державного службовця має свою специфіку, що вимагає його професійного зростання в рамках відповідної концептуальної моделі, яка б відповідала особливостям державної служби.

Достеменно, згідно із Законом України “Про державну службу”, державна служба є державно-правовим, важливим соціальним інститутом громадянського суспільства, головним засобом реалізації функцій соціальної держави. Державні службовці мають активно сприяти державним органам, проводити і захищати інтереси всіх соціальних верств, шукати оптимальні варіанти єдності особистих, групових і державних інтересів. А для цього вони повинні володіти комплексом професійних знань і навичок, глибокою ерудицією, вмінням комплексно, зважено вирішувати складні проблеми суспільного розвитку, ухвалювати оптимальні рішення і свідомо здійснювати вибір. Власне, як визначають принципи державної служби, задекларовані у ст. 3 Закону України “Про державну службу”, державна служба ґрунтується на служінні народові України демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав людини і громадянина; професіоналізму, ініціативності, чесності, відданості справі, яку державний службовець реалізує.

У процесі становлення демократичної України питання державної служби та особистості державного службовця вітчизняні науковці досліджували й розробляли досить активно. Серед загальних підходів до моделей державного службовця включають професійні вимоги до діяльності й коло обов'язків (функціональні вимоги); професійні знання; професійні вміння та навички; професійні здібності та установки діяльності [6]. Саме тому й виділяють такі структурні елементи професіоналізму, що забезпечують реалізацію успішності державного службовця: професійна майстерність, професійна рефлексія, професійне співробітництво. Професійна майстерність – це високий рівень володіння державним службовцем об'ємом знань і вмінь із загальноосвітньої, функціональної і галузевої точки зору державної служби. Варто зауважити, що професійна майстерність державного службовця-професіонала включає такі якості: управлінська і юридична освіченість; володіння широким спектром соціально-політичних та економічних знань; володіння теоретико-методологічними, правовими основами державного управління, орієнтація в оптимальних шляхах її здійснення; загальна інтелігентність й ерудованість; володіння методами наукового пошуку й дослідження; навички наукового, творчого мислення і аналітико-критичного ставлення до дійсності; інтерес до всього нового, передового у сфері професійної діяльності, науки, культури, інформації; володіння культурою рідної мови, іноземними мовами; організаційні навички і вміння працювати з людьми; дотримання високих моральних та етичних норм у суспільних, виробничих, міжособистісних стосунках і відносинах; закріплення у свідомості історичних, культурних, національних, мовних та інших гуманістичних цінностей і подолання соціального егоїзму та національної замкненості. Професійна рефлексія – це форма теоретичної діяльності державного службовця, спрямованої на осмислення ним власних дій під час проходження державної служби; це діяльність самосвідомості, що розкриває специфіку його духовного світу. Згідно з цим рефлексія виявляє себе і функціонує як звернена на себе свідомість, тобто самосвідомість (самопізнання, самоаналіз, самоконтроль, самооцінка). Професійне співробітництво має постійний та планомірний характер [5].

Важливим компонентом розуміння професіоналізму як рушійної сили успішності державного службовця виступає поняття “професіоналізації”, що чітко окреслена в практиці сучасного життя, зокрема у сфері кадрової політики, професії та професійної діяльності. Сутність поняття зводиться до особистісного і соціального розвитку особистості-професіонала як суб'єкта соціальної дії. Професіоналізація особистості в широкому розумінні припускає два взаємозалежних компоненти – психологічний, що відображається в понятті “професійний розвиток” (характеризує становлення професійної самосвідомості, розвиток внутрішніх особистісних структур працівника, які забезпечують ефективне виконання ним своїх професійних функцій), та соціальний, що передається через поняття “професійна соціалізація” (пов'язаний з формуванням професійних знань, умінь, навичок, засвоєнням соціальних професійних норм, становленням особистості як суб'єкта

професійної діяльності). У вузькому значенні професіоналізація особистості зводиться до професійної соціалізації як одного із напрямів процесу загальної соціології особистості. Професіоналізація особистості триває протягом усього професійного життя і протікає в різних формах [8].

Важливим фактором у досягненні високого рівня професіоналізму державних службовців є їх здатність до саморегуляції психічних станів, адже часто на перший план виходить готовність службовців працювати в ситуаціях з високим рівнем невизначеності, гнучкості у прийнятті рішень, устремління до реалізації нововведень та інновацій, постійна націленість на пошук нових, нестандартних рішень, що не мають аналогів. Перспективним у такому випадку є підхід до вирішення управлінських проблем, що базується на використанні закономірностей і механізмів розвитку людини при досягненні нею висот професійної майстерності і творчості [5, с. 64].

Так, В. Белоліпецький, В. Ігнатов, А. Понедєлкова в даному контексті зазначають, що професіоналізм – це вищий рівень психофізичних, психічних і особистих змін, які проходять у процесі тривалого виконання людиною службових обов'язків, що забезпечують якісно новий, більш ефективний рівень вирішення складних професійних завдань в особливих умовах [14]. Успішне виконання державним службовцем управлінських завдань вимагає від нього в комплексі взаємообумовлених особистих і професійних якостей, де вагоме місце відводиться професійній гідності, професійним здібностям, професійній відповідальності та честі, таланту, мудрості, компетенції.

Виділяють зовнішні та внутрішні фактори успішності професійної діяльності. До зовнішніх відносять організацію професійного простору, оплату праці, особливості професійної діяльності та соціальні фактори [2]. Проте, на нашу думку, зовнішні фактори можна дещо узагальнити та вивести в таку певну систему, де входять складові економічного, соціального та організаційно-управлінського плану.

Внутрішніми факторами є такі: володіння спеціальними знаннями, уміннями, наявність спеціальних якостей особистості та властивостей характеру, виявлення психологічної готовності до діяльності, самовдосконалення, характер суб'єктивного контролю, індивідуальний стиль діяльності, самооцінка, “Я-концепція”, мотивація діяльності, а також наявність в структурі мотивації творчих потреб в ефективності, персоналізації, самоактуалізації, особистісний потенціал і внутрішній гармонійний розвиток, професіоналізм [2]. Внутрішніми факторами успішності професійної діяльності державного службовця є харизма, позитивний імідж, прагнення до самовдосконалення, до зростання кар'єрними сходами, професійна етична компетенція, відповідний рівень професійної самосвідомості, креативність, професійно-управлінські знання та досвід, критичність мислення, високі комунікативні навички, ефективне виконання функціональних обов'язків і звичайно ж везіння, удача. Важливо звернути увагу на те, що вся ця група особистісних якостей залежить від свідомості та професійності особистості.

Оскільки у сфері управлінської діяльності державний службовець має

справу з цілим комплексом завдань для забезпечення успішності професійної діяльності, він повинен вміло керуватися як внутрішньою, так зовнішньою активністю.

Промоції реалізації успішності професійної діяльності є професійні та ділові якості державних службовців: особистісні (активність, ділова спрямованість, комунікація, мотивація, вміння приймати правильні рішення); інтелектуальні (компетентність, аналітичність мислення); ділові (сила і лабільність нервових процесів в розумово-мовній діяльності, працездатність, стійкість до стресів, емоційна стійкість). У кожному конкретному випадку визначення цих якостей залежить від такого: вибору місця роботи державними службовцями; ситуацій, що виникають у повсякденній роботі на тій чи іншій посаді; конфліктів; мотивації до зміни роботи; інновацій, що пов'язані зі змінами характеристик трудового середовища; змісту, форм і методів набуття відповідних знань і навичок професії державного службовця; професійно-кваліфікаційних характеристик державних службовців [16].

Так, М. Вудкок і Д. Френсіс називають одинадцять основних якостей, які необхідні державному службовцю для успішного управління: здатність управляти собою; розумні особисті цілі; чіткі особисті цілі; опір на постійний особистий ріст; навик вирішувати проблеми; винахідливість і здатність до новацій; висока здатність впливати на оточуючих; здатність керувати; знання сучасних управлінських підходів; вміння навчати підлеглих; здатність розвивати та формування ефективної роботи [5, с. 48]. Українські вчені до якостей державного службовця додають світогляд, компетентність, організаторські здібності, особистісні якості [Там же, с. 202–206].

Успішний державний службовець-професіонал – такий, що володіє високими знаннями професійної діяльності, свідомо змінює і розвиває себе в здійсненні службових функцій, вносить індивідуальний творчий внесок у професію, знайшов своє індивідуальне призначення, зовні стимулює суспільний інтерес до результатів професійної діяльності й підвищує престиж професії у суспільстві [Там же, с. 61], апіорі реалізуючи себе як успішну особистість, досягнувши кар'єрного зростання. Адже якісно нові показники інноваційної діяльності, духовно-інтелектуальні можливості, висока культура й успішна професійна діяльність державного службовця, безумовно, мають впливають на імідж держави, поглиблюючи потенціал взаємовпливу держави – державної служби – громадянського суспільства. У зв'язку з цим актуалізуються функціональні особливості державної служби, які чітко визначені в Концепції адміністративної реформи: забезпечення реалізації державної політики і управління суспільними процесами; залучення до державної служби та утримання на ній найбільш компетентних і відданих справі кадрів; побудова кар'єри та просування по службі на основі особистих якостей, заслуг і результатів роботи; професійна підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації персоналу державної служби; здійснення ефективного (успішного) управління державною службою; забезпечення зв'язків із громадкістю [7].

Для реалізації вищезазначеного важливим є система критеріїв, які поєднують низку компонентів, завдяки яким, власне, можна оцінити стан професіоналізму, а саме:

- критерії наявного рівня професійної освіти, готовність державного службовця до оновлення і збагачення своїх професійних знань власними зусиллями; бачення і пошук перспективного службового зростання;

- критерії оцінки професіоналізму в параметрах його якості (теоретичні знання, досвід у роботі) і кількості (ранг, рейтинг та імідж державного службовця);

- критерії, що безпосередньо пов'язані з процесом організації праці державного службовця і встановлюють певні нормативи для його професії; процедури і технології виконання завдань; бажанні результати, яких слід досягти у своїй діяльності;

- критерії, які враховують відповідність професії самій людині, її схильність займатися відповідною службовою діяльністю, задоволення виконуваною роботою

У свою чергу, виділяють об'єктивні критерії професіоналізму: кількість і якість, надійність праці, досягнення певного соціального стану у професії, вміння вирішувати різні професійні завдання тощо [18, с. 174].

Резюмуючи, спираючись на наукові дослідження, зазначаємо, що стан професіоналізму успішного державного службовця у професійній діяльності визначається таким:

- внутрішнім мотивуванням, індивідуально-особистісною прихильністю та приналежністю до професії;

- ґрунтовним опануванням відповідних норм, еталонів етики професії;

- постійним оновленням і підвищенням науково-теоретичних знань, умінь, навичок;

- постійним прагненням до підвищення професійного рівня та готовністю до оцінки своєї діяльності;

- використанням інноваційно-комунікативних технологій;

- якісним наданням послуг громадянам;

- духовно-ціннісною та матеріальною вмотивованістю;

- сформованою на високому рівні професійною компетенцією;

- свідомою самозміною та саморозвитком, самовдосконаленням, творчим збагаченням професійної діяльності;

- чіткою визначеністю стратегічних та поетапних цілей, завдань на шляху успішного кар'єрного розвитку.

Зазначені пріоритетні умови частково задекларовані в проектах Концепції Державної цільової програми реформування державного управління та державної служби на 2011 – 2015 рр. та Стратегії державної кадрової політики на 2011 – 2020 рр.

Отже, українське суспільство, що динамічно розвивається, потребує якісно нових успішних державних службовців, здатних до постійного особистісного та професійного розвитку. Таким чином, успішної діяльності



державних службовців визначається рівнем професіоналізму, громадянською компетентністю, патріотизмом, порядністю (відповідальністю) та рівнем розвитку професійної компетенції, що дозволяє успішно здійснювати управлінсько-функціональні ролі, успішно моделювати, формувати та управляти стратегією власного професійно-кар'єрного зростання, моделювати саморозвиток та самовдосконалення, вибудовувати конструктивну взаємодію з громадянським суспільством.

На перспективу – розроблення власного авторського погляду на професіоналізм як чинника успішної діяльності державного службовця та формування моделі інноваційного підходу шляхів її вдосконалення.

Література:

1. Про державну службу : Закон України // ВВР України. – 1993. – № 52.
2. *Бондарева В.* Роль профессионально-значимых качеств государственных служащих в сфере управленческой деятельности / В. Бондарева // Гуманитарные и социально-экономические науки. – 2004. – № 3. – С. 175–176.
3. *Вебер М.* Протестантская этика и дух капитализма / М. Вебер // Избранные произведения ; [пер. с нем.]. – М. : Прогресс, 1990. – С. 60–270.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2002. – 1440 с.
5. Державний службовець в Україні (пошук моделі) : наук. вид. / кол. авт. : [Н. Р. Нижник, В. В. Цветков, Г. І. Леліков та ін.] ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Ін-Юре, 1998. – 272 с.
6. Кадровое обеспечение государственной службы / В. Г. Игнатов, В. А. Сулемов, А. И. Радченко та ін. – Ростов-н/Д : Изд-во РГУ, 1994. – 238 с.
7. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К., 1998. – 59 с.
8. *Краснопорова С.* Основні характеристики сучасного процесу професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування / С. Краснопорова // Управління сучасним містом. – 2006. – № 7/12. – С. 29–36.
9. *Луговий В.* На службі професіоналізації державного управління / В. Луговий // Вісник державної служби України. – 2003. – № 2. – С. 18–24.
10. *Нижник Н.* Політична культура державних службовців / Н. Нижник // Вісник державної служби України. – 1998. – № 3. – С. 64–70.
11. *Оболеньский О.* Професіоналізація державної служби та служби в органах місцевого самоврядування / О. Оболеньский, В. Сороко // Вісник державної служби України. – 2005. – № 1. – С. 20–27.
12. *Оболеньский О. Ю.* Державна служба України: реалізація системних поглядів щодо організації та функціонування : [монографія] / О.Ю. Оболеньский. – Хмельницький : Поділля, 1998. – 294 с.
13. *Пахомова Т. І.* Державна служба : система і особистість : [монографія] / Т. І. Пахомова. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2002. – 410 с.

14. Профессионализм в системе государственной службы / [В. Г. Игнатов, В. К. Белолипецкий, А. В. Понеделков и др.]. – Ростов-н/Д : СКНЦ ВШ, 1997. – 256 с.

15. Пророк Н. В. Самоефективність і успішність професійної діяльності / Н. В. Пророк // Актуальні проблеми психології. – 2010. –

Т. 7. : Екологічна психологія. – Вип. 22. – С. 176–180.

16. Сороко В. Побудова механізму оцінки ділових і професійних якостей державних службовців / В. Сороко // Вісник державної служби України. – 2003. – № 1. – С. 65–75.

17. Сучасна концепція професіоналізму в публічному управлінні та підходи до його оцінювання : наук. розробка / [Л. Г. Штика, Л. М. Гогіна, І. І. Нинюк та ін.]. – К. : НАДУ, 2009. – 40 с.

18. Турчинов А. И. Профессионализация и кадровая политика: проблемы развития теории и практики / А. И. Турчинов. – М. : Флинта, 1998. – 272 с.

*Надійшла до редколегії 15.07.2011 р.*

УДК 35.08

*В. С. ВОЛИК*

## **НАУКОВІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТЬ “КОМПЕТЕНЦІЯ” ТА “КОМПЕТЕНТНІСТЬ” ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

*Запропоновано наукові підходи до визначення понять “компетенція” та “компетентність” у сфері державного управління.*

**Ключові слова:** компетенція, компетентність, повноваження державних службовців, професійні знання, уміння, навички, здатності.

*The article suggested the scientific approaches to the definition of “competence” and “competence” in public administration.*

**Key words:** competence, competence, authority officials, professional knowledge, skills, abilities.

Питання розвитку професійної, ефективної та прозорої державної служби постає з початку її існування, було ключовими в таких нормативно-правових актах, як Програма розвитку державної служби на 2005 – 2010 рр. та Стратегія реформування системи державної служби в Україні. Одним із шляхів побудови ефективної державної служби може бути впровадження компетентного підходу, що в останні роки активно поширюється в зарубіжній практиці управління персоналом державної служби.

Аналіз наукової літератури свідчить про наявність значної кількості праць вітчизняних і зарубіжних учених, що стосуються питань компетентного підходу до управління персоналом. Окремі аспекти цього підходу до управління персоналом в органах державного управління розглядаються в публікаціях таких учених, як О. Оболенський [10], В. Сороко [17], Л. Гогіна [4], А. Вишневський [3], О. Хмельницька [3], О. Марценюк [9] та ін.

Метою роботи є аналіз наукових підходів до визначення понять “компетенція” та “компетентність” і надання авторського визначення цих понять.

Терміни “компетенція” та “компетентність” – на сьогодні недостатньо досліджені. Відсутність чіткого розуміння цих понять становить неможливим розглядати компетентний підхід в управлінні персоналом на державній службі.

Упровадження компетентного підходу в управління персоналом на державній службі неможливо без погодження понятійного апарату, уточнення визначень “компетенція” та “компетентність” державних службовців. У тлумаченнях цих понять до цього часу немає одностайності. Причинами цієї ситуації можуть бути такі: відносно недавня поява цих понять у наукових працях українських учених, неточність перекладу, недостатній науковий інтерес до впровадження компетентного підходу в роботі з персоналом державної служби, інше.

Існують суперечності в підходах до визначень понять “компетенція” та “компетентність”, вони часто ототожнюються, вживаються як синоніми і, навпаки, розрізняються. Ці поняття, говорячи про їх спільність, залежать одне від одного. Частковий збіг зовнішньої форми, схоже звучання породжують хибну підміну понять і перекручування дефініцій слів.

З латини, компетенція (*competentia*) – це належний, здатний; компетентність (*competo*) – домагаюся, відповідаю, підходжу. Обидва визначення запозичені з англійської мови, в якому слово *competence* має низку значень: компетентність (здатність, знання) та компетенція (правомочність). Отже, компетенція і компетентність є різними значеннями одного багатозначного слова *competence*. У нашій мові дані поняття закріпилися як цілком різні лінгвістичні одиниці, близькі один одному за звучанням, але мають абсолютно різну семантику. Отже, слова “компетенція” та “компетентність” – це пароніми, слова з частковою звуковою схожістю при їх семантичній відмінності. Важливо не плутати ці поняття, адже компетенція – це коло обов’язків, відповідальності, а компетентність – це поінформованість, досвідченість, здатність результативно приймати рішення та діяти у певній сфері.

Так, у науковій літературі існують такі визначення компетенції:

1) компетенція (лат. *competentia* – приналежність за правом) – коло повноважень будь-якого органу або посадової особи та коло питань, в яких ця особистість має знання, досвід [15, с. 247];

2) компетенція (лат. *competentia*, від *competere* – взаємно прагну; відповідаю, підходжу) – сукупність предметів відання, завдань, повноважень, прав і обов’язків державного органу або посадової особи, що визначаються законодавством [16, с. 302];

3) сукупність предметів відання та повноважень (прав і обов'язків), які надаються суб'єкту управління (органу або посадовій особі) для виконання відповідних завдань і функцій та визначають його місце в апараті державного управління. Компетенція державно-владним шляхом встановлює обсяг і зміст діяльності суб'єкта державного управління з одночасним розмежуванням його функцій і функцій інших суб'єктів як по вертикалі, так і по горизонталі управлінської системи [7, с. 87];

4) встановлена нормами Конституції та законів України сукупність прав, обов'язків і предметів відання органів виконавчої влади та їх посадових, службових осіб, які забезпечують здійснення функцій і завдань виконавчої влади [Там же, с. 87];

5) компетенція державного органу (уряду, міністерства, парламенту, органів суду, міліції, прокуратури та ін.) – закріплена законом (або іншим нормативним актом) сукупність владних повноважень (прав і обов'язків), юридичної відповідальності і предмета відання (предмет діяльності, функціональне призначення) [14, с. 87];

6) компетенція посади державної служби – це окреслене коло проблем, що належать до повноважень, прав та обов'язків за певною посадою і окреслюють вимоги до кадрів для виконання ними посадових функцій [4, с. 5].

Одним із перших поняття “компетентність” увів до світової науки Р. Бойцис, який установив, що успішний менеджер від своїх колег відрізняється не лише одним фактором, а цілою низкою факторів, що включає особисті якості, мотиви, досвід роботи та поведінкові характеристики. Він визначав компетентність як здатність людини поводитися так, щоб своєю поведінкою задовольняти вимоги роботи, що в свою чергу призведе до очікуваних бажаних результатів. У своєму дослідженні він запропонував такі групи компетентності керівника: мета та діяльність, управління підлеглими, управління людськими ресурсами, лідерство [21, с. 21].

У науковій зарубіжній літературі зустрічаються альтернативні визначення поняття “компетентність”. Л. Спенсер компетентність визначає як індивідуальні характеристики, що можна виміряти або підрахувати і відносно яких можна стверджувати, що вони значимі для визначення ефективності або неефективності виконання завдань [25, с. 18]. А. Фарнхам під компетентністю розуміє основні здібності та потенційні можливості, необхідні для виконання певної роботи [22, с. 20]. Р. Мансфілд говорить про компетентність як основну якість особистості, що приводить до ефективного виконання завдання [23, с. 114]. С. Вудрафл наголошує на поведінкових аспектах, що впливають на ефективність роботи [26, с. 51]. Ж. Робертс у своїй роботі “Добір та відбір: компетентний аспект” визначає компетентність як усі пов'язані з трудовою діяльністю якості особистості, знання, навички, цінності, що спонукають людину ефективно виконувати покладені завдання [24, с. 17]. Це визначення є найбільш точним, на нашу думку, адже воно включає в поняття компетентності не тільки якості особистості та знання, а й навички роботи.

Розглянемо визначення поняття “компетентність”, запропоновані дослідниками різних країн та галузей науки:

– компетентність – це знання, поінформованість, авторитет у певній галузі [11, с. 311];

– компетентність (від лат. *competens* відповідний, здатний) – володіння компетенцією, володіння знаннями, що дозволяють судити про щось [15, с. 247];

– компетентність – це досвід соціально-професійної життєдіяльності людини, який ґрунтується на знаннях, інтелектуально і особистісно зумовлений [5, с. 34];

– компетентність – важливий аспект професійної культури державного службовця, його здатність до здійснення нормативно-проектних, аналітичних, організаційно-розпорядчих, консультативно-дорадчих, контрольних функцій та ефективної самореалізації в умовах практичної діяльності на підставі спеціальних знань, умінь, цінностей, необхідних для професійної діяльності у сфері державного управління [7, с. 159–160];

– компетентність – це специфічна здатність ефективного виконання конкретних дій в предметній області, включаючи знання, особливого роду предметні навички, способи мислення, розуміння відповідальності за свої дії. Він виділяє “вищі компетентності”, які передбачають наявність у людини високого рівня ініціативи, здатності організувати людей для виконання поставлених цілей, готовності оцінювати і аналізувати соціальні наслідки своїх дій [12, с. 161].

У деяких наукових публікаціях зустрічаються суперечні до вищезазначених визначення “компетенції” та “компетентності”. Так, російський дослідник А. Хуторський вважає, що поняття “компетенція” включає сукупність взаємопов’язаних якостей особистості (знань, умінь, навичок, способів діяльності), що задаються по відношенню до певного кола предметів і процесів, необхідних для якісної продуктивної діяльності по відношенню до них. Компетентність – це володіння людиною відповідною компетенцією, що включає його особистісне ставлення до неї і предмету діяльності [19, с. 141]. Відповідно до даного визначення, компетенція – це комплекс особистісних характеристик, необхідний для функціонування в суспільстві, компетентність – досвід у тій чи іншій галузі.

Відомий український науковець у сфері управління людськими ресурсами Ф. Хміль дає таке визначення компетенції – це сукупність стабільних якостей особистості, що утворюють причинно-наслідковий зв’язок з отримуваними нею високими або вищими від середніх ефектами праці. Також цей науковець говорить про п’ять рівнів якостей, що утворюють компетенцію, як мотиви, якості, відношення і цінності, знання, уміння [18, с. 211]. Він поділяє компетенції на базові (мають основне значення для нормального виконання трудових обов’язків) та особливі (невидимі елементи, за якими відрізняють ефективних працівників) та пропонує розрізняти групи компетенцій залежно від сфери реалізації: пов’язані з процесами мислення (аналітичність, здатність до навчання); пов’язані з почуттєвими процесами (піддатливість до впливу інших, здатність впливати на інших); пов’язані з процесами праці (організування і планування свого часу і своєї роботи, прагнення до досягнень) [Там же, с. 213].

Спеціалісти Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу в рамках спільного канадсько-українського проекту “Реформування управління персоналом на державній службі в Україні” проводили дослідження щодо компетентного підходу і дали таке визначення компетенції – це навички, знання, цінності, підходи та особисті якості, які проявляються в поведінці державного службовця, що сприяє досягненню успішних результатів діяльності. Компетенція є чіткою демонстрацією кваліфікації. Компетенція передбачає зосередження уваги на тому, як робота виконується, як службовець діє [13]. Зважаючи на вищенаведене, робимо висновок, що зазначене визначення компетенції є хибним і відповідає визначення компетентності.

Аналіз наукової літератури показав, що деякі дослідники не розділяють поняття “компетентність” і “компетенція”, вважають їх синонімами, на наш погляд, очевидно, що дані поняття являють собою самостійні лінгвістичні одиниці, оскільки мають різні дефініції: компетентність – необхідний набір знань і умінь для функціонування в певній галузі, а компетенція – певна область реалізації певних знань і умінь.

При розгляді питань компетентності працівників широко застосовується термін “професійна компетентність”. К. Шапошников розуміє категорію “професійна компетентність” як готовність і здатність фахівця приймати ефективні рішення при здійсненні професійної діяльності. Професійна компетентність в цілому характеризується сукупністю інтегрованих знань, умінь і досвіду, а також особистісних якостей, що дозволяють людині ефективно проектувати і здійснювати професійну діяльність у взаємодії з навколишнім світом, в основу показників суб’єктної професійної компетентності можуть бути покладені характеристики актуальної й потенційної діяльності фахівця [20, с. 13]. Компетентність розглядається як складна, багатоаспектна категорія, яка найбільш повно і всебічно характеризує фахівця-професіонала. Виділяється професійна компетентність як практична реалізація професійних здібностей і ділових якостей працівника в їх синергетичному взаємозв’язку і взаємозалежності [4, с. 363].

А. Маркова виділяє чотири види професійної компетентності: спеціальну, соціальну, особистісну, індивідуальну.

Спеціальна, або діяльнісна професійна компетентність характеризує володіння діяльністю на високому професійному рівні і включає не тільки наявність спеціальних знань, а й умінь застосувати їх на практиці.

Соціальна компетентність характеризує володіння способами спільної професійної діяльності та співробітництва, прийнятими в професійному співтоваристві прийомами професійного спілкування.

Особистісна компетентність характеризує володіння способами самовираження і саморозвитку, засобами протистояння професійної деформації. Сюди ж відносять здатність фахівця планувати свою професійну діяльність, самостійно приймати рішення, бачити проблему.

Індивідуальна професійна компетентність характеризує володіння прийомами саморегуляції, готовність до професійного росту, неохочість професійному старінню, наявність стійкої професійної мотивації [8, с. 127].

На сучасному етапі розвитку наукової думки щодо застосування компетентного підходу в роботу органів державної влади не існує точного визначення понять “компетентність” і “компетенція”. З одного боку, розширення термінологічного апарату, впровадження нових категорій є невід’ємною частиною розвитку компетентного підходу у практику управління персоналом державної служби. З іншого – нові терміни часто викликають неточність і багатозначність інтерпретації. Дослідники визначають проблематику даного питання по-різному. Так, Л. Гогіна зазначає, що “необхідно констатувати, що стосується галузі науки і сфери діяльності, пов’язаних з державним управлінням і державною службою України, незважаючи на певний інтерес до проблеми компетенції та компетентності, ця ідея ще не знайшла належного сприйняття і розвитку. Підтвердженням цього є слабка наукова розробленість і нормативна неврегульованість питання щодо впровадження компетенцій і компетентностей. Відповідний понятійний апарат є нечітким, низка понять і термінів набули лише певного окреслення, окремі взагалі не знайшли свого наукового визначення, що призводить до неточностей або й плутанини в їх вживанні й трактуванні” [4, с. 1].

Довільне вживання понять, їх термінологічне змішання та взаємозамінне використання характерне не тільки для управлінців, а нерідко й для науковців. Це не сприяє розвитку відповідного методичного інструментарію, гальмує розробку та впровадження новітніх методів роботи з кадрами державної служби

Отже, неточність у тлумаченнях понять “компетенція” та “компетентність” характерне не тільки для практиків, а і для науковців, що унеможлиблює розробку і впровадження компетентного підходу в управління персоналом на державній службі. Тому на основі аналізу наукової думки пропонуємо авторське визначення таких дефініцій, а саме:

– компетенція державного службовця – коло обов’язків, повноважень, відповідальності, що складають правомочність трудової поведінки службовця і закріплені в нормативно-правових актах;

– компетентність державного службовця – комплекс знань, умінь та навичок, набір факторів, що включає ділові і особисті якості службовця, здатність особистості кваліфіковано та ефективно виконувати свої обов’язки, продуктивно організувати свою трудову поведінку, налагоджувати ефективні комунікації з колегами та громадянами України;

– компетентний державний службовець – особа, що займає певну посаду у органі державної влади, наділена певними повноваженнями по виконанню організаційно-розпорядчих та контрольних-дорадчих функцій та володіє професійною компетентністю;

– професійна компетентність державного службовця – сукупність знань, умінь і досвіду, особистісних та ділових якостей, що реалізуються у практичній діяльності і забезпечують ефективну професійну діяльність.

Ураховуючи наукові досягнення сучасних вітчизняних та зарубіжних науковців пропонуємо розуміти компетентність як знання, вміння, навички та результати праці державних службовців, які очікують від реалізації їх

службових повноважень, а також стандарти та результати, які повинен досягти публічний службовець під час виконання свої службових обов'язків.

Компетенція визначає, що державний службовець повинен робити на конкретній посаді, а також стандарти та результати роботи, які очікуються від нього та які повинні бути ним досягнуті. На публічній службі список компетенцій, якими повинен володіти публічний службовець, повинен зазначатися в посадовій інструкції і напряду залежати від посадових обов'язків, виду публічної служби, рівня ієрархії посади, органу публічної влади.

#### Література:

1. Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005 – 2010 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. № 746 // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 23. – С. 43–58.

2. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні : Указ Президента України від 14 квітня 2000 р. № 599/2000 // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 16. – С. 63–69.

3. *Вишневецький А.* Застосування моделі та профілів компетентності для управління персоналом в системі державної служби / А. Вишневецький, О. Хмельницька // Вісник державної служби України. – 2004. – № 4. – С. 39–44.

4. *Гогіна Л.* Компетенції та компетентності в державній службі України: до проблеми понятійного апарату / Л. Гогіна // Режим доступу : <http://212.111.203.83/ej/ej6/txts/08glmpa.htm>

5. *Зимняя И. А.* Ключевые компетенции – новая парадигма результата образования / И. А. Зимняя // Высшее образование сегодня. – 2003. – № 5. – С. 34–42.

6. *Іванова І. В.* Професіоналізація менеджменту : [монографія] / І. В. Іванова. – К. : Нац. торг.-екон. ун-т, 2006. – 695 с.

7. *Малиновський В. Я.* Словник термінів і понять з державного управління. – вид. 2-ге, допов. і виправл. / В. Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інститут. розвитку держ. служби, 2005. – 254 с.

8. *Маркова А. К.* Психология профессионализма / А. К. Маркова. – М. : Международный гуманитарный фонд “Знание”, 1996. – 312 с.

9. *Марценюк О.* Управління компетенція ми як фактор розвитку публічної служби / О. Марценюк // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст : матеріали наук.-практ. конф., 15-16 трав. 2009 р., Дніпропетровськ ; за заг. ред. С. М. Сergyна. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2009. – С. 124–125.

10. *Оболеньский О.* Професіоналізація державної служби / О. Оболеньский, В. Сороко // Вісник державної служби України. – 2005. – № 1. – С. 20–27.

11. *Ожегов С.* Словарь русского языка / С. Ожегов ; под ред. Н. Ю. Шведовой. – 16-е изд., испр. – М. : Рус. яз., 1984. – 797 с.

12. *Равен Дж.* Компетентность в современном обществе: выявление, развитие и реализация / Дж. Равен. – М. : Искра, 2002. – 406 с.



13. Розробка та впровадження профілів компетенцій лідерства / Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. – Режим доступу : <http://www.center.gov.ua/viddili-ta-proekti/>
14. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; [пер. з рос.]. – Х. : Консум, 2001. – 655 с.
15. Словарь иностранных слов. – 18-е изд., стер. – М. : Рус. яз., 1989. – 624 с.
16. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука ; головна ред. Української Радянської Енциклопедії Академії Наук Української РСР (АН УРСР). – К. : АН УРСР, 1974. – 781 с.
17. Сороко В. Побудова механізму оцінки ділових і професійних якостей державних службовців / В. Сороко // Вісн. держ. служби України. – 2003. – № 1. – С. 65–75.
18. Хміль Ф. І. Управління персоналом / Ф. І. Хміль. – К. : Академвидав, 2006. – 488 с.
19. Хуторской А. В. Практикум по дидактике и современным методикам обучения / А. В. Хуторский. – СПб. : Питер, 2004. – 541 с.
20. Шапошников К. В. Контекстный подход в процессе формирования профессиональной компетентности будущих лингвистов-переводчиков : автореф. дис. ... к.пед.н. / К. В. Шапошников. – Йошкар-Ола, 2006. – 26 с.
21. Boyatzis R. The competent manager / R. Boyatzis. – New York : Wiley, 1982. – 485 p.
22. Furnham A. A question of competency / A. Furnham. – London : Institut of personnel management, 1990. – 253 p.
23. Mansfield R. What is “competence” all about? / R. Mansfield. – London : Institut of personnel and development, 1999. – 328 p.
24. Roberts G. Recruitment and selection: a competency approach / G. Roberts. – London : Institut of personnel and development, 1997. – 304 p.
25. Spencer L. Competency assessment methods / L. Spencer, D. McClelland., S. Spencer. – Boston : Hay/McBer research, 1990. – 279 p.
26. Woodruffe C. Assessment centres / C. Woodruffe. – London : Institut of personnel management, 1990. – 308 p.

Надійшла до редколегії 21.11.2011 р.

## ГЛОБАЛІЗАЦІЙНІ ТА ІНТЕГРАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ

УДК 351.83

О. В. ЖАДАН

### РЕАЛІЗАЦІЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ В СОЦІАЛЬНО-ТРУДОВІЙ СФЕРІ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

*Сформовано науково-теоретичні підходи до визначення співвідношення глобальних процесів у світовій економіці з необхідністю реалізації національних інтересів держави в соціально-трудої сфері. Розроблено рекомендації для врахування в нормативних актах і державних цільових програмах позитивних і негативних впливів глобалізації економіки на соціально-трудої відносини в Україні.*

**Ключові слова:** глобалізація, держава, національні інтереси, соціально-трудова сфера.

*Scientific-theoretical approaches are formed to determination of correlation of global processes in a world economy with the necessity of realization of national interests of the state in a social-labour sphere. Recommendations are developed for consideration in normative acts and government programs of the positive and negative influencing of globalization of economy having a special purpose on the social-labour relations in Ukraine.*

**Key words:** globalization, state, national interests, social-labour sphere.

У сучасному глобалізованому світі, незважаючи на посилення взаємозалежності держав, національна політика та національні інтереси продовжують домінувати в їх діяльності, що яскраво простежується на прикладі соціально-трудої сфери. Ключові національні інтереси – забезпечення порядку усередині країни, контроль за ресурсами, відповідальність держави за благополуччя свого населення, ефективність законодавства, податкової політики, стабільність внутрішнього розвитку та нарощування власної потужності спрямовані по суті справи на самозбереження державно організованого суспільства. Ці інтереси є рушійною силою державної політики.

Дослідженням глобальних процесів у світовій економіці, їх позитивних і негативних наслідків для реалізації національних інтересів держави в соціально-трудої сфері займалися такі вчені: У. Альтерматт, Б. Андерсон, І. Валлерстайн, Д. Лук'яненко, А. Колот, Г. Мальцев, Я. Пітерсе, В. Соколов, В. Четвернін, Ю. Шишков та ін.

Метою статті є формування науково-теоретичних підходів до визначення співвідношення глобальних процесів у світовій економіці з необхідністю реалізації національних інтересів держави в соціально-трудої сфері; розробка рекомендацій для врахування в нормативних актах і державних цільових програмах позитивних і негативних впливів глобалізації економіки на соціально-трудої відносини в Україні.

В умовах глобалізації національні інтереси не втрачають своєї значущості, хоча, безсумнівно, ускладнюються, диференціюються, здобувають нові аспекти та виявляють межі свого існування. Як справедливо відзначає французький учений Ф. Моро-Дефарж, “держави й державні кордони продовжують існувати. Звичайно, є чимало способів відкривати ці кордони для міжнародної торгівлі, туризму, переміщення капіталів та інформаційних потоків. Проте держави зберігають за собою право законодавчого регулювання режиму кордонів. Поки будуть залишатися суверенні держави, залишаться й кордони, навіть якщо їх перетинання не зв’язане зі значними труднощами” [7, с. 112].

Слід також підкреслити, що кожна держава має внутрішні потреби й інтереси, які багато в чому визначають її зовнішню політику. Форми та методи реалізації внутрішніх і зовнішніх функцій істотно розрізняються. Так, як діє держава усередині своєї країни, вона не може діяти у взаєминах з іншими державами. Тому представляється передчасним поєднувати внутрішню та зовнішню політику в одну сферу діяльності держави.

Хоча процеси глобалізації розширюють можливості для співробітництва держав у різних сферах, однак не можна заперечувати існування взаємовиключних інтересів, нерівномірностей і перекручувань, наявності безлічі бар’єрів на шляху прогресивного руху.

Виходячи із цього, небезпідставним здається й твердження Б. Андерсона про нездатність національних держав до “конструктивного вирішення багатьох проблем, реальний масштаб яких далеко перевершує їх фізичні кордони” [2, с. 24]. Саме нездатність адекватно, швидко та ефективно реагувати на зміни умов навколишнього середовища з боку держави привела даний інститут до кризи.

Із кризою держави пов’язана криза сучасного суспільства, яку Ю. Хабермас розділяє на три типи.

1. Економічна криза (характерна для раннього капіталізму та проявляється в боротьбі праці й капіталу). Відповіддю на неї стало зростання державного втручання в економіку.

2. Криза раціональності (виникає внаслідок постійного розширення державних повноважень, покладання на державу “недержавних” функцій) – результат нездатності держави примирити різні інтереси капіталу, перебороти “анархію ринку”. На рівні соціальної інтеграції проявляється як криза легітимності (нездатність держави запропонувати стратегію примирення конфліктних інтересів, якими вона намагається управляти).

3. Мотиваційна або криза людської зацікавленості (викликана зростанням державної влади та технікратичного контролю, відбувається на рівні соціальної інтеграції й супроводжується руйнуванням демократичних інститутів, ростом бюрократії) [4, с. 255–259].

Незважаючи на явну невідповідність національної держави вимогам глобалізації, варто звернути увагу на один парадокс. Саме в епоху глобалізації відзначається помітне посилення ролі низки національних держав і загострення протиріч між ними. На думку Я. Пітерсе, зростаюче усвідомлення культурних відмінностей не просто не суперечить глобалізації, це – її функція, форма прояву своєрідного творчого конфлікту. Він вважає, що “інтенсифікація міжкультурних комунікацій, мобільність, міграція, торгівля, інвестиції, туризм – все це сприяє більшому розумінню культурних відмінностей”, а прагнення до їх визнання, у свою чергу, “передбачає додержання вимог рівності, рівних прав, однакового ставлення, іншими словами – єдиного, але різноманітного всесвіту” [8, с. 326].

Більш потужні в індустріальному та економічному відношенні держави демонструють і більш виражене прагнення до зміцнення своїх внутрішніх основ, аж до застосування авторитарних важелів управління. Для деяких зміцнення національної держави є засобом задоволення економічного інтересу, свого роду проявом економічного прагматизму (“глобального егоїзму”), прагненням політичних і економічних еліт, використовуючи ідею націй, до отримання певної вигоди з важко контрольованих процесів глобалізації. До речі, як прояв такого “глобального егоїзму” можна розглядати й абсолютний суверенітет національних держав, що йде врозріз із загальносвітовими цінностями та віяннями часу, що створює живильний ґрунт для міжнародної конфліктогенності та хаосу багатовладдя.

У той же час передачу державою частини своїх функцій на субнаціональний рівень можна розцінювати не як її слабкість, а навпаки, прояв сили, точного розрахунку.

Але найбільш важливі зміни ролі держав в епоху глобалізації відбуваються в економічній і фінансовій сферах, які В. Коллонтай пропонує розділити на кілька моментів.

1. Стрімке формування нової моделі державного розвитку – експортоорієнтованої з мінімальним соціальним перерозподілом, зі збитковим внутрішнім ринком і зростаючою кількістю неефективних секторів. Це веде до різкої майнової диференціації суспільства та збільшення частки населення з низькими доходами, звуженню господарської ролі багатьох держав.

2. Переорієнтація господарської діяльності держав з питань внутрішнього економічного розвитку та соціального забезпечення на більш активну участь у конкурентній боротьбі на світових ринках.

3. Постійне, оперативне, гнучке, маневрене пристосування до умов бурхливого науково-технічного прогресу, що вимагає більших фінансових витрат і підтримки високого освітнього потенціалу населення.

4. Зростання ролі дипломатичної складової конкурентоздатності країн, відкритого лобювання державою національного бізнесу на зовнішніх ринках, що впливає на вільну економічну конкуренцію.

5. Перенесення частини державних функцій з регулювання валютно-фінансової сфери на наддержавний рівень [5].

Прагнення держави збільшити ступінь регулювання економіки неминуче веде до посилення й розширення бюрократичного апарату. Але небезпека не в збільшенні бюрократичної складової як такої, а в її оптимальній достатності. На думку Г. Мальцева, “держава, очевидно, приречена бути бюрократичною, і ставитися до цього треба не тільки з позицій критичних теорій бюрократії, але й з урахуванням політичної соціології М. Вебера, що розглядав бюрократизацію як елемент формалізації й раціоналізації владних відносин” [6].

Ще однією з головних тенденцій світового державного розвитку сьогодні є поступовий, але все більше помітний перерозподіл влади між існуючими (традиційними) суб’єктами міжнародних відносин і новими діючими акторами – зміщаються самі центри володарювання.

З поширенням глобалізації, вважає Ю. Шишков, більша частина державного суверенітету перерозподіляється між локальними, регіональними й всесвітніми регулюючими інститутами за принципом субсидіарності, відповідно до якого владні повноваження національних держав делегуються на той інституціональний рівень – наддержавний або субдержавний (регіональний, муніципальний), на якому дана конкретна суспільна потреба задовольняється щонайкраще [12, с. 21]. В особливостях економічного й соціального розвитку світу В. Соколов бачить створення передумов формування, з одного боку, укрупнених регіональних об’єднань, а з іншого – глобальних екстериторіальних спільнот [9, с. 14].

Зміни в публічно-владній сфері накладають відбиток на людей. Сучасний стан суспільної й індивідуальної свідомості все частіше характеризують категоріями “занепад”, “розчарування”, “песимізм”. І. Валлерстайн головну причину подібного настрою бачить у втраті віри в державу як багатівікового “провідника реформ й оплоту особистої безпеки”. “Чим менше легітимності визнається за державами, тим складніше їм нав’язувати порядок або гарантувати мінімальний рівень соціального благополуччя. І чим складніше ставало державі виконувати ці функції, які для більшості людей є розумною підставою існування держави, тим менше легітимності за ним визнавалося”, – вважає І. Валлерстайн [3, с. 203].

Цієї ж позиції дотримується й У. Альтерматт, вважаючи, що саме “у період катастроф люди повертаються до колективної ідентичності, що надає їм почуття безпеки. Однак духовна дезорієнтація сприяє апартеїдному мисленню, за яким стоять ірраціональні жахи перед “іншими”, інакшими” [1, с. 23]. Оцінюючи негативні наслідки даної ситуації, У. Альтерматт звертає увагу на те, що в часи соціальних конфліктів “інші” здаються погрозою status quo і місцеві жителі апелюють до націй, щоб зробити державу гарантом їх традиційних прав володіння. Як приклад “цивілізованих” проявів подібної свідомості в сучасних державах можуть розглядатися такі норми національних законодавств, як обмеження на придбання земель і контрольних пакетів акцій підприємств, заборона на роботу в держапараті та на фінансування політичних партій для іноземців.

Важливе значення в дослідженні сутності та призначення держави саме у соціально-трудовій сфері має її аналіз через призму феномена справедливості. Відправним пунктом до розуміння цієї проблеми є підходи таких учених, як К. Поппер (цивілізаційним орієнтиром називає “відкрите суспільство”, віддаючи перевагу свободі над справедливістю), В. Чиркін, визнаючи необхідність перегляду ролі держави, виступає за підвищення саморегулювання суспільства та відповідальності людей за власну долю [11]. Як орієнтир соціального розвитку він називає державу добробуту (загального добробуту) – welfare state (вона розглядається з точки зору соціального підходу, під яким розуміється держава, що сприяє праці, підтримує власну працю людини), а також плюралістичне “соціетальне” суспільство (засноване на взаємній підтримці індивідів і різних соціальних верств та поєднанні державного регулювання і саморегулювання суспільства). Відповідно до цього підходу сучасна соціальна держава зобов’язана забезпечувати тільки основні потреби людини (інфраструктуру, освіту, охорону здоров’я, прожитковий мінімум), але при цьому людина повинна спиратися на свою власну працю, вкладати її в розвиток суспільства, одержуючи пропорційну частку суспільного продукту [11].

Необхідно звернути увагу на проблему соціальної справедливості й несправедливості глобального порядку, що формується. У цьому зв’язку можна сказати, що сьогодення криза справедливості, відхід від розуміння справедливості в якості “державного блага” є не тільки проявом загальної кризи держави, але й результатом зниження статусу й авторитету міжнародної права, що претендує на роль головного регулятора зовнішньополітичної взаємодії між країнами. Тим часом, саме принцип справедливості, виражений у наданні реальної можливості всім без винятку країнам забезпечувати гідний рівень життя населення, пом’якшувати соціальну нерівність, є однією із головних умов міжнародної політичної стабільності.

Важливого складового сучасного розуміння справедливості у світі виступає прийняття розвиненими країнами на себе свосередного цивілізаційного тягаря, що виражається у поєднанні фінансових, технологічних та інтелектуальних зусиль, спрямованих на вирішення глобальних проблем світу (у першу чергу екологічних і демографічних).

Із проблемою справедливості споріднене питання про соціальну роль держави у світі, яке за всіх часів було наріжним каменем визначення її сутності. В. Четвернін називає обмеження держави, законодавця уявленнями суспільства про справедливість “одним з важливих аспектів демократичної правової державності, а саме це і є умовою легітимності політичного панування, легітимності законодавства” [10, с. 24]. Соціальні зобов’язання держави – її компенсація громадянам, що визнають право даного публічного інституту на легітимне насильство, за їх лояльність.

З’ясування соціальної природи держави нам необхідне для формування більш зваженого ставлення до економічних суб’єктів і, зокрема, транснаціональних корпорацій, що претендують на роль головного суб’єкта в

процесі прийняття політичних рішень і визначенні національної стратегії. Так, держава поступається бізнесу в ефективності організації та функціонування. Але підпорядковані винятково досягненню головної економічної мети – одержанню прибутку – корпорації онтологічно не здатні підмінити собою державу: економічна діяльність приватних структур діаметрально протилежна цілям соціального публічного управління. Г. Мальцев, аналізуючи характер економічної влади, приходять навіть до висновку не тільки про її ієрархічний характер, але й недемократичної сутності: “сама по собі система економічної влади, де домінує хазяїн-власник, базується на засадах жорсткого авторитаризму, вона – відкрито недемократична та у принципі недемократизована система” [6, с. 356].

На підставі сказаного можна припустити, що конфлікт між державою та суб’єктами економічної діяльності не можна усунути в принципі. Отже, сприйняття підприємства як соціального інституту є скоріше утопією, ніж реальністю. Такі функції, як соціальна допомога, соціальний контроль, інвестування в “людський капітал” – тобто все те, що становить зону політичної відповідальності, основу “соціальної поведінки” держави – важко погоджуються із сутністю діяльності корпорацій (разом з тим це не виключає того, що ряд корпорацій бере на себе, іноді вимушено, виконання окремих соціальних функцій, зокрема мова йде про функції підтримки порядку на певній території). Навпаки, безвідповідальність бізнесу, що вийшов за межі національних кордонів (і інтересів), є одним з головних викликів сучасності, змушує по-новому задуматися над способом його цивілізованого “приборкання”.

Проведений аналіз дозволяє зробити деякі висновки й запропонувати рекомендації для врахування в нормативних актах і державних цільових програмах позитивних і негативних впливів глобалізації економіки на соціально-трудові відносини в Україні, а саме:

1. В умовах глобалізації такий параметр, як дешевизна робочої сили, практично втратив своє значення. Вирішальним фактором конкурентоздатності й, відповідно, об’єктом управлінського впливу, стає якість робочої сили: рівень освіти, професійна підготовка, кваліфікація, досвід роботи. Така ситуація зумовлює посилення конкуренції між країнами за рівнем кваліфікації працівників, зростання вимог до кваліфікації працівника, попиту на кваліфіковану працю, на працівників, що володіють суміжними професіями, здатних до освоєння нових знань і навичок, до перенавчання.

Посилення впливу держави в соціально-трудої сфері необхідно здійснювати на основі істотного збільшення державних інвестицій у науку, наукове обслуговування, освіту, розширення участі в міжнародних проєктах, спрямованих на розвиток й удосконалювання системи освіти й професійної підготовки, створення механізму орієнтації підлітків на одержання завершеного загальної та професійної освіти, навчання випускників основним правилам і прийомам поведіння на ринку праці: способам пошуку роботи, заповненню документів, основним трудовим нормам тощо.

2. Необхідне всебічне сприяння держави розвитку інфраструктури інформаційного суспільства, що призведе до радикальних змін не тільки в галузі техніки та економіки, зайнятості і кваліфікації робочої сили, але також і соціальної структури суспільства і його системи цінностей.

3. Оскільки витрати та вигоди від глобалізації, єдність і протиріччя інтересів одночасно проявляються як у самих країнах, так і далеко за їх межами, то й проблеми не можуть вирішуватися лише за допомогою міждержавного співробітництва. Необхідно сформувати внутрішньодержавні механізми соціально орієнтованого перерозподілу вигід і витрат глобалізації, засновані на посиленні ролі уряду у внутрішньоекономічній сфері та взаємодії із зовнішнім світом, спрямованим на зниження уразливості, мінімізацію соціальних витрат, пов'язаних із глобалізацією.

4. В умовах глобалізації економіки необхідна державна підтримка зайнятості за рахунок розширення експорту вітчизняних товарів, розвитку гнучких високотехнологічних робочих місць нового типу, зростання інвестицій у людський капітал, продовження часу перебування молоді в стадії навчання й професійної підготовки, підвищення ступеня відповідності працівників вимогам робочих місць, скорочення структурного та фрикційного безробіття внаслідок своєчасного перенавчання працівників, поширення оволодіння суміжними спеціальностями, більше повної інформації про вакансії на ринку праці.

Однозначно оцінити вплив глобалізації економіки на соціально-трудова сферу практично неможливо, адже баланс позитивних і негативних наслідків постійно змінюється. Країнам необхідно адекватно реагувати на глобалізаційні процеси, щоб адаптуватися до нових умов і скористатися шансами, які надає інтернаціоналізація світової економіки.

#### Література:

1. *Альтерматт У.* Етнонаціоналізм в Європе / У. Альтерматт ; [пер. с нем. С. В. Базарновой]. – М. : РГГУ, 2000. – 472 с.

2. *Андерсон Б.* Нации и национализм / Б. Андерсон, О. Бауэр, М. Хрох и др. ; [пер. с англ. и нем. Л. Е. Переяславцевой, М. С. Панина, М. Б. Гнедовского]. – М. : Праксис, 2002. – 245 с.

3. *Валлерстайн И.* Анализ мировых систем и ситуация в современном мире / И. Валлерстайн ; [пер. с англ. П.М. Кудюкина] ; под общ. ред. к.полит.н. Б. Ю. Кагарлицкого. – Спб. : Университетская книга, 2001. – 375 с.

4. Глобальна економіка XXI століття: людський вимір : [монографія] / [Д. Г. Лук'яненко, А. М. Поручник, А. М. Колот та ін.]. – К. : КНЕУ, 2008. – 420 с.

5. *Коллонтай В. М.* Эволюция западных концепций глобализации / В. М. Коллонтай // Международная экономика и международные отношения. – 2002. – № 2. – С. 33–37.

6. *Мальцев Г. В.* Понимание права. Подходы и проблемы / Г. В. Мальцев. – М. : Прометей, 1999. – 435 с.

7. *Моро-Дефарж Ф.* Введение в геополитику / Ф. Моро-Дефарж. – М. : Конкорд, 1996. – 635 с.



8. Питерсе Я. Н. Глобализация и культура: три парадигмы : [хрестоматия] / Я. Н. Питерсе // Этнос и политика ; авт.-сост. А. А. Праззаускас. – М. : УРАО, 2000. – 487 с.

9. Соколов В. Контуры будущего мира: нации, регионы, транснациональные общности / В. Соколов // Международная экономика и международные отношения. – 2001. – № 3. – С. 14–21.

10. Четвернин В. А. Демократическое конституционное государство: Введение в теорию / В. А. Четвернин. – М., 1993. – 458 с.

11. Чиркин В. Е. Общечеловеческие ценности, философия права и позитивное право / В. Е. Чиркин // Право и политика. – 2005. – № 8. – Режим доступа : [http://www.law-and-politics.com/paper.shtml?a=8\\_2000&o=0](http://www.law-and-politics.com/paper.shtml?a=8_2000&o=0)

12. Шишков Ю. Внешнеэкономические связи в XX в. – от упадка к глобализации / Ю. Шишков // Международная экономика и международные отношения. – 2007. – № 8. – С. 20–27.

*Надійшла до редколегії 23.11.2011 р.*

УДК 316.42:304

*М. В. КРАВЧЕНКО*

## **НАСЛІДКИ ГЛОБАЛЬНОЇ МІГРАЦІЇ ДЛЯ ВІТЧИЗНЯНОЇ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ**

*Проаналізовано наслідки глобальної міграції для вітчизняної системи соціального захисту. Запропоновано шляхи подолання негативних наслідків глобальної міграції для системи соціального захисту населення України.*

**Ключові слова:** система соціального захисту населення; глобальна міграція.

*The analysis of consequences of global migration for domestic system of social protection is carried out. Overcoming ways consequences of global migration for system of social protection of the population of Ukraine are offered.*

**Key words:** system of social protection of the population; Global migration.

Глобальна міграція стала звичним явищем для більшості країн світу. Щороку мігрує 28 – 33 млн осіб, тобто кількість мігрантів перевищує третину приросту світового населення [5]. Привабливими країнами для мігрантів є США, Іспанія, Італія, Канада та Росія. Найбільший потік мігрантів спостерігається з Мексики, Китаю, Індії, Пакистану. Україна входить до тридцятки країн, переважно бідних, громадяни яких стають мігрантами.

Проблема міграції виступає одним із важливіших факторів як позитивних, так і негативних глобальних процесів. З одного боку, триває зближення і

порозуміння різних культурних світів, систем традицій, форм життєдіяльності різних народів, з іншого – людина-мігрант відривається від своєї землі, від свого роду і народу, що є першим кроком до асиміляційної корозії, яка неминуче покриває відчужену від органічного середовища життєдіяльності людину [3].

Глобальна міграція як головний виклик суспільного розвитку сьогодні набуває особливо стійких тенденцій, які регламентують державну політику більшості країн світу [2]. В умовах обмеженості ресурсів на соціальні цілі, детермінованих структурною перебудовою національної економіки та світовою фінансово-економічною кризою, не менш важливим видається розгляд наслідків глобальної міграції для вітчизняної системи соціального захисту.

Вплив глобальної міграції на національну безпеку, економіку та інші сфери життя громадян України розглядається в дослідженнях таких вітчизняних учених: Р. Войтович, І. Ключковська, Е. Лібанова, О. Малиновська, Ю. Пахомов, С. Пирожков, О. Позняк, І. Прибиткова, Л. Ткаченко, М. Шульга. Водночас, наслідки глобальної міграції для системи соціального захисту населення України залишаються поза увагою вітчизняних дослідників.

Мета статті – розгляд наслідків глобальної міграції для вітчизняної системи соціального захисту та вироблення пропозицій з їх подолання.

Для системи соціального захисту наслідки глобальної міграції населення полягають у двох напрямках – “наші” та зовнішні мігранти.

Зовнішніх мігрантів, які тимчасово чи постійно проживають на території України, можна розділити на три групи: мігранти, які працюють (легально чи нелегально); мігранти, які не працюють (пенсіонери) та мігранти-біженці.

В Україні мігранти, які легально працюють, не мають значного позитивного впливу на національну систему соціального захисту, оскільки їх частка неспіврозмірно мала і не перекиває втрат зовнішніх трудових мігрантів, які працюють за межами України. Мігранти, які працюють нелегально, для системи соціального захисту нічого не дають, тому що працюють без укладання трудової угоди, відповідно, не несуть соціальних зобов’язань.

У загальнодержавному масштабі міграція осіб переважно з країн третього світу істотно загрожує зміні етнічної структури населення. Громадяни інших країн, які мають більш сильні репродуктивні установки та підвищену репродуктивну активність (наприклад, мігранти з країн Закавказзя і Центральної Азії, держав Сходу, Африки), можуть суттєво вплинути на інтенсивність народжуваності в регіонах їхнього тимчасового проживання. Відповідно, небезпека полягатиме в порушенні єдності та внутрішньої рівноваги українського суспільства, в трудноцях взаємоадаптації корінного і приїжджого населення, в зміні культурного, релігійного та ментального середовища України. Потенційними іммігрантами також є студенти, які навчаються в Україні з країн третього світу, та громадяни, які вимушено оселяються в іншій країні через стихійні лиха, техногенні катастрофи, широкомасштабні воєнні дії та інші катаклізми.

Мігранти-пенсіонери є реципієнтами у вітчизняній системі соціального захисту. Уже на стартовому етапі української державності питома вага пенсіонерів була більшою, ніж в інших республіках колишнього СРСР. Такий стан обумовлено тим, що на роботу до регіонів Сибіру, Далекого Сходу, Крайньої Півночі виїжджали молоді люди, а поверталися в благодатні природно-кліматичні умови нашої держави переважно пенсіонери, що істотно посилює процес демографічного старіння і збільшило кількість пенсіонерів на території України. Навантаження мігрантів-пенсіонерів на систему соціального захисту є додатковим і не враховує умови паритетності, характерні для міждержавних угод щодо пенсійного забезпечення більшості країн, оскільки всі витрати, пов'язані зі здійсненням пенсійного забезпечення для громадян СНД, які нині проживають на території України, несе Українська держава [8].

Мігранти-біженці негативно впливають на вітчизняну систему соціального захисту. У 2010 р. набула чинності угода між Україною та Євросоюзом про реадмісію, яка передбачає не лише опікуватися іноземцями, хто незаконно транзитом опинився на території України, а й приймати з Європи тих, хто там не легалізувався. Після отримання одноразової допомоги на спорудження пунктів для нелегалів (одночасно майже для 400 осіб) за кошти Євросоюзу Україна взяла на себе постійний тягар бюджетних витрат на утримання людей, які не є її громадянами і жодного дня не працювали на її економіку. На утримання одного мігранта виділяється майже 8 тис. грн на рік. У 2010 р. в пунктах утримувалося 654 нелегалів переважно з Афганістану, Сомалі, В'єтнаму, Пакистану і Китаю [1]. Оскільки держава взяла зобов'язання по утриманню мігрантів-біженців, що є додатковим тягарем для платників податків, відповідно знижується рівень соціального захисту і соціальної безпеки для українських громадян.

Глобалізація світу прискорила міграційні процеси і всередині України. З України емігрують або тимчасово їдуть працювати за кордон наші співвітчизники.

Низькі оплата праці та соціальний захист, кризовий екологічний стан, недостатній рівень самореалізації – ці та інші причини детермінували значну зовнішню трудову міграцію. За різними оцінками від 2 до 7 млн українців здійснюють трудову діяльність за межами країни, що складає близько третини працездатного населення. При цьому виїжджають на роботу чи навчання головним чином люди молодого, репродуктивного віку, а повертаються – значно старшого, часто пенсійного.

Для системи соціального захисту зменшення працездатної частини населення за рахунок зовнішніх трудових мігрантів означає недоотримання податкових надходжень до Державного бюджету та внесків на соціальне страхування, в тому числі й до Пенсійного фонду.

В умовах кризи солідарної пенсійної системи значні масштаби зовнішніх трудових мігрантів остаточно її розбалансують. З одного боку, відсутня можливість збільшувати пенсії нинішнім пенсіонерам. З іншого – зовнішні трудові мігранти фактично не заробляють собі пенсію, тому що за кордоном

переважно працюють нелегально. Вони не сплачують соціальних внесків, що позбавляє їх права на пенсію за кордоном, та зменшують розмір пенсії при оформленні її в Україні. Згідно із Законом України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”, при обчисленні пенсії враховуються тільки ті періоди, з яких сплачено пенсійні внески з офіційної зарплати, тобто, працюючи за кордоном, громадяни повинні робити відрахування на пенсійне забезпечення, які тільки тоді будуть зараховуватися до страхового стажу. Хоча чинним законодавством передбачено добровільну участь громадян у вітчизняній пенсійній системі, проте таким правом скористалися менше 1 % осіб із зовнішніх трудових мігрантів [7].

На державному рівні нелегальність трудових мігрантів з України пояснюється тим, що міжнародні угоди про взаємне працевлаштування громадян підписані Україною переважно з країнами, де перебуває незначна кількість “заробітчан”. Цілком погоджуємося з відомим українським дослідником з міграції О. Малиновською в тому, що навіть якщо міжнародних домовленостей досягнуто, їх реалізація пов’язана з численними перешкодами, а саме: бюрократичною тяганиною, дорожнечою необхідних процедур, а також небажанням роботодавців наймати українських робітників легально. Унаслідок цього практична користь для працівників-мігрантів для таких угод є мінімальною [6]. Враховуючи, що значна частина зовнішніх трудових мігрантів не планує повертатися в Україну, відсутність законодавства, яке регулює соціальний захист цих громадян, позбавляє їх матеріального забезпечення в старості.

Соціальна незахищеність зовнішніх трудових мігрантів призводить до значних фізичних і психічних навантажень, що позначається на погіршенні стану здоров’я та спричиняє високі ризики травматизму. Мігранти стають жертвами торгівлі людьми, сексуальної та трудової експлуатації, жебрацтва тощо. Вони підпадають під дію всіх законів і правил щодо нелегалів – затримання, депортація. Отже, зовнішні трудові мігранти зазнають соціальної, психологічної та професійної деформації.

Ще один негативний наслідок зовнішньої трудової міграції для системи соціального захисту населення полягає в тому, що багаторічна відсутність одного чи обох батьків призводить до практичного сирітства дітей, вимагаючи додаткових витрат від держави на вирішення проблем соціального сирітства. Майже 70 % трудових мігрантів мають дітей в Україні. Серед жінок, які покинули своїх дітей на родичів, майже половина не планує повертатися в Україну.

Тривала робота громадян за межами держави, невлаштованість і невизначеність життя трудових мігрантів негативно впливає на сімейно-шлюбні відносини, народжуваність та виховання дітей, відбувається руйнування сімейних цінностей та маргіналізація суспільства. Наслідком тривалого розриву сімейних зв’язків дуже часто стає асоціальна поведінка залишеного з дітьми когось з батьків, що веде до алкоголізму, розпусти, домашнього насильства, врешті-решт – до фактичного припинення існування родини.

Психологічні травми, яких зазнають діти за умов тривалої розлуки з батьками, а також спричиненого нею розриву родинних зв'язків, призводять до негативного сприйняття реалій і оточення, пошуку притулку в молодіжних кримінальних середовищах, дитячого алкоголізму, наркоманії та проституції. Діти, які понад п'ять років проживають без батьків, відчувають себе покинутими, і коли батьки повертаються, не знаходять з ними спільної мови. Таким чином ускладнюється первинна соціалізація особистості, яка відбувається саме в сім'ї. Зазвичай, діти зовнішніх трудових мігрантів не знають матеріальних нестатків, адже батьки пересилають гроші в Україну, а в емоційно-психологічному плані більшість дітей обділені. Утворюється своєрідна і доволі чисельна каста утриманців – молодих людей, які вважають за краще для себе жити за надіслані батьками кошти. Для своїх ровесників вони стають вагомим доказом того, що заробляти гроші можна виключно за кордоном. Такі емігрантські настанови формують наступне покоління зовнішніх трудових мігрантів. З іншого боку, дітям, які живуть з батьками в зарубіжжі, загрожує втрата національної ідентичності, а це проблема вже загальнодержавного масштабу.

Ураховуючи зазначене, зовнішня трудова міграція створила надто серйозні економічні, соціальні, демографічні та морально-психологічні проблеми для українського суспільства і негативно позначається на системі соціального захисту.

Еміграційний потенціал українського суспільства складається переважно як з висококваліфікованих спеціалістів, які не можуть належним чином реалізуватися в Україні, так і багаточисельного контингенту зовнішніх трудових мігрантів, які хочуть жити за стандартами рівня життя населення економічно розвинених країн. Втрата інтелектуального потенціалу, знань, досвіду значної частини осіб працездатного віку та втрата вагомої частини трудових ресурсів у недалекому майбутньому суттєво позначиться на якості робочої сили, призведе до знецінення людського капіталу як загального (знань, навичок, розумових звичок, які люди отримують у системі формальної освіти), так і специфічного (знань і умінь, які працівники здобувають у процесі своєї виробничої діяльності безпосередньо на робочих місцях), до погіршення освітнього капіталу українського суспільства. Еміграція українців зменшує кількість працюючого населення, що в умовах депопуляції та в контексті системи соціального захисту посилює дисбаланс між працездатним та непрацездатним населенням, знижує рівень життя соціально вразливих категорій осіб.

У результаті наведеного вище аналізу та оцінок можна дійти таких висновків і пропозицій.

В умовах формування сучасної глобальної економічної системи, в яку неминуче втягується й Україна, посилюється взаємозалежність і взаємозв'язок між усіма країнами, тому Україна потребує нових напрямів і засобів реалізації державної політики, спрямованих на протидію факторам, які посилюють процеси глобальної міграції. Актуальним є захист національних інтересів в

умовах глобалізаційного розвитку, що потребує ефективної внутрішньої та зовнішньої політики держави. Лише динамічне врахування викликів і наслідків глобалізації для розвитку українського суспільства дозволить захистити національні інтереси держави.

Важливо поглиблювати співробітництво на міждержавному рівні між країнами походження і призначення мігрантів з метою розробки механізмів, які дозволяють мати взаємну вигоду з міграції трудових ресурсів. Зазначене обумовлює розробку і подальше підписання дво- і багатосторонніх угод з країнами-реципієнтами робочої сили та визначення доцільності застосування іноземної робочої сили на теренах України й формування адекватної нормативно-правової бази.

Необхідно звикати жити в поліетнічному суспільстві. Водночас, важливо захистити український ринок праці від нелегальних трудових мігрантів, фактично експансії іноземної некваліфікованої робочої сили. Актуальними для України залишаються питання протидії транзиту нелегальних мігрантів з держав, що розвиваються, та осіданню деякої частини нелегалів на території країни. Погоджуємося з вітчизняними науковцями, які вважають, що доцільніше залучати обмежені групи іммігрантів з певних країн, що дозволить забезпечити уповільнення темпів депопуляції, а також дозволить досягти більш-менш прийняттого співвідношення між платниками податків та особами, що перебувають на утриманні держави [4]. Комплекс дієвих заходів державної політики дозволить на певний час відтермінувати проблеми етнічного, релігійного, мовного та соціального характеру, які принесуть із собою некваліфіковані іммігранти з азійських і африканських країн.

Ураховуючи песимістичні демографічні тенденції – старіння населення, зменшення частки осіб працездатного і допрацездатного віку, високий рівень захворюваності тощо, поповнення людських ресурсів має стати основним змістом як міграційної політики, так і державної політики в сфері соціального захисту. Для компенсації природного зменшення населення країни необхідно розробити дієві заходи скорочення обсягів від'їзду населення, спричинених зовнішньою трудовою міграцією та еміграцією, та стимулювання повернення етнічних українців.

Державна політика має бути сформована та реалізована таким чином, щоб забезпечувала оптимальні умови для життєдіяльності громадян на території України. Необхідно розробити чітку політику подолання бідності, зростання вартості кваліфікованої робочої сили, зниження навантаження на фонд оплати праці, поглиблення пенсійної реформи, створення сучасних робочих місць, формування європейських стандартів вартості робочої сили. Важливо створити таку ситуацію в Україні, за якої громадяни не будуть змушені виїздити на заробітки за кордон, а ті, хто виїхав, зможуть повернутися на батьківщину. Тому актуальним вбачається забезпечення стабільного та динамічного розвитку економіки, покращення соціальних умов, пом'якшення соціально-економічних диспропорцій регіонів, не допускаючи можливості перетворення безробітних у потенційних мігрантів. Необхідним є реалізація демократичних засад держави

та гарантія безпеки людей, реалізація громадянських прав і свобод. Таким чином, основою ефективного соціального захисту населення в умовах глобалізації є необхідність утримання громадян на своїй території та підвищення рівня та якості життя.

Пріоритетами політики держави, на наш погляд, мають стати: організація робочих місць з пристойною заробітною платою та згідно потреб кожного регіону країни, стимулювання роботодавців до збереження кадрового потенціалу та працевлаштування випускників навчальних закладів, забезпечення доступу до якісної освіти, реальних кредитів на житло, впровадження ефективної системи охорони здоров'я та пенсійного забезпечення, надання можливостей у будь-якому населеному пункті задоволення культурних, духовних потреб людей, побудова відповідної інфраструктури тощо. Очевидно, що зазначені механізми всім загальновідомі, проте навіть прості заходи не здійснюються належним чином.

Протидією негативного впливу глобальної міграції на вітчизняну систему соціального захисту є запобігання зниженню рівня життя економічно активного населення. Пріоритетність державної політики має надаватися захисту соціально-економічних і трудових прав та інтересів працівників. Запровадження адекватної політики формування доходів сприятиме зростанню економічної та соціальної безпеки працездатних осіб на основі їхньої власної ініціативи та створення рівних можливостей в економічній сфері.

Нагальною є потреба забезпечення зростання реальної заробітної плати, як основного джерела грошових надходжень населення та важливого стимулу до трудової активності. Підвищення заробітної плати впливає на збільшення доходів місцевих бюджетів і відрахувань до Пенсійного фонду, на легалізацію заробітної плати, зменшення трудової міграції та заповнення вакансій безробітними, що веде до зростання ВВП, наближення рівня заробітної плати до реальної вартості робочої сили на ринку праці. Високооплачувана робоча сила забезпечить належну якість продукції і конкурентну продуктивність праці. Варто сформувати соціальну відповідальність роботодавців за використання робочої сили, посилити роль соціального партнерства у розв'язанні проблем зайнятості населення та поліпшення ситуації на національному ринку праці тощо.

Для зниження рівня зовнішньої трудової міграції необхідно усунути економічні і соціальні причини цього явища, а саме:

– створити належні умови для повернення заробітчан в Україну. Основоположна умова – сучасні робочі місця та гідна заробітна плата. Важливо гарантувати кваліфікованим працівникам право на досягнення високого соціального статусу в суспільстві. Легалізувати заробітки українських трудових мігрантів, забезпечити активну підтримку їхніх підприємницьких та соціальних дій;

– активізувати переговорний процес для прискорення підписання міждержавних угод щодо правового статусу трудових мігрантів з України, їх працевлаштування, трудових відносин та соціального захисту, страхового та

пенсійного забезпечення, визнання документів про освіту та українських посвідчень водія тощо. Правовий захист трудящих-мігрантів має включати процедуру добору працівників, укладення трудового договору, переїзду, дозволу на перебування, воз'єднання сім'ї, умови праці, переказ заощаджень, а також соціальне забезпечення, соціальну та медичну допомогу, закінчення трудових контрактів, порядок звільнення та повторного працевлаштування;

– у країнах, де працюють наші трудові мігранти, запровадити на законодавчому рівні солідарну відповідальність за пенсійне забезпечення цих громадян, тобто оцінювати сукупний страховий стаж як на території України, так і на території країн ЄС. При цьому за частину українського трудового стажу сплачуватиме Пенсійний фонд України, а за європейську частину, відповідно, пенсійний фонд країни перебування;

– надання населенню фірмами-ліцензіатами та правозахисними компаніями України достовірної інформації щодо працевлаштування та умов роботи за кордоном вбачається вагомим засобом зниження масштабів міграції та значно посилить соціальний захист трудових мігрантів у країні перебування.

#### Література:

1. *Біттнер О.* Гостинність все-таки має межу / О. Біттнер // Уряд. кур'єр. – 2010. – № 218. – С. 3. – 20 лист.

2. *Войтович Р. В.* Вплив глобалізації на систему державного управління (теоретико-методологічний аналіз) : [монографія] / Р. В. Войтович / за заг. ред. д.філос.н., проф. В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – С. 333.

3. *Жулинський М.* Українська родина і вимушена міграція / М. Жулинський // Уряд. кур'єр. – 2010. – № 218. – С. 3. – 20 лист.

4. Комплексний демографічний прогноз України на період до 2050 р. / [Н. С. Власенко, Е. М. Лібанова, О. В. Макарова] ; Фонд народонаселення ООН ; Інститут демографії та соціальних досліджень ; Державний комітет статистики України ; Український центр соціальних реформ ; Е. М. Лібанова (ред.). – К., 2006. – С. 114.

5. *Кравченко І. С.* Формування робочої сили: мегаекономічний аспект / І. С. Кравченко // Демографія та соціальна економіка. – 2011. – № 1 (15). – С. 69–78.

6. *Малиновська О. А.* Мігранти, міграція та Українська держава: аналіз управління зовнішніми міграціями : [монографія] / О. А. Малиновська. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – С. 191.

7. Соціальний захист населення України : [монографія] / авт. кол. : [І. Ф. Гнибіденко, М. В. Кравченко, О. Ф. Новікова та ін.]. ; за ред. В. М. Вакулєнка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2009. – 184 с.

8. Угода “Про гарантії прав громадян держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав в галузі пенсійного забезпечення” від 13 березня 1992 року. – Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997\\_107](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997_107)



УДК 342.565.2

І. Є. ТУРКІНА

**КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВОСУДДЯ В МЕХАНІЗМІ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ КРАЇН ЗАХІДНОЇ ЄВРОПИ  
(НА ПРИКЛАДАХ ІТАЛІЇ, НІМЕЧЧИНИ, ФРАНЦІЇ)**

*Здійснено аналіз Європейської моделі конституційного правосуддя як теоретичного підґрунтя конституційного судочинства в країнах Західної Європи. Розглянуто конституційне правосуддя у сфері державного управління на прикладах Італії, Німеччини, Франції.*

**Ключові слова:** судова влада, конституційне правосуддя, конституційний контроль, Конституція, Конституційний суд.

*Analysis of the European model of constitutional justice as a foundation in theory of constitutional justice in Western Europe is considered the constitutional justice in public administration at the examples of Italy, Germany and France.*

**Key words:** judiciary, constitutional justice, constitutional review, the Constitution, the Constitutional Court.

Судова влада є вагомим аргументом сили, яка в суспільних відносинах є необхідною для кожної із гілок влади. У будь-яких історичних обставинах за допомогою судової влади державою створювалася можливість правосуддя, здатність забезпечити судовий захист інтересів і відновлення порушених прав.

Для з'ясування і придбання знань про концептуалізації судової влади в масштабі державного управління в країнах Західної Європи необхідно, виходячи з наявного багажу теоретичних знань, змоделювати правовий образ конституційного правосуддя у зіставленні з досягненнями теорії та практики його сучасного розвитку та спробувати вийти на функціональний рівень державного управління при вирішенні практичних задач.

Питанням судової влади в правових системах сучасності присвячено роботи Є. Емашева, М. Баглая, В. Туманова, В. Чиркіна, М. Мішина та ін.

Аспекти конституційного судочинства в країнах Західної Європи розглядалися в роботах А. Бланкенагеля, С. Боботова, Р. Давида, Л. Гарліцко, М. Капеллеті, А. Мінаєва, Л. Окунькова, А. Чемневського та ін.

Проте питання конституційного правосуддя, системного аналізу поняття, місця, завдань, цілей, механізму реалізації судової влади в процесі державного управління залишаються недостатньо дослідженими і разом із тим актуальними для сучасної науки.

Мета статті – визначити роль конституційного правосуддя як основної функції судової влади в механізмі державного управління країн Західної Європи та України.

Європейська (або австрійська) модель конституційного правосуддя була розроблена Х. Кельзену, учасником розробки Федерального конституційного

закону 1920 р. Головна відмінність цієї моделі від американської полягає в тому, що конституційне правосуддя здійснюється не судами загальної юрисдикції, а спеціалізованим органом – Конституційним Судом. Виділяють звичайно три основних (хоча і досить умовних) етапи поширення кельзенівської моделі в Європі. Початковий припадає на час Першої світової війни і може бути названий “австрійським періодом”, оскільки саме Австрія під впливом Кельзена прийняла конституцію, яка передбачає створення Конституційного Суду [8, с. 58].

Конституційний суд Чехословацької Республіки, створений у 1920 р., працював весь існування республіки – до початку Другої світової війни. В Іспанії за конституцією Другої республіки 9 грудня 1930 р. Трибунал конституційних гарантій був покликаний захищати від законодавчих порушень не Конституцію, а права індивіда, і проіснував до 1939 р. Цей суд не має в дійсності відношення до захисту прав, став подобою Сенату, верхньої палати парламенту і служив ареною протиборства політичних сил, яке закінчилося громадянською війною. Однак у той час лише в декількох державах (Австрія, Чехословаччина, Іспанія) існувала кельзенівська модель, яка перестала існувати у зв’язку з приходом нацизму.

Другий, більш потужний етап, починається з 1945 р. із закінченням Другої світової війни і визначається, перш за все, політичними причинами. Він пов’язаний з переглядом традиційної доктрини конституціоналізму, основними положеннями якої були розгляд парламенту як втілення загальної волі і гаранта свобод, а також подання про непорушність законів. В умовах відновлення демократії судовий контроль конституційності законів став розглядатися як єдиний інструмент, здатний забезпечити права меншин від зазіхань більшості. Нові конституційні асамблеї в Австрії (1945 р.), Японії (1947 р.), Італії (1948 р.) і ФРН (1949 р.) прийняли конституції, в яких було чітко розкрито механізм конституційного контролю як засобу протидії авторитарним тенденціям влади.

На 1970-і рр. припадає третій етап і пов’язаний він з падінням диктаторських режимів у Південній Європі: конституційний контроль вводиться в Греції (Конституція 11 червня 1975 р.), Португалії (Конституція 2 квітня 1976 р.) Та Іспанії (Конституція 27 грудня 1978 р.). Створена у Франції Конституційна рада отримує розвиток в 1970-і рр. Важливі реформи з розвитку конституційного контролю проходять у Німеччині (1969 і 1971 рр.), Австрії (1975 р.), Швеції (1979 р.) і Бельгії (Арбітражний суд, створений у ході перегляду Конституції 1980 р.). За винятком Швеції і Великобританії, всі країни Західної Європи ухвалили кельзенівську модель конституційного контролю. На сьогодні він відомий більшості демократичних країн і передбачений усіма прийнятими в післявоєнний період конституціями “другого покоління”. Однією з основних причин розвитку конституційного контролю був сумний досвід безцеремонного поводження влади з законністю в попередній період. Демократичні сили підтримували інститут конституційного нагляду як інструмент захисту демократичних конституційних завоювань від можливих посягань консерваторів [1, с. 106].

Таким чином, доктрина Х. Кельзена стала теоретичним підґрунтям конституційного судочинства в країнах Західної Європи, протиставляв метафізичним принципам природного права його позитивістську інтерпретацію. Цілісність всієї системи та механізм її функціонування визначається наявністю особливої і єдиної вищої інстанції конституційного контролю законів, якій є Конституційний суд. Професор Х. Кельзен називав Конституційний Суд “четвертою владою”, яка не є владою в усіх її об’ємних характеристиках, а лише виконує функцію “контрбаланс” або “негативного законодавця”. За висловом професора С. Боботова, суд займає “надбудовних” положення Функціональне взаємодія Конституційного Суду з іншими судовими властями тільки бажано [2, с. 48]. Італійські дослідники вважають, що Конституційний Суд знаходиться поза будь-якого судового механізму в силу чітко окресленої компетенції; це орган “вищого арбітражного властивості”. Кінцева мета конституційної юстиції – утримувати правлячу більшість від порушень конституційного порядку. Теоретичний аналіз конституцій Португалії, Словацької республіки, Федеративної Республіки Німеччини, Польщі, Естонської Республіки та інших держав щодо розміщення положень про Конституційних Судах в розділах, присвячених судової влади, а також аналіз функцій цих судів дають підстави віднести Конституційні Суди до судових органів, які наділені спеціальною конституційною юрисдикцією, що здійснюється шляхом самостійного конституційного провадження. Наприклад, ст. 124 Конституції Словацької Республіки визначає природу конституційного суду як “незалежного судового органу, наділеного правом захисту конституційності” [4, с. 476]; Основний закон ФРН встановлює, що юрисдикційна влада здійснюється Федеральним конституційним судом, федеральними судами і судами земель (ст. 92) [3, с. 213]; виходячи з положень ч. 2 ст. 10 Конституції Республіки Польща, згідно з якими “судову владу здійснюють суди і Трибунали”, Лех Гарліцкій вважає, що Конституційний Трибунал необхідно розглядати як орган судової влади [9, с. 51].

Відомі зарубіжні фахівці, говорячи про характер західноєвропейського конституційного контролю, бачать його відображення в такому: а) в причинах виникнення конституційних судів у Європі (як наслідок політичних помилок першої половини нинішнього століття), б) у тих питаннях, якими займаються конституційні суди. М. Капеллеті вважає: “ми звертаємося до третьої влади, тому що вона незалежна від політики, але роблячи так, ми неминуче залучаємо її в політику” [6, с. 91]; в) у двох способах призначення членів конституційних судів (причетність обох політичних гілок – як законодавчої, так і виконавчої), а також у тому, що в конституціях європейських країн створено умови до того, щоб склади судів відбивали всі великі політичні угруповання, щоб суди не були провідниками волі інших державних органів.

Авторитет судової влади в Італії був завжди досить високий. У Конституції 1947 р. проголошувалося, що магістратура (судді, прокурори, слідчі та ін.) утворюють автономне і незалежне від будь-якої іншої влади стан. Всі призначення членів магістратури на посади, їх переміщення, підвищення і

застосування до них дисциплінарних заходів здійснюються тільки Вищою радою магістратури, який очолює Президент. До складу ради входять перший голова і прокурор Касаційного суду, дві третини інших членів обираються всіма суддями, а третина – парламентом на спільному засіданні палат з професорів права університетів і адвокатів, що мають не менше 15 років стажу. Вони залишаються на посаді чотири роки і не можуть бути обрані на ту ж посаду одразу ж після закінчення цього терміну. Слід підкреслити, що Вища рада магістратури – це своєрідний орган судового самоврядування, який отримав максимально широкі права в галузі управління юстицією – головним чином за рахунок звуження компетенції відповідної виконавчої влади в особі міністерства юстиції. Авторитет судової системи особливо зміцнів в останні роки, коли органам з охорони правопорядку вдалося добитися чималих успіхів у боротьбі з тероризмом, а також з мафією.

У складній системі юридичних органів Італії особливе місце займає Конституційний суд, який складається з 15 членів, відібраних із суддів, професорів права університетів і адвокатів з 20-річним стажем роботи. Президент і парламент призначають по п'яти суддів. Касаційний суд обирає трьох суддів, Державна рада і Рахункова палата – по одному судді. Судді Конституційного суду призначаються на дев'ять років і можуть бути обрані повторно. Конституційний суд (КС) розглядає спори щодо конституційності законів та актів, що мають силу закону; спори про компетенцію між законодавчою і виконавчою владою, між державою і областю, між різними областями, звинувачення проти президента і міністрів [5]. Серед останніх рішень КС Італії – визнання суперечить Конституції і не має юридичної сили закону про імунітет п'яти вищих державних посадових осіб. Закон звільняв від судового переслідування Президента республіки, Прем'єр-міністра, а також голів обох палат парламенту і самого Конституційного Суду, поки ті займають свої посади. Слід, перш за все, відзначити те, що дане рішення стосувалося Сильвіо Берлусконі, голова уряду Італії та медійний олігарх, чий статок оцінюється в більш ніж десяток мільярдів євро, міг знову постаги перед судом. Конституційний суд визнав закон суперечить Конституції і не має юридичної сили.

Тоді Італія готувалася до шестимісячної вахти головуючого Євросоюзу, і той факт, що чинний глава ЄС – підсудний, виглядала б дуже скандально. Справу, порушену на нього міланської прокуратурою за звинуваченням у корупції і підкупі суддів, було заморожено. Вона стосувалося деталей приватизації середини 1980-х рр. Разом з Берлусконі по ньому проходили ще сім осіб. Троє пізніше були засуджені до тюремного ув'язнення. Тепер і главі уряду, позбавленого імунітету, доведеться відповісти на питання суддів. Цим займеться новий склад міланського суду, який не брав участі в колишньому розгляді.

Із прийняттям червневого закону про імунітет здавалося, що С. Берлусконі виграв гонку проти часу. Тепер опозиція святкує триумф демократії та права.

Італійський прем'єр любить висловлюватися докладно, але просто. При цьому звертатися безпосередньо до народу, мовляв, демократія – це голос

народу, а не будь-які юридичні штучки. Судову процедуру проти нього і друзів він називає суто політичною справою, зловмисним продуктом фантазії. Йому належать кілька крилатих фраз, вимовлених з висоти імунітету за адресою судової влади. Суддів він називав не інакше як “червоними мантіями”, які “страждають генетичним дефектом”. Також С. Берлусконі заявив, що “Народ – це єдина інстанція, яка може судити голів уряду”. Але виявилось, що “вертикаль” ще не збудована, і в Італії є демократичні інститути, незалежна судова влада.

Німеччина – одна з ключових за чисельністю населення та рівнем економічного розвитку європейська держава, юридичною моделлю політико-правової системи, якою є Основний Закон, прийнятий 23 травня 1949 р. Сьогодні ця модель відома як Конституція об’єднаного німецького народу з 3 жовтня 1990 р.

Спеціалізована система конституційного контролю Німеччині, мабуть, з найбільшою глибиною враховує всі основні характеристики правового, демократичного і соціальної держави, а також особливості федеральної системи державного управління. Основний закон країни, яким було передбачено створення Конституційного Суду, було розроблено в 1948 – 1949 рр. і введено в дію 23 травня 1949 р. IX глава Конституції називається “Правосуддя” та ст. 92, 93, 94 цієї глави відносяться до Федеральних Конституційному Суду (ФКС). Конституційне правосуддя Німеччини відрізняється тим, що Суд не займається спорами всіх типів і питаннями конституційності всіх типів нормативних актів. Його головне призначення – змусити поважати Конституцію і охороняти її. У Німеччині Конституційний Суд було сформовано в 1951 р. Особливість цієї країни полягає в тому, що тут діє ціла система Конституційних Судів, що складається з Федерального Конституційного Суду і Конституційних Судів Земель.

Практика довела, що з плином часу суттєво розширилася компетенція Суду, як і коло суб’єктів, що звертаються до Суду, що відчутно підвищило ефективність діяльності Суду, і він став найважливішою запорукою стабільного і динамічного розвитку суспільства. У Німеччині загальна думка така: сформувалася дієва система конституційного правосуддя, вона забезпечує стабільність влади і конституційність в країні. Спори, що виникають у системі державної влади, отримують чіткі механізми правового дозволу, завдяки чому не виникає тупикових ситуацій. Таким чином, у Німеччині склалася цілісна і надійна система конституційного контролю.

Аналогічним чином справа йде і у Франції. У Конституції Французької Республіки відсутній спеціальний розділ про права і свободи. У самому тексті Конституції права і свободи містяться тільки в декількох статтях. Так, у ст. 2 підтверджується принцип рівності перед законом усіх громадян незалежно від походження, раси чи релігії, ст. 3 і 4 закріплюють плюралізм політичних партій і необхідність поваги демократичних принципів. Крім того, ст. 34 відносить до сфери закону встановлення правил, що стосуються громадянських прав і свобод, а ст. 53 наділяє народи, які населяють Францію правом на самовизначення; ст. 64 і 66 закріплюють незалежність судової влади, як гаранта прав і свобод громадян [7].

Досвід процесу державного управління в Європі свідчить, що високий ступінь легітимності Конституційних Судів пояснюється притаманною сучасним західним суспільствам заниженою оцінкою політики. Політика часто сприймається людьми як сфера не пояснених дій, вигідних лише учасникам “гри”. Поняття політики як раціональної діяльності в загальних інтересах розглядається як ідеал, якому практика, як правило, суперечить. Юридична дія закону сприймається більше як реалія, не така ангажована, як це має місце у випадку політики. Той факт, що негативне сприйняття суспільством політичних структур і способу їх дій не завжди має обґрунтовану підставу, підштовхує конституційні суди на дуже небезпечний шлях виносити рішення в тих сферах суспільного життя, де судові рішення мають обмежений вплив або тільки створюють видимість вирішення проблеми. Ефективність потенціалу Конституційних Судів у цій сфері полягає у виявленні протиріч між Конституцією і діючими в демократичному суспільстві законами та нормативними актами.

Аспекти вивчення конституційного правосуддя в країнах Західної Європи – важливий спосіб наукового пізнання, що дозволяє під додатковим кутом зору розкрити як його внутрішні взаємозв’язки, так і відносини з більш широким суспільно-соціальним контекстом, що відкриває нові можливості у вивченні різних явищ у механізмі державного управління.

#### Література:

1. *Бланкенагель А.* Теория и практика конституционного контроля в ФРГ / А. Бланкенагель // Советское государство и право. – 1989. – № 1. – С. 102–108.
2. *Боботов С. В.* Конституционная юстиция (сравнительный анализ) / С. В. Боботов. – М. : ИЧП “ЕАВ”, 1994. – 127 с.
3. *Гарлицкий Л.* Реформа Конституционного производства в Польше / Л. Гарлицкий // Конституционное правосудие в посткоммунистических странах. – М. : Центр конституционных исследований, МОНФ, 1999. – 51 с.
4. Конституції нових держав в Європі та Азії / упоряд. С. П. Головатий. – К. : Право, 1996. – 529 с.
5. Правовое положение личности во Франции. Электронные текстовые данные (5905 bytes). – Режим доступа : <http://france.fromru.com/0301.htm>
6. Судебная система Италии. Электронные текстовые данные (9000 bytes). – Режим доступа : [www.italy.h10.ru/06.htm](http://www.italy.h10.ru/06.htm). 20.08.2004. 00.00.00.
7. *Чемневскі А.* Конституційний Суд і політика (аспект проблеми) / А. Чемневскі // Вісник Конституційного Суду України. – 2001. – № 6. – С. 6–9.
8. Die Osterreichische Bundersverfassung und Hans Kelsen: Analysen und Materialein (Hrsg. von Ermacora F. Unter Mitarb. Wirth Chr.). – Wien : Braumuller, 1982.
9. *Capelletti M.* The Expanding Role of Judicial Review in Modern Societies (the Role of Cours in Society) // Vartinus Nijhoff Publishers Dordrecht. Chapter 7. – Boston, Lancaster, 1988. – P. 91.

УДК328.18:323.113 (=161.2)

В. А. КОВАНДА

## ШЛЯХИ ДЕРЖАВНОЇ СПІВПРАЦІ З ГРОМАДСЬКИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ УКРАЇНСЬКОЇ ДІАСПОРИ ЗА КОРДОНОМ

*Розглянуто роль громадських організацій закордонних українців у підвищенні ефективності взаємодії діаспори із Україною. Показано, що саме через співпрацю із громадськими організаціями можливе ефективне вирішення низки питань, що стосуються позиціонування України на міжнародній арені, налагодження міжнародного співробітництва в політичній, культурній та освітній сферах.*

**Ключові слова:** діаспора, українська діаспора, громадські організації, державна співпраця.

*In the article the role of public organizations of foreign Ukrainians in the increase of efficiency of co-operation of diaspora with Ukraine is examined, it is shown that exactly through a collaboration with public organizations the effective decision some questions, which touch positioning of Ukraine in the international arena, adjusting of international cooperation in political, cultural and educational spheres, is possible.*

**Key words:** diaspora, Ukrainian diaspora, public organizations, state collaboration.

Закордонне українство відіграє значну роль в утвердженні України в міжнародній спільноті. Воно є важливим демографічним, інтелектуальним, соціально-культурним та інформаційним ресурсом країни. За умов тісної взаємної співпраці українське зарубіжжя має стати для України вагомим фактором реалізації зовнішньої політики; забезпечення позитивного міжнародного іміджу; розвитку економічних, культурних та інших зв'язків із зарубіжними країнами; забезпечення економічної, культурної та інформаційної присутності в геополітично важливих регіонах.

У цьому контексті особливого значення набуває державна політика, спрямована на збереження ідентичності, підтримка та розвиток української діаспори в зарубіжних країнах, для більш ефективної реалізації чого доречно було б звернутися до досвіду діаспоральних громадських організацій.

Багато західних учених уже давно звертають увагу на роль діаспори в міжнародних відносинах, у двосторонніх міждержавних взаєминах. Це праці таких зарубіжних дослідників, як А. Армстронг, А. Ашкеназі, А. Бра, Н. Брубейкер, Р. Коен, Г. Шиффер, Р. Хеттлаге, С. Хантингтон та ін. Такий аспект, на нашу думку, має бути в полі зору тих, хто досліджує українську діаспору, особливо на нинішньому етапі розширення зв'язків незалежної Української держави з українцями, котрі в силу різних обставин опинилися поза її межами.

Мета статті полягає в аналізі ролі громадських організацій закордонних українців у поліпшенні державної співпраці з діаспорою для визначення можливих шляхів залучення української діаспори до розбудови демократичної України.

Українська держава, визнаючи закордонних українців невід'ємною частиною українського народу, наголосила на потребі допомоги з боку держави і громадських установ у національно-культурному відродженні діаспори. Важливу роль у цьому процесі відіграють громадські організації та об'єднання закордонних українців.

У житті українських громад в організаційному, об'єднувачому, допомоговому відношеннях важливу роль відіграють різні суспільно-громадські організації. У більш як 60 державах діють понад три тисячі різних українських громадських організацій – політико-ідеологічних, релігійних і церковних, жіночих, молодіжних, освітніх, наукових, митецьких, фінансово-кредитних, страхових, професійних, ветеранських, координаційних та інших об'єднань, страхово-допомогових товариств. Так, наприклад, починаючи з кінця 1980-х рр. у Росії, незважаючи на брак підтримки з боку центральних та місцевих органів влади, активізувалися процеси самоорганізації української діаспори, формування організацій, покликаних слугувати подальшому структуруванню та самовизначенню етнокультурного та громадсько-політичного фактора. З цією метою було створено в 1993 р. Об'єднання українців Росії, куди увійшли організації фактично з усіх регіонів РФ. У цей період у різних регіонах Росії діяло близько 40 товариств, які ставили за мету відродження національної культури в місцях постійного проживання українців (для порівняння, в 1992 р. їх було 28). На початок 1995 р. у 40 республіках, краях і областях Російської Федерації діяли 73 українські громадські об'єднання, 32 з яких були зареєстровані в установленому законодавством РФ порядку.

Найбільше українських громад було створено в м. Москві – 6, по 2 і більше – в Республіках Комі та Саха (Якутія), Краснодарському, Красноярському та Приморському краях, Магаданській, Мурманській, Новосибірській, Сахалінській і Тюменській областях. Нині їх у РФ налічується понад 90 [3]. У жовтні 1993 р. було проведено перший Конгрес українців Російської Федерації, де було створено Об'єднання українців Росії (ОУР). Це був черговий етап самоорганізації української спільноти. У березні 1994 р. був зареєстрований статут ОУР згідно з діючим в РФ законодавством.

Сьогодні у регіонах Російській Федерації діють 105 українських громадських організацій. З них 59 є юридичними особами, 69 – входять до складу Об'єднання українців Росії, 17 – до Федеральної національно-культурної автономії “Українці Росії”.

Із загальної кількості об'єднань 5 – релігійні (громади Української греко-католицької церкви в Москві, Прокоп'євську та Новокузнецьку Кемеровської області, а також Української православної церкви Київського патріархату в Ногінську та Москві); 1 – молодіжне (Український молодіжний клуб в Москві);



1 – жіноче (Союз українок Башкортостану “Берегиня”); 7 – профільних (Спілка аматорів української музики, Українська народна хорова капела, Театр української музики “Чуеш, брате мій...”, Український національний освітній центр, Український історичний клуб та секція українських філателістів у Москві й Башкирська крайова спілка професійних вчителів); 79 – національно-культурні організації з широким полем діяльності. Об’єднання українців Росії поширює свою діяльність на територію РФ в цілому, 7 об’єднань – на територію республік у складі Російської Федерації, 6 – на територію країв, 28 – областей, мм. Москву і Санкт-Петербург, 34 об’єднання є міськими, 2 – селищними.

Однією з найактивніших у Росії є українська громада Башкортостану – республіки у складі Російської Федерації, де за переписом 2002 р. проживало 55249 українців. За радянських часів у Башкортостані внаслідок внутрішньореспубліканських міграційних процесів відбулося розпорошення українців із районів компактного їхнього розселення в минулому. З 529 українських сіл, що існували тут у 1926 р., нині залишилося менше 50, зокрема таких, де українці становлять більшість населення, – менше 20.

У січні 1990 р. в Уфі було створено Товариство шанувальників української культури, пізніше реорганізоване в Республіканський національно-культурний центр українців Башкортостану “Кобзар”. За його ініціативою в Башкортостані щорічно проводяться фестивалі української культури, Шевченківські свята, урочистості з нагоди Дня незалежності України. Відкрито Український народний дім “Мир”, де розміщена бібліотека української книжки, влаштовуються виставки творів українського мистецтва, проходять науково-практичні конференції [1, с. 97–98].

Дещо інший приклад можна навести щодо успішної взаємодії громадських організацій діаспори Болгарії із Україною. Так, з 2000 р. у Болгарії відновилося створення українських товариств. З них наразі лише фундація “Мати-Україна” є членом Європейського конгресу українців і готується вступити до Світового конгресу українців, голова якого А. Лозинський наприкінці 2000 р. відвідав Софію. Представники української діаспори в Болгарії брали участь у всесвітніх форумах українців (1997, 2001, 2006 рр.), IX Світовому конгресі українців (2008 р.), форумах української діаспори в Греції (2006, 2007 р.). У 2002 р. при фундації “Мати-Україна” в Софії створено Українську недільну школу (керівник А. Якімова), в якій протягом 6 років викладалась українська мова для дорослих, а в лютому 2009 р. був відкритий український клас, де діти українців вивчають українознавство. Приміщення для проведення занять надало Посольство України [5, с. 232].

Українські товариства – неполітичні об’єднання з яскраво вираженими культурологічними та економічними устремліннями. Серед напрямків їхньої діяльності: взаємодія з органами державної влади та громадськими об’єднаннями України і Російської Федерації; сприяння збереженню й розвитку української культури, мови та освіти; видання і розповсюдження української преси та літератури, розвиток бібліотечної справи; захист інтересів

та надання допомоги українцям, зокрема, бажаючим переселитися в Україну, турбота про репресованих радянським режимом [4].

Важливими заходами української держави щодо розвитку співпраці світового українства, його єднання довкола ідеї державності України, підтримки українських громад у країнах їхнього проживання стали проведені в Києві в січні 1992 р. I Конгрес українців незалежних держав колишнього СРСР та перший Всесвітній форум українців у серпні того ж року. За підсумками роботи цих міжнародних зібрань були прийняті важливі рішення, які, зокрема, стосувалися питань організації державної допомоги східній діаспорі, налагодження контактів західної та східної діаспор, обміну досвідом та взаємодопомоги. Новим явищем стало посилення взаємозв'язків східної діаспори з Україною.

Українські громади об'єднані у світовому просторі. У житті українських громад в організаційному, об'єднувачому, допомоговому відношеннях важливу роль відіграють різні суспільно-громадські організації. У більш як 60 державах діють понад три тисячі різних українських громадських організацій – політико-ідеологічних, релігійних і церковних, жіночих, молодіжних, освітніх, наукових, митецьких, фінансово-кредитних, страхових, професійних, ветеранських, координаційних та інших об'єднань, страхово-допоміжних товариств. Перші організації виникли наприкінці XIX ст. 3 1894 р. у США діє наймасовіша організація (страхове товариство) – “Український народний союз”, який об'єднує близько 60 тис. осіб. У 2006 р. українська митецька громадська організація “Краєни” виникла в Японії, а 2003 р. засновано Спілку українців Португалії (СУП).

Міжнародні організації – це мости співробітництва з Україною, котрі регулярно здійснюють заходи, скеровані на збереження національної культури, мистецтва, мови у країнах поселення. Найбільшою організацією міжнародного характеру є Світовий конгрес українців (СКУ), створений 1967 р. Нині СКУ об'єднує більш як сто громадських інституцій у 25 країнах. Серед його нових членів є також осередки із пострадянських країн. Відомі й такі міжнародні об'єднання, як Європейський конгрес українців, що представляє інтереси 23 громад здебільшого в Центральній і Східній Європі, а також Світова федерація українських жіночих організацій.

У провідних навчальних закладах країн Заходу – США, Канади, Франції, Німеччини та ін. – були засновані і діють українські науково-дослідні центри: у Торонто – редакція англomовної енциклопедії України; ґрунтовні дослідження проводяться Гарвардським інститутом українських досліджень (США), Канадським інститутом україністики (Едмонтон), Науковим товариством ім. Т. Г. Шевченка, яке має відділення у ряді країн (ФРН, Франції та ін.), Українською вільною Академією наук та іншими закладами. У 1990-х рр. в Австралії також створено Наукове товариство ім. Т. Г. Шевченка.

Проте об'єднання закордонних українців переважно включають до себе емігрантів першої – третьої хвилі. Новоспечені емігранти, намагаючись влитися в закордонне суспільство, часто не знаходять спільної мови з

представниками “старої” еміграції. У багатьох із них світогляд залишився радянський, а їхня розмовна мова – російська. Ця четверта хвиля викликала шок у “старої” української діаспори, оскільки вона не очікувала такого байдужого ставлення до української мови, культури, традицій. Крім того, сьогоднішні причини еміграції з України відрізняються від колишніх. Так, попередні покоління залишали Батьківщину, котра перебувала під владою чужинців, а тепер українці мають власну державу. Об’єктивно держава зацікавлена у кваліфікованих, працьовитих, патріотичних кадрах, однак не може знайти їм достойного застосування. Таким чином, четверта хвиля української еміграції, певним чином повторює першу – заробітчанську. Однак, на відміну від першої, в окремих випадках до 90 % емігрантів становлять жінки, які прагнуть прогудувати свої сім’ї.

Сьогоднішніх представників четвертої хвилі української еміграції можна віднести до двох груп. До першої належать ті, хто має громадянство іншої країни. Більшість емігрантів виїхали у зв’язку з матеріальними негараздами. Вони прагнуть адаптуватися в іншій країні, стати справжніми американцями, канадцями, німцями, австралійцями тощо. Мало у кого цей процес йде безболісно. Часто ностальгія підсилюється конфліктом “батьків і дітей” (адже діти на відміну від батьків швидко адаптуються до нових умов і асимілюються).

До другої групи належать ті, кому важче адаптуватися в нове суспільство, і кого ностальгія мучить особливо сильно, починають шукати собі подібних. Проте лише незначна частина з них починає об’єднуватись в українські емігрантські організації. Притому в них важко складаються стосунки зі “старою” діаспорою (дуже відрізняються погляди, прагнення, мотивації).

Представники української діаспори, що є активними громадськими діячами зазначають, що на сьогодні завданням громадських організацій є сприяння у державотворчих процесах молоді держави, зокрема формуванні національної ідеї, об’єктивне визначення соціально-економічних і соціально-культурних інтересів держави і українського народу. До завдань, що постали перед українськими громадськими та церковними організаціями, відноситься і допомога новоприбулим емігрантам в адаптації до нових умов проживання. Організації української діаспори надають посильну допомогу в облаштуванні новоприбулих, зокрема в оформленні необхідних документів, вивченні мови.

Але, незважаючи на позитивні моменти, сучасні емігранти при взаємодії із громадами та організаціями діаспори стикаються з низкою проблем. Участь у громадських організаціях для сучасних емігрантів, вихідців з колишнього СРСР, зазвичай, асоціюється із примусовим виконанням обов’язків, як це відбувалося в радянських спілках і громадських організаціях. Саме цим і пояснюється той факт, що за більш як десять років існування “нової” еміграції, її представники не створили жодного громадського утворення [2].

За останні роки різко змінилася картина української присутності за кордоном: новітня міграційно-еміграційна хвиля вже незабаром перевершить “стару” еміграцію, так звану “діаспору”, разом з автохтонними українцями.

Сфера міграції переважно перебуває в тіньовому віданні. Досі її проблеми розв'язували на державному рівні – Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, а на громадському – Всеукраїнська громадська організація (ВГО) “Українська взаємодопомога” (створено в листопаді 2003 р.), покликана опікуватися проблемами українських громадян за кордоном та їхніх сімей, особливо дітей, в Україні. ВГО “Українська взаємодопомога” зніщувала громадський проект “Четверта хвиля”, основна мета якого – об'єднання громадян України, що проживають за кордоном, для реалізації та захисту їхніх громадянських, професійних, соціальних, економічних прав, підтримки фахових інтересів і профспілкової солідарності та сприяння їхньому поверненню до України.

Четверта хвиля передбачає також взаємодію “нової” й “старої” еміграції з метою утвердження світового українства як економічної, громадянської й політичної сили у світі та його дієвого впливу на розвиток нашої держави. Уже сформовано новітні українські громадські організації в Італії, Португалії, Іспанії, США, Канаді, Греції, Болгарії та інших країнах.

Історичний досвід провідних країн свідчить про активне використання вихідців із своїх земель задля лобювання власних інтересів, формування позитивного іміджу держав. Переконливим доказом того, яке значення надають сучасні урядові та державні інституції даному питанню стало проведення саміту Європейської Діаспори 2003 р. у документах якого, зокрема, зазначено, що учасники саміту покликані використати власний досвід, щоб допомогти визначити політику в таких питаннях, як трансатлантичні відносини та інтеграція емігрантів; теми, які означені основними серед пріоритетів. Європейці, які проживають і роблять кар'єру за межами батьківщини є великою цінністю. Те, що вони досягли особисто в поєднанні культур і при збереженні їх власної культурної ідентичності, є спільною метою розширеної Європи. Звідси – важливість формування чіткого ставлення до діаспори як політичної гарантії самозбереження українства.

Установлення та інтенсифікація зв'язків із закордонними українцями є важливою складовою сучасної державної етнополітики. Дбаючи про українців зарубіжжя, захищаючи їхні права та потреби, Українська держава тим самим виявляє піклування про своє майбутнє, цілісність світового українства, його консолідацію навколо незалежної демократичної України.

Активізація діяльності наших посольств і консульських установ разом із громадськими організаціями, які спілкуються на сталій основі з діаспорою, забезпечить комплексний підхід до розвитку зв'язків із закордонними українцями, налагодження та зміцнення взаємовигідного економічного, політичного та культурного співробітництва України з іноземними державами.

Отже, стратегія співпраці з громадянами в діаспорі повинна базуватися на постулаті: діаспора – це не лише форма існування громад, але й важливий політичний та економічний інструмент впливу у країнах проживання. По суті, діаспора будує свою Україну поза межами самої України, накопичуючи значний потенціал у всіх сферах: політиці, економіці, культурі, праві, виконуючи

функцію своєрідних форпостів України за кордоном. Для розбудови демократичної заможної України та для утвердження її позитивного образу необхідна синергія, яку можна досягти, поєднуючи капітал знань і можливостей українських громад як в Україні, так і поза її межами.

Література:

1. Мазука Л. І. Українська діаспора в Росії: актуальні проблеми збереження національної ідентичності / Л. І. Мазука // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 4 (5). – С. 91–102.
2. Роздуми з початку нового шкільного року // Свобода – Нью-Йорк. – 19 вересня 2003. – № 38.
3. Росіяни в Україні та українці в Росії: спроби порівняльного аналізу. – Режим доступу : [aropok.narod.ru/business.html-21k](http://aropok.narod.ru/business.html-21k)
4. Трощинський В. Проблеми етнічного відродження східної української діаспори / В. Трощинський, А. Попок // Українські варіанти. – К., 1997. – Ч. 2. – С. 26.
5. Якімова А. Українство в Болгарії / А. Якімова // Українознавство. – 2010. – № 2. – С. 227–232.

*Надійшла до редколегії 16.12.2011 р.*

УДК 351.851

*О. М. ШЕЛОМОВСЬКА*

## **МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

*Проаналізовано існуючі в науковій літературі класифікації моделей державного управління вищою освітою; обґрунтовано доцільність використання в сучасних умовах типології, відповідно до якої виділяються ринкова, соціальна та змішана моделі; наведено конкретні принципи їх функціонування в країнах Європейського Союзу.*

**Ключові слова:** вища освіта, державне управління вищою освітою, континентальна модель, ринкова модель, соціальна модель, змішана модель.

*The classification of models of the public administration of higher education in scientific literature are analysed; expedience of the use in the modern terms of typology, according to which stand out the market, social and mixed models are grounded; the specific principles of their functioning in the countries of the European Union are here.*

**Key words:** higher education, public administration of higher education, the continental model, the market model, the social model, the mixed model.

У другій половині ХХ ст. більшість європейських держав вимушені були певним чином трансформувати власні системи державного управління, зважаючи на нові умови існування світового суспільства – глобалізацію, інтернаціоналізацію, демократизацію та ін. Звісно, ці зміни торкнулися і державного управління сфери вищої освіти, оскільки побудова єдиного європейського освітнього простору вимагала трансформації систем вищої освіти та управління ними; пошуку нових способів взаємодії сфери вищої освіти та держави. Оскільки сьогодні Україна також знаходиться на шляху модернізації державного управління вищою освітою, то, на нашу думку, аналіз досвіду оптимізації державного управління вищою освітою в розвинутих, демократичних, правових державах Європейського Союзу може бути корисним для розробки загальної стратегії реформування державного управління та можливої адаптації цього досвіду відповідно до українських умов.

У результаті комплексного аналізу попередніх публікацій і досліджень було виявлено наявність висвітлення різноманітних аспектів державного управління вищою освітою в працях українських (К. Богомаза, О. Вікторова, Л. Гаєвської, Д. Дзвінчука, В. Лугового, К. Корсака, І. Сікорської, Л. Прокопенка, Т. Фінікова, І. Хожило), російських (С. Беляков, А. Галаган, М. Ларіонова, Л. Шпаковська) та закордонних (К. Бартон, Д. Браун, Ф. Вут, М. Коган) та ін. В їх роботах аналізуються лише окремі аспекти державного управління вищою освітою – історичні, організаційні, фінансові, економічні та кадрові питання забезпечення галузі. Однак при цьому ґрунтовний аналіз моделей державного управління вищою освітою в країнах Європейського Союзу поки що не був предметом спеціального наукового дослідження. Саме тому мета нашої статті полягає у визначенні особливостей, переваг і недоліків наявних моделей державного управління вищою освітою в розвинутих країнах Європейського Союзу для вибору стратегії державного управління вищою освітою в Україні.

Одразу зазначимо, що оскільки стан і напрямки реалізації державного управління вищою освітою визначаються історичними, соціально-економічними, політичними та соціокультурними умовами розвитку кожної держави, то в кожній європейській країні існує своя специфічна, лише їй властива система державного управління вищою освітою. Однак все ж таки державне управління вищою освітою в державах має спільні риси, що дозволяє виробити декілька моделей.

Так, на думку низки експертів, зокрема Організації економічного та соціального розвитку (ОЕСР), у світі історично склалися три основних типи моделей державного управління вищою освітою: директивна модель, яка отримала розповсюдження на території колишнього СРСР і Китаю; її характерною рисою є тоталітарний контроль держави, який знаходить своє втілення в державному призначенні ректорів і визначенні квот та умов оплати всього професорсько-викладацького складу, установленні для кожного закладу вищої освіти спеціальностей і квот студентів за кожною спеціальністю,

контролі за дотриманням детальних стандартів підготовки спеціалістів; континентальна модель – притаманна Німеччині, Франції та скандинавським країнам – характеризується патерналізмом держави стосовно університетів, жорстко стратифікованою системою доступу до університетської освіти (як правило, безкоштовної) і підтримкою академічної свободи в університетах; така модель менш орієнтована на ринкові стратегії і більше – на підтримку і відтворення університетської культури; атлантична модель – властива для держав, де вища освіта надається на платній основі; вона характеризується ліберальним підходом до стратегії університетів з боку держави, при цьому рівень академічної свободи визначається раціональними фінансовими та іміджевими рамками кожного університету.

В останнє десятиріччя директивна модель фактично перестала існувати (хоча її рудименти все ще діють у країнах колишнього соціалістичного табору), а між атлантичною і континентальною намітилися тенденції до зближення. Усі європейські держави прагнуть контролювати якість і розвиток вищої освіти через організацію ефективного управління у ВНЗ, поступово передаючи їм повноваження і відповідальність за ухвалення рішень. Це прагнення здійснюється за допомогою створення і розвитку структур, які виконують всілякі посередницькі функції між урядом і вузами, а також розмежуванням повноважень і зон відповідальності між всіма зацікавленими сторонами: державою, бізнесом, адміністрацією, місцевим співтовариством, студентами і професорсько-викладацьким складом [1].

Інша класифікація моделей державного управління вищою освітою ґрунтується на тригранній моделі типологізації систем управління К. Бартона. Він зазначає, що розвинуті та індустріальні країни можна розмежовувати відповідно до координаційних заходів в управлінні сферою вищої освіти. Відповідно до цього виділяється координація, де найзначущу роль відіграє ринок (США); координація, де найважливішу роль відіграє держава (СРСР та Швеція), і координація, в основі якої лежить вплив зі сторони академічної олігархії (Італія, Велика Британія) [12, с. 68]. Звісно, такий розподіл систем управління вищою освітою має право на існування, однак, на нашу думку, він не відповідає реаліям сучасного життя, оскільки виділення академічної олігархії (а не спільноти) в якості одного з головних акторів є дещо суб'єктивним – академічна спільнота все одно повинна мати більш глобальні орієнтири, знати, для кого вона готує спеціалістів, в якому напрямку відбувається розвиток сфери вищої освіти держави. У такому разі має сенс виділення лише двох моделей – державницької та ринкової.

Також поширеною є думка про те, що всі концепції контролю та моніторингу, які сформувалися в Європі, поділяються на дві групи: континентальну та британську. Як зазначає Д. Дзвінчук, різниця між ними досить істотна, оскільки виходить на рівень відмінностей у філософії освіти та економічної моделі, у відносинах між вищими навчальними закладами та державою, а не зводиться лише до способів виконання контрольних функцій. Як відомо, існують дві основні моделі економіки ринкової спрямованості –

це так звана “ліберальна” модель і модель соціально орієнтованого ринку, які різняться за ступенем і засобами державного регулювання економіки. “Ліберальна” модель ґрунтується на незначному втручанні держави в діяльність господарюючих суб’єктів, більшість з яких є недержавними, а також мінімальній участі держави у вирішенні соціальних завдань. Державне регулювання в основному обмежується макроекономічними процесами. Соціально орієнтована модель характеризується більшим ступенем державного втручання, наявністю значного державного сектора [5, с. 91]. Стосовно вищої освіти континентальна модель передбачає, що контрольні або регулятивні функції покладені на урядову установу чи агентство, яке їй підзвітне, а британська передбачає діяльність незалежних експертів [3, с. 244]. Тобто, проводячи аналогії з попередньо визначеними моделями можна стверджувати, що директивна модель є найжорсткішим різновидом континентальної (ще може називатися німецько-російською [4, с. 7]), яка передбачає державну відповідальність за вищу освіту, а британська та атлантична (англосаксонська чи англо-американська) моделі описують одну й ту ж ситуацію різними словами, при якій освіта є особистою справою кожної людини та є індустрією послуг.

Дуже схожої думки стосовно моделей державного управління вищою освітою дотримується ван Вут, який запропонував також дві моделі: стратегію раціонального планування і контролю та стратегію саморегуляції [17]. Перша бере свій початок з ідеї раціонального прийняття рішень, у ході якого прораховуються всі альтернативи та наслідки. Це передбачає централізацію процесу прийняття рішень і досить жорсткий контроль за вибором заданої політики та її втіленням у життя. Стратегія раціонального планування і контролю закладена в моделі державного контролю за сферою вищої освіти, тобто притаманна континентальній Європі, де заклади вищої освіти були створені й фінансуються майже виключно державою. Стратегія саморегулювання (саморегуляції) визнає, що: по-перше, знання про об’єкт регулювання є надзвичайно невизначеними і мінливими; по-друге, фрагментація складних процесів прийняття рішень – благо для досягнення більшої гнучкості та інноваційності. Вона надає перевагу саморегуляційним можливостям і складним взаємовідносинам між децентралізованими суб’єктами прийняття рішень. Стратегія саморегулювання відповідає моделі державного нагляду за вищою освітою – британської та американській [9, с. 111–113].

Однак управління вищою освітою не стоїть на місці – воно постійно розвивається, удосконалюючи свої методи та процедури. Через це вважається, що в сучасному світі в деяких державах моделі державного управління переплелися між собою, використовують постулати одна одної для якнайкращої відповіді на запити суспільства. Спроба класифікації таких змішаних моделей може була зроблена Д. Брауном та С. Беляковим, які пропонують виділяти чотири типи державного управління вищою освітою, а саме: новий менеджеріалізм: університет як елемент ринку, високий рівень автономії, низький рівень внутрішньої бюрократизації прийняття рішень;



бюрократично-державний: високий рівень автономії та бюрократизації, слабкий прояв ринку, університет як частина культури держави; бюрократично-олігархічний: жорсткі процедури прийняття рішень, низький рівень автономії, низький рівень внутрішньої бюрократизації прийняття рішень; ринковий: університет як елемент ринку, низький рівень автономії, низький рівень внутрішньої бюрократизації прийняття рішень [11; 2, с. 48]. Говорячи про переваги та недоліки такої типологізації моделей управління вищою освітою, варто відзначити відповідно її всеосяжність, що створює певну складність її розуміння та врахування новітніх досягнень управлінської науки завдяки введенню моделі нового менеджериалізму.

На нашу думку, найоптимальнішою класифікацією моделей державного управління вищою освітою європейських країнах є класифікація, заснована на виділенні основних сил, які беруть участь в управлінні сферою вищої освіти – держава, ринок та академія. Зокрема, мова йде про наявність ринкової (британської), соціальної (північноєвропейської) та змішаної (центральноевропейської) моделей державного управління вищою освітою. Особливості та умови їх взаємодії специфічні для кожної країни, визначені її традиціями, історичною специфікою формування освітньої системи, а також пов'язані з режимом забезпечення загального добробуту (ліберальний, соціально-демократичний, консервативно-корпоративістський) [10, с. 122].

Ринкова стратегія управління вищою освітою виділяється, як видно з її назви, тому що основним агентом її координації виступає ринок. Іноді цю модель називають також англосакською у зв'язку з тим, що приклади її реалізації можна знайти в англосакських країнах з британськими традиціями державного управління: Великій Британії, США, Канаді, Австралії, Новій Зеландії. Ліберальний режим держави створює всі можливості для вільного розвитку особистості, яка може розраховувати лише на себе. Вважається, що держава, завдяки своєму втручанням в сферу вищої освіти, буде обмежувати розвиток як кожної особи, так і всієї сфери вищої освіти загалом, а ринок, навпаки, може лише сприяти такому розвиткові. Саме тому, держава в цій моделі забезпечує лише інфраструктуру та забезпечення освітніми послугами тільки на базовому рівні; наявний високий ступінь автономії ВНЗ, багато з яких мають статус незалежних від держави організацій.

Серед європейських країн найяскравішим послідовником ринкової моделі управління вищою освітою, як вже згадувалося вище, є Велика Британія. Галузь вищої освіти в ній має дуже давню історію – починаючи ще з XII ст., коли було створено перше покоління британських університетів (Оксфорд у 1169 р. та Кембридж у 1209 р.). За цей час країна взагалі та сфера вищої освіти зокрема, пережила багато кризових моментів, однак завжди була і залишається на сьогодні однією з найпопулярніших європейських освітніх систем. Варто зазначити, що ринкова система управління вищою освітою в Об'єднаному Королівстві існувала не завжди. Друга половина XX ст. характеризувалася постійною зміною уявлень про роль і місце вищої освіти в національній економіці та участі держави в управлінні нею. Так, 1960 – 1970 рр.

ознаменувалися “соціальним” напрямком освітньої політики і пов’язані з діяльністю лейбористського уряду, який спрямував свої зусилля на досягнення рівності можливостей і подолання старої станової елітарної системи вищої освіти. Однак уже на початку 1980-х рр. державні видатки на вищу освіту були істотно скорочені, що призвело до скорочення кількості студентів в університетському секторі. Наприкінці 1980-х рр. основна мета державного управління вищою освітою полягала в підвищенні ефективності ВНЗ та їх відповідності запитам суспільства, інструментом чого повинна була стати конкуренція серед ВНЗ за студентів. У результаті все це призвело до дерегуляції та значному впливу ринку на управління вищою освітою [15, с. 47].

Наразі основним нормативно-правовим документом, який регламентує особливості організації системи вищої освіти Великобританії та управління нею є закон “Про вищу освіту” 2004 р. [13]. Функції загального управління та стратегічного планування діяльності системи вищої освіти покладені на Департамент у справах вищої освіти, інновацій та мистецтва, який забезпечує виконання законодавчих актів в галузі вищої освіти, несе відповідальність за моніторинг освіти в національному масштабі, однак безпосередньо не відповідає за діяльність кожного університету та його фінансовий стан. Частина повноважень Департаменту делегована на регіональні органи управління – Департамент освіти і професійного навчання Англії, Управління освіти Уельсу, Шотландський департамент освіти та Департамент освіти Північної Ірландії. Органи фінансування також регіоналізовані – Рада з фінансування вищої освіти Англії, Шотландська рада з фінансування вищої освіти, Рада з фінансування вищої освіти Уельсу, Департамент освіти Північної Ірландії. Вони, як правило, відповідають за розподіл коштів між вищими навчальними закладами та фінансують значну частину міжнародних досліджень у галузі освіти. Фактично Рада з фінансування вищої освіти відділена від Міністерства освіти і знаходиться в підпорядкуванні уряду країни. Щорічно ця організація розглядає показники діяльності ВНЗ і за певною формулою визначає бюджетне фінансування ВНЗ за всіма статтями, включаючи відрахування на наукові дослідження. Як правило, Рада визначає тільки фонд заробітної плати професорсько-викладацького складу, а його чисельність визначає ВНЗ [8]. Поряд з цим, специфічною рисою державного управління вищою освітою Великобританії є наявність значної кількості спеціалізованих агенцій-посередників, які є основними провідниками політики центральної влади у взаємодії з університетами. Зокрема, до них належать Агенція з питань забезпечення якості (відповідає за оцінку та сертифікацію курсів); Агенція з питань статистики вищої школи (відповідає за збір статистичних даних для аналізу діяльності вищих навчальних закладів та їх удосконалення); Аналітичний інститут вищої школи (виконує дослідження на замовлення Уряду) та ін. Функції контролю покладено також на Королівську інспекцію, яка раніше інспектувала роботу усіх навчальних закладів, окрім університетів [6]. Все це поступово призводить до втрати автономії університетів та підвищення їх залежності від політики державної влади.

Протилежною до ринкової стратегії державного управління вищою освітою є соціальна модель, притаманна країнам Північної Європи (соціально-демократичні традиції, нерівномірність розвитку регіонів, невелика чисельність населення) [14, с. 178]. У цій моделі держава бере на себе відповідальність за підтримку освіти на всіх її рівнях, оскільки освіті відводиться центральна роль у підтримці національної системи загального добробуту і національної ідентичності. ВНЗ при цьому діють не лише як центри освітньої та наукової діяльності, а й визначаються агентами регіонального культурного і економічного розвитку і тим самим сприяють вирівнюванню регіональних відмінностей. Держава виступає в якості основного джерела фінансування вищої освіти (наприклад у Фінляндії доля участі держави в фінансуванні інститутів вищої освіти складає 72 %, а на фінансування освітньої системи загалом виділяється 15,5 % видаткової частини бюджету) [7].

Серед країн соціальної моделі державного управління вищою освітою помітне місце займає також Норвегія. Історія розвитку вищої школи Норвегії відносно коротка і налічує 200 років. Перший університет країни був заснований в Осло в 1811 р. і до 1946 р. був єдиним навчальним закладом такого рівня. Саме з цього періоду і розпочався розвиток університетів. Значимо, що наприкінці ХХ ст. у норвезьких ВНЗ, в яких навчалося 56 % студентів вищих навчальних закладів країни, що пов'язано не тільки з прагненням населення до отримання освіти підвищеного рівня, але і з практичною відсутністю обмежень при зарахуванні. У цілому ж діяльність вищих навчальних закладів різного профілю і рівня не була скоординована, оскільки всі вони відносилися до різних міністерств. Унаслідок цього на початку 1980-х рр. почався процес адміністративних реформ, у результаті яких ВНЗ медичного профілю стали підпорядковуватися Міністерству освіти і церкви. Наступним кроком у створенні системи державного управління вищою освітою стало створення в 1982 р. Міністерства культури і науки, яке покликано безпосередньо вирішувати питання вищої школи. Такі кроки дозволили посилити роль держави в управлінні і фінансуванні системи вищої освіти. У даний час лише один з 24 приватних ВНЗ у Норвегії є дійсно незалежним – так званий Вільний факультет теології. Решту навчальних закладів цієї категорії субсидуються більшою мірою з державного бюджету і підкоряються або центральному, або місцевим органам управління.

Кінцевою інстанцією, що затверджує глобальні лінії розвитку вищої освіти і його річний бюджет, є Стортинг (норвезький парламент). Найвищим же виконавчим органом – Міністерство освіти та науки. Доречно зазначити, що це міністерство очолює одразу два міністри – один відповідає за базову та середню освіту, а інших за вищу освіту та науку. Університети і коледжі вносять лише свої пропозиції стосовно змін в змісті навчальних курсів, професорсько-викладацькому складі. Таким чином, центральні органи управління достатньо тісно пов'язані з системою управління в самих ВНЗ, де найвищим органом є сенат, який займається розподілом бюджету координацією навчальних курсів і довгостроковим плануванням.

Третю модель державного управління вищою освітою можна охарактеризувати як змішану, однак з переважанням в останні роки орієнтацією на ринкову стратегію. Вона отримала розповсюдження у другій половині ХХ ст. і притаманна державам Центральної Європи, в яких вища освіта розглядається важливим соціальним благом і є інструментом державної соціальної політики. У цьому сенсі змішана і соціальна моделі вищої освіти до початку освітніх реформ 1970-х рр. у країнах обох стратегій були схожими. Заклади вищої освіти мали низький ступінь автономії в тому, що стосується створення навчальних програм, призначення викладацького складу, вибору джерел фінансування. Проте вони були достатньо автономні в здійсненні досліджень. Така автономія забезпечувалася моделлю університетів, характерних для країн Центральної Європи – паризького і гюмбольдтівського, де державна влада виступає гарантом “вільного наукового пошуку”, охороняючи наукову діяльність від впливу приватних інтересів [16, с. 129]. Починаючи з кінця 1960-х рр., у цих країнах було зроблено реформи, направлені на введення ринку як інструменту управління політикою вищої освіти, а також децентралізацію державного управління. Ринок у центральноєвропейській стратегії розуміється як сукупність методів державного управління, “подібних ринковим” – конкуренція між вузами за державні ресурси, залучення підприємств до фінансування вищої освіти, організація незалежних агентств, які оцінюють якість роботи вузів, залучення студентів як споживачів послуг до оцінки роботи вузів шляхом здійснення вибору на користь тих або інших навчальних закладів, що досягається шляхом розповсюдження інформації про якість роботи вузів. Таким чином, поняття ринку тут пов’язано з переглядом ролі держави у вищій освіті. Держава в центральноєвропейській моделі політики вищої освіти є у великій мірі децентралізованою.

Різні європейські країни представляють різні форми інтерпретації даної моделі. Як правило, як приклад реалізації даної моделі називають Францію. Відповідальність за визначення та реалізацію освітньої політики в межах законодавства несе уряд Франції. Вища освіта знаходиться в підпорядкуванні Міністерства національної освіти, вищої освіти і науки (МНОВОН) та відповідних міністерств, які здійснюють контроль за функціонуванням окремих Вищих шкіл. Одночасно важлива роль в управлінні вузами делегується державою регіональним структурам. Так, територія Франції розподілена на 28 навчальних округів (академій), очолюють їх ректори – представники МНОВОН в окрузі, які контролюють виконання розпоряджень центральної влади “на місцях”. Ректор академії входить до складу керівних рад вузів, а в його розпорядженні є адміністрація, яка складається з ректорату, радників, інспекторів і консультативних комісій. Децентралізація управління була пов’язана з ідеєю про те, що вища освіта, як надзвичайно складна система, не може управлятися централізовано. З іншого боку, бажання центру передати частину повноважень регіональним урядам було обумовлено прагненням розділити фінансове навантаження з іншими учасниками управлінського процесу. Регіональним урядам було запропоновано створювати власні плани розвитку ВНЗ відповідно до регіональних потреб, а також укладати контракти з університетами.

Отже, аналіз специфіки державного управління вищою освітою в європейських країнах дозволив нам виділити три основні моделі – ринкову, соціальну та змішану, провідну роль в кожній з яких відіграє відповідно ринок, держава та їх поєднання. У процесі історичного розвитку та становлення системи державного управління кожна з держав обрала для себе саму ту стратегію, яка для неї є найкращою. Усі вони мають свої недоліки та переваги: ринкові інструменти управління освітою у Великобританії створюють сприятливі умови для розвитку університетської автономії; повна державна підтримка всіх закладів вищої освіти в Фінляндії, Норвегії тощо. скандинавських країнах дозволяє забезпечити рівні можливості для всіх в здобутті освіти на безкоштовних основах; поєднання ринку та держави в управлінні закладами вищої освіти у Франції та Німеччині дозволяють забезпечувати як демократизацію управління на засадах децентралізації та автономії ВНЗ, так і забезпечення значної ролі держави у сфері вищої освіти. Довід розвинутих європейських країн стосовно вибору моделі державного управління вищою освітою є корисним для України при проведенні модернізації державного управління вищою освітою в Україні, особливо в контексті її інтеграції в європейський освітній простір. Однак особливі умови становлення та розвитку нашої країни вимагають ще й аналізу трансформації управління в сфері вищої освіти в посткомуністичних країнах Європейського Союзу.

#### Література:

1. Аналитическая справка о государственной политике в сфере управления высшим образованием в странах ОЭСР и ЕС и институциональных моделях управления университетами в новых условиях функционирования высших учебных заведений. – Режим доступа : <http://window.edu.ru>
2. *Беляков С. А.* Зарубежный опыт совершенствования управления образованием: основные модели / С. А. Беляков // Университетское управление. – 2009. – № 1. – С. 45–63.
3. *Дзвінчук Д. І.* Освіта в історико-філософському вимірі: тенденції розвитку та управління : [монографія] / Д. І. Дзвінчук. – К. : ЗАТ “НІЧЛАВА”, 2006. – 378 с.
4. *Кучма Л. Д.* Крім констатації потрібні реальні пропозиції / Л. Д. Кучма // Директор школи, ліцею, гімназії. – 2001. – № 5–6. – С. 4–12.
5. *Левчишена О.* Регуляторна політика держави в галузі вищої освіти / О. Левчишена // Освіти і управління. – 2009. – Т. 12. – № 1. – С. 90–97.
6. Система высшего образования в Великобритании // Обзор систем высшего образования стран ОЭСР. – Режим доступа : <http://www.oecdcentre.hse.ru>
7. Система образования Финляндии: успехи школьного обучения и “третья роль” университетов. – Режим доступа : <http://www.oecdcentre.hse.ru>
8. *Филлипов В. М.* Сравнительный анализ систем управления в вузах, организации и экономики образования / В. М. Филлипов // Университетское управление: практика и анализ. – 1998. – № 1. – Режим доступа : <http://www.umj.ru>
9. *Фініков Т. В.* Сучасна вища освіта: світові тенденції і Україна / Т. В. Фініков – К. : Таксон, 2002. – 176 с.

10. Шпаковская Л. Политика высшего образования в Европе и России / Л. Шпаковская. – СПб. : Норма, 2007. – 328 с.
11. Braun D. Changing Governance Models in Higher Education: The Case of the New Managerialism / D. Braun. – Режим доступу : <http://onlinelibrary.wiley.com>. – Title from screen
12. Burton C. The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective / C. Barton. – Berkeley and Los Angeles, California : University of California Press, 1986. – 316 p.
13. Higher Education Act 2004. – Режим доступу : <http://www.legislation.gov.uk>
14. Kivinen O. Changing higher-education policy. Three Western models / O. Kivinen, R. Rinne // Prospects. – 1991. – Vol. XXI. – № 3. – P. 177–185.
15. Kogan M. The end of the dual system? The blurring of boundaries in the British tertiary education system / M. Kogan // Higher education in Europe. Ed. by C Gellert. London; Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers. – 1996. – P. 45–58.
16. Neave G. Introduction / G. Neave // Prometheus bound :the changing relationship between government and higher education in western Europe / Ed. by G. Neave, F. A. Van Vught. – Oxford : Pergamon. – 1999.
17. Vught F. A. van. Policy Models and Policy Instruments in Higher Education. The Effects of governmental policy-making on the innovative behaviour of higher education institutions / F.A. van Vught // Political science series. – 1995. – № 26. – Режим доступу : <http://www.ihs.ac.at>.

*Надійшла до редколегії 13.12.2011 р.*

УДК 519.86

*І. В. КУКІН*

## **УДОСКОНАЛЕННЯ ТЕРМІНОЛОГІЧНОГО АПАРАТУ У СФЕРІ НАДАННЯ ПОСЛУГ ДЕРЖАВНОЮ ПРИКОРДОННОЮ СЛУЖБОЮ УКРАЇНИ**

*Удосконалено понятійний апарат державних правоохоронних послуг, які можуть надаватися згідно із законодавчим визначенням завдань і функцій Державної прикордонної служби особам, які перетинають державний кордон у місцевих пунктах пропуску.*

**Ключові слова:** місцеві пункти пропуску, управління якістю послуг, послуга, державна правоохоронна послуга, споживач, стандарт послуги.

*In the article is improved the conceptual apparatus of state law enforcement services that can be provided by legally defined tasks and functions of the State Border Service to the persons who cross the state border in the local checkpoints.*

**Key words:** local checkpoint, services quality management, service, state law enforcement services, consumer, standard services.

Підвищення ефективності діяльності органів державної влади в сучасних умовах неможливо без переходу від виконання нормативно визначених завдань та функцій до надання публічних послуг (державних та муніципальних), які спрямовуються на забезпечення конституційних прав і свобод осіб та задоволення реальних потреб громадян [4]. З цією метою в Україні запроваджено серію стандартів управління якістю (ДСТУ ISO серії 9000), які відповідають вимогам Міжнародної організації зі стандартизації ISO. Продовжуються процеси нормативного визначення порядку надання органами державними влади послуг та управління їх якістю [3].

Створюються сприятливі умови для реалізації громадянами своїх прав. Так, починаючи з 2006 р., в Україні триває процес розбудови мережі місцевих пунктів пропуску з метою скорочення допустимих маршрутів руху населення прикордонних регіонів України та суміжних держав для підтримання історичних, культурних традицій, задоволення сімейних та власних потреб [4; 8].

Питання організації обслуговування громадян у пунктах пропуску та надання послуг розглянуто в роботах В. Маліновського, Ю. Куца, Ю. Шарова, В. Городнова, О. Бінковського, К. Наумік, Т. Коваль та ін. Проте питання державного управління у сфері забезпечення функціонування місцевих пунктів пропуску залишаються недостатньо дослідженими.

Метою статті є визначення особливостей і вдосконалення понятійного апарату державних послуг, що можуть надаватися органами та підрозділами Державної прикордонної служби особам, які перетинають державний кордон у місцевих пунктах пропуску.

На сучасному етапі розвитку суспільства одним з основних призначень органів державної влади вважається надання громадянам публічних послуг, які за видами суб'єктів розподіляються на державні та муніципальні. Під послугою розуміється “наслідок безпосередньої взаємодії між постачальником та споживачем і внутрішньої діяльності постачальника для задоволення потреб споживача” [10]. “Державні послуги ... є результатом реалізації законодавчо встановлених завдань і функцій державних органів, спрямованих на виконання зобов'язань держави перед громадянами, їх об'єднаннями фізичними та юридичними особами (споживачами) у сфері забезпечення їх прав і свобод” [7].

Запровадження системи управління якістю у сфері надання послуг у державному управлінні дозволяє забезпечити прозорість і зрозумілість діяльності державних органів, виключити дублювання функцій, оптимізувати структуру органів державної влади, підвищити ефективність використання бюджетних коштів за умовою збереження керованості та гнучкості управління та скоротити обсяги не потрібних споживачам робіт.

Різновидами державних послуг є адміністративні (передбачають юридичне оформлення умов реалізації передбачених законом прав та інтересів фізичних та юридичних осіб за їх заявою), управлінські (результат функціональної діяльності уповноваженого державного суб'єкта управління) та соціальні (комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх медичних та інших

заходів, спрямовані на окремі соціальні групи чи індивідів, які потребують сторонньої допомоги) послуги [7].

У прикордонній сфері найбільший контакт між постачальником послуг та їх споживачем може досягатися у процесі надання адміністративних послуг, нормативне визначення яких остаточно не завершено. Так, у проекті Закону України під адміністративною послугою розуміється “прийняття згідно із законом за зверненням фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання нею визначених законом обов’язків” [3]. Проте чинним законодавством України видача адміністративного документу, що засвідчує законність перетину державного кордону особою, нормативно не визначено.

Згідно з Конституцією України, кожній особі, яка на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування та право вільно залишати територію України (за винятком обмежень, які встановлюються законом). Крім цього, громадянин України не може бути позбавлений права в будь-який час повернутися в Україну [1].

Для створення умов реалізації громадянами своїх прав щодо перетину кордону та забезпечення національної безпеки в Україні створено мережу пунктів пропуску, які розподіляються на міжнародні (для перетину кордону громадянами всіх без винятку держав), міждержавні (для перетину державного кордону лише громадянами України і суміжної держави) та місцеві (для перетину державного кордону лише мешканцями прикордонних регіонів України і суміжної держави [4]).

Необхідність створення мережі місцевих пунктів пропуску на державному кордоні України обумовлена таким:

- реальними потребами мешканців прикордоння щодо скорочення маршрутів їх руху між прикордонними населеними пунктами України та суміжної держави;

- економією бюджетних витрат на утримання прикордонної інфраструктури за рахунок зменшення вимог до матеріально-технічного забезпечення, загальної чисельності і підготовки персоналу, якій виконує завдання в місцевих пунктах пропуску (в порівнянні з міжнародними та міждержавними пунктами пропуску) [8].

Для визначення законних підстав для перетину державного кордону особою в пунктах пропуску визначеними категоріями персоналу Державної прикордонної служби здійснюється прикордонний контроль [2]. Зазначений комплекс заходів виконується з метою протидії незаконному переміщенню через державний кордон осіб, незаконній міграції, торгівлі людьми, незаконному переміщенню зброї, наркотичних засобів тощо. Перетинання особами, транспортними засобами державного кордону і переміщення через нього вантажів здійснюється лише за умовою проходження прикордонного контролю та з дозволу уповноважених службових осіб Державної прикордонної служби України [Там же].

Вважаємо, що до сфери організації функціонування місцевих пунктів пропуску можна віднести окремі види адміністративних послуг: “реєстрація



фактів”; “інші види діяльності, у результаті провадження яких заінтересованим фізичним та юридичним особам ... надається або підтверджується певний юридичний статус” [3]. Обґрунтуванням такого підходу може бути необхідність установаження фактів законності перетину особою державного кордону та перебування іноземних осіб на території України [2].

На нашу думку, виконання Державною прикордонною службою України законодавчо встановлених завдань і функцій щодо здійснення прикордонного контролю в пунктах пропуску є процесом одночасного надання державної послуги двом категоріям споживачів з протилежними вимогами:

- особі, яка перетинає державний кордон та бажає швидко, з меншою кількістю та обсягом перевірочних процедур пройти прикордонний контроль;
- народу України, який прагне забезпечити свою національну безпеку, що потребує збільшення часу, кількості та обсягу перевірочних процедур у пунктах пропуску для виявлення та припинення злочинів і правопорушень у прикордонній сфері.

Зазначені особливості вимагають прийняття органами управління Державної прикордонної служби України компромісних варіантів управлінських рішень для забезпечення такого:

- законних інтересів особи (“усвідомлені індивідом потреби в необхідних для його існування та розвитку матеріальних і духовних життєвих ресурсах (власність, соціальний статус, влада, територія та ін.), які виступають головними мотивами його суспільної діяльності” [5]);

- інтересів держави (“концептуально виражені та чітко сформульовані положення щодо сукупних потреб держави, пов’язані з проблемами її безпеки й умовами подальшого розвитку” [Там же]);

- ефективного управління ресурсами для досягнення мінімально необхідного рівня протидії загрозам національній безпеці (“події, процеси, явища, інші чинники, що створюють небезпеку (перешкоджають) реалізації національних інтересів і таким чином породжують можливість (з деякою імовірністю її реалізації) заподіяння збитку (шкоди) національним цінностям” [Там же]).

Особливості виконання органами та підрозділами Державної прикордонної служби законодавчо визначених завдань і функцій по організації функціонування місцевих пунктів пропуску дозволяють удосконалити понятійний апарат державних послуг шляхом розподілу їх на загальнодержавні та державні правоохоронні послуги.

Вважаємо, що державні правоохоронні послуги можна розподілити на одноадресні, споживачами яких є фізичні або юридичні особи (наприклад, реєстрація особи) та багатадресні, які одночасно надаються багатьом споживачам (наприклад, реалізація прав однієї особи за умовою забезпечення безпеки інших членів суспільства).

За напрямком спрямованості інтересів особи та суспільства багатадресні державні правоохоронні послуги можна визначати як гармонізовані (за умовою збігу інтересів особи та суспільства) та з конфліктом інтересів (для випадків, коли інтереси особи не можуть повністю збігатися з інтересами всього суспільства).

За територіальним принципом споживачами послуг у місцевих пунктах пропуску є виключно мешканці прикордонних регіонів сусідніх держав, які можуть проживати за межами одного муніципального утворення. З іншого боку, дана категорія осіб на відміну від решти громадян держави має виключне право перетину державного кордону в місцевих пунктах пропуску. Зазначені особливості дозволяють класифікувати державні правоохоронні послуги за категоріями громадян, яким вони надаються.

Для визначення підходів до стандартизації державних правоохоронних послуг доцільно враховувати такі організаційні принципи запровадження демократичних реформ:

- територіальну відповідальність органів державної влади (поширення системи управління на територію, яка охоплює всіх потенційних споживачів послуги);
- економію від масштабу (управління якістю послуг має здійснюватись на тому рівні управлінських структур, які забезпечують найефективніше виконання робіт);
- субсідарність (закріплення певних функцій за органами управління, які максимально наближені до споживачів кожної конкретної послуги) [6].

До зазначених організаційних принципів у правоохоронній сфері та організації функціонування місцевих пунктів пропуску можна додатково віднести пошук компромісних управлінських рішень для максимально повного задоволення інтересів кожної фізичної особи, національної безпеки держави та інтересів суспільства.

Для опису державних правоохоронних послуг, що надаються органами та підрозділами Державної прикордонної служби України громадянам, які перетинають державний кордон у місцевих пунктах пропуску, можна використовувати рекомендації державних стандартів України ДСТУ ISO 9000:2007 [9] та ДСТУ ISO 9004-2-96 [10], згідно з якими:

- вимоги до послуги та пов'язані з нею процеси повинні бути чітко встановлені у вигляді характеристик, що піддаються спостереженню і допускають оцінювання;

- визначені характеристики послуги та пов'язані з нею процеси повинні допускати їх оцінювання Державною прикордонною службою України на предмет відповідності прийнятим нормам;

- результати оцінювання якості послуги споживачем, Державною прикордонною службою або сторонньою організацією повинне враховуватись для вжиття невідкладних заходів з удосконалення якості послуги та пов'язаних з нею процесів;

- характеристики послуги можуть бути кількісними (піддаються вимірюванню – пропускна спроможність пункту пропуску, тривалість очікування, чисельність персоналу, тривалість технологічного циклу послуги та ін.) або якісними (піддаються порівнянню – повнота виконаних перевірок, ввічливість персоналу, комфортність та ін.);

- організація, яка надає послуги повинна впровадити і підтримувати в робочому стані систему управління якістю послуг з урахуванням прямих і зворотних зв'язків елементів “петлі якості послуги”.

Вважаємо, що запровадження в Державній прикордонній службі України системи управління якістю щодо надання державних правоохоронних послуг особам, які перетинають державний кордон у місцевих пунктах пропуску можна побудувати за такими етапами:

- вивчення та документування потреб і очікувань замовників послуг з врахуванням можливих конфліктів власних інтересів особи та суспільства;
- формування політики Державної прикордонної служби України в сфері якості державних правоохоронних послуг;
- визначення процесів, відповідальності персоналу та необхідних ресурсів для надання споживачам державних правоохоронних послуг встановленої стандартом якості;
- установлення методів та порядку вимірювання характеристик послуг та пов'язаних з ними процесів для оцінки результативності та ефективності діяльності персоналу;
- визначення засобів для запобігання та усунення відхилень якості державних правоохоронних послуг від визначеного стандартом еталону;
- розроблення та реєстрація стандартів державних правоохоронних послуг, які можуть надаватися органами та підрозділами Державної прикордонної служби України в місцевих пунктах пропуску;
- запровадження процесу контролю за якістю послуг, відстеження змін реальних потреб і очікувань замовників послуг для здійснення постійного поліпшення їх якості.

Процес перетину державного кордону особою в місцевому пункті пропуску може бути представлений як надання органами та підрозділами Державної прикордонної служби державної правоохоронної послуги, з урахуванням її подвійного характеру (необхідність дотримання прав і свобод особи за умовою забезпечення національної безпеки України). Для стандартизації зазначеної послуги необхідно визначити окремі процеси та елементи технології прикордонного контролю в місцевому пункті пропуску, методи, способи вимірювання їх характеристик та порівняння з еталоном. Запровадження системи управління якістю державних правоохоронних послуг дозволить підвищити ефективність діяльності органів державної влади та використання бюджетних коштів і наблизити процеси державного управління до реальних потреб соціуму.

Напрямами подальших досліджень може бути вдосконалення специфікацій державних правоохоронних послуг, способів вимірювання їх характеристик, оцінки ефективності діяльності персоналу органів та підрозділів прикордонного відомства.

#### Література:

1. Конституція України : із змінами, внесеними згідно із Законом України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV. – Х. : Парус, 2008. – 48 с.
2. Про прикордонний контроль : Закон України від 5 листопада 2009 р. № 1710-VI// ВВР України. – 2010. – № 6. – С. 46.

3. Про адміністративні послуги : проект закону України від 9 листопада 2011 р. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?pf3511=41734](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=41734)

4. Про затвердження Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Російської Федерації про порядок перетинання українсько-російського державного кордону жителями прикордонних районів України та Російської Федерації : постанова Кабінету Міністрів України від 26 липня 2006 р. № 1031 // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 30. – С. 21–48.

5. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.]; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

6. Котуков О. А. Нове публічне врядування в країнах постсоціалістичного табору та можливості запровадження його принципів в Україні / О. А. Котуков // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. – № 2 (40). – С. 52–60.

7. Маліновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. – 3-тє вид., переробл. та допов. / В. Я. Маліновський. – К. : Атіка, 2009. – С. 240–246.

8. Наумік К. Г. Проблеми державного управління: теорія і практика діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування контрольованих прикордонних районів : [монографія] / К. Г. Наумік, Т. О. Коваль, І. В. Кукін. – Х. : Вид-во ХНЕУ, 2010. – 132 с.

9. Системи управління якістю. Основні положення та словник термінів (ISO 9000:2005, IDT) : ДСТУ ISO 9000:2007. – [Чинний від 2008-01-01]. – К. : Держстандарт України, 2008. – 24 с.

10. Управління якістю та елементи системи якості. Частина 2. Настанова щодо послуг : ДСТУ ISO 9004-2-96. – [Чинний від 1997-07-01]. – К. : Держстандарт України, 1997. – 52 с.

*Надійшла до реколегії 23.12.2011 р.*

## ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

- Амосов О. Ю.* перший заступник директора ХарРІ НАДУ, д.е.н., проф., м. Харків
- Астапова Т. О.* доцент кафедри іноземних мов ХарРІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Афанасьєва Ю. В.* головний спеціаліст міжнародного відділу ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Балдинюк В. М.* аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом НАДУ, м. Київ
- Верьовіна І. М.* аспірант кафедри “Фінанси” ДонДУУ, м. Донецьк
- Владимиров М. В.* здобувач кафедри політології та філософії ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Волик В. С.* здобувач кафедри публічного адміністрування та кадрової політики ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Ворона П. В.* докторант НАДУ, к.держ.упр., м. Київ
- Грабовський В. А.* начальник управління адміністративної роботи та контролю НАДУ, к.держ.упр., м. Київ
- Грем'яцька К. А.* здобувач кафедри економічної теорії та фінансів ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Гнидюк Н. А.* к.держ.упр., м. Київ
- Слагін В. П.* професор кафедри соціальної та гуманітарної політики ХарРІ НАДУ, к.т.н., доц., м. Харків
- Жадан О. В.* доцент кафедри управління персоналом і економіки праці ХарРІ НАДУ, к.е.н., доц., м. Харків
- Золотарьов В. Ф.* заступник директора ХарРІ НАДУ з короткотермінового підвищення кваліфікації, професор кафедри державного будівництва, к.е.н., доц., м. Харків
- Камок Т. В.* заступник начальника загального відділу ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Кирий С. Л.* ст. викл. кафедри публічного адміністрування та кадрової політики ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Кіктенко О. В.* докторант кафедри державного управління та земельного кадастру КПУ, к.держ.упр., доц., м. Запоріжжя
- Клімова С. М.* доцент кафедри права та законотворчого процесу ХарРІ НАДУ, к.держ.упр., доц., м. Харків
- Клімушин П. С.* доцент кафедри інформатизації державного управління ХарРІ НАДУ, к.т.н., доц., м. Харків
- Коваленко М. М.* доцент кафедри економічної політики ХарРІ НАДУ, к.е.н., м. Харків
- Коваленко О. М.* здобувач кафедри економічної теорії та фінансів ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Кованда В. А.* аспірант кафедри регіональної політики та публічного адміністрування ОРІДУ НАДУ, м. Одеса
- Козуб В. П.* доцент кафедри державного управління та менеджменту ХарРІ НАДУ, к.і.н., доц., м. Харків
- Коняєва В. В.* заступник начальника відділу підвищення кваліфікації кадрів ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Корабльова В. М.* доцент кафедри гуманітарних дисциплін навчально-наукового інституту права та психології НАВС, к.філос.н., доц., м. Київ

- Кравченко М. В.* доцент кафедри соціальної і гуманітарної політики НАДУ, к.держ.упр., доц., м. Київ
- Кузнякова Т. В.* доцент кафедри політології та філософії, к.держ.упр., м. Харків
- Кузьменко С. Г.* доцент Донецького юридичного інституту МВС України, к.ю.н., м. Донецьк
- Кукін І. В.* начальник відділу Східного регіонального управління Державної прикордонної служби України, м. Харків
- Лахижа М. І.* заступник начальника Управління державної служби Головного управління державної служби України в Полтавській обл., д.держ.упр., доц., м. Полтава
- Лисенкова Н. В.* доцент кафедри менеджменту організацій ХДАК, к.е.н., м. Харків
- Мамонова В. В.* професор кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування ХарПІ НАДУ, д.держ.упр., проф., м. Харків
- Машкаров Ю. Г.* професор кафедри інформатизації державного управління ХарПІ НАДУ, д.ф.-м.н., проф., м. Харків
- Меляков А. В.* доцент кафедри соціальної і гуманітарної політики ХарПІ НАДУ, к.і.н., доц., м. Харків
- Мінаєва І. М.* здобувач кафедри права та законотворчого процесу ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Міщан О. О.* завідувач сектора з питань внутрішньої політики, зв'язків з громадськістю, у справах преси та інформації апарату Дергачівської РДА Харківської обл., м. Харків
- Настечко О. Д.* ст. викл. кафедри права та законотворчого процесу ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Нестругіна І. М.* здобувач кафедри економічної теорії та фінансів ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Олещенко В. М.* аспірант кафедри державної політики та управління політичними процесами НАДУ, м. Київ
- Орлов М. М.* доцент кафедри оперативного застосування внутрішніх військ Академії ВВ МВС України, к.військ.н., доц., м. Харків
- Орлова Н. С.* доцент кафедри фінансів ДонДУУ, к.держ.упр., м. Донецьк
- Палашевський Д. І.* слухач ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Пасемко Г. П.* доцент кафедри економічної політики ХарПІ НАДУ, к.е.н., доц., м. Харків
- Писаренко В. П.* доцент кафедри управління персоналом та економіки праці ВНЗ Укоопспілки "Полтавський університет економіки і торгівлі", к.держ.упр., м. Полтава
- Пішеніна К. К.* головний спеціаліст відділу планування та реалізації наукових програм департаменту наукової діяльності та ліцензування Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, м. Київ
- Плецан Х. В.* аспірант кафедри державної політики та управління політичними процесами НАДУ, м. Київ
- Попович Н. Г.* докторант кафедри україністики НАДУ, к.філол.н., доц., м. Київ
- Рогова О. Г.* доцент кафедри права та законотворчого процесу ХарПІ НАДУ, к.ю.н., м. Харків
- Савченко Б. Г.* завідувач кафедри державного будівництва ХарПІ НАДУ, к.е.н., проф., м. Харків

- Сафронова О. М.* доцент кафедри економічної теорії та історії економіки НАДУ, к.держ.упр., м. Київ
- Сергієнко М. Г.* доцент кафедри зовнішньої політики та національної безпеки ХарПІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Сичова М. Д.* аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики НАДУ, м. Київ
- Соболь Р. Г.* доцент кафедри економічної теорії та фінансів ХарПІ НАДУ, к.держ.упр., доц., м. Харків
- Собченко В. В.* доцент кафедри права та законотворчого процесу ХарПІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Стецюра Т. П.* здобувач кафедри соціальної і гуманітарної політики ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Стрельцов В. Ю.* доцент кафедри зовнішньої політики і національної безпеки ХарПІ НАДУ, к.держ.упр., доц., м. Харків
- Суший О. В.* докторант кафедри державної політики та управління політичними процесами НАДУ, к.філос.н., доц., м. Київ
- Тамм А. Є.* професор кафедри соціальної і гуманітарної політики ХарПІ НАДУ, к.і.н., доц., м. Харків
- Тимошенко П. Б.* здобувач кафедри соціальної і гуманітарної політики ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Тіньков А. Л.* здобувач кафедри політичної аналітики і прогнозування НАДУ, м. Київ
- Толкованов В.В.* голова Національного агентства України з питань державної служби, к.ю.н., доктор публічного права, м. Київ
- Туркіна І. Є.* доцент Севастопольського національного технічного університету, к.політ.н., м. Севастополь
- Удовік А. С.* магістр спеціальності “Фінанси” ДонДУУ, м. Донецьк
- Ульянченко Ю. О.* доцент кафедри економічної політики ХарПІ НАДУ, к.держ.упр., доц., м. Харків
- Фадєйкін В. В.* аспірант кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Фесенко Н. С.* доцент кафедри зовнішньої політики і національної безпеки ХарПІ НАДУ, к.держ.упр., доц., м. Харків
- Хашієва Л. В.* ст. викл. кафедри політології та філософії ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Шабатько К. В.* аспірант кафедри державного управління та менеджменту ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Шеломовська О. М.* аспірант кафедри права та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ, м. Дніпропетровськ
- Шульгінова Л. А.* здобувач кафедри управління персоналом і економіки праці ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Юрченко В. Е.* начальник відділу агітації і пропаганди Харківської обласної організації Партії регіонів, здобувач кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Яцук Н. В.* доцент кафедри туризму та готельного господарства Класичного приватного університету, к.держ.упр., м. Запоріжжя

## CONTRIBUTORS

- Amosov O. Yu.* Prime Deputy Director, Doctor of Economics, Full Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Astapova T. O.* Associate Professor of Foreign Languages Department, PhD in Public Administration, KRI NAPA, Kharkiv
- Afanasieva Yu. V.* Chief specialist of International Affairs Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Baldyniuk V. M.* Postgraduate student, Regional Administration, Local and Municipal Government Department, NAPA, Kyiv
- Fadieikin V. V.* Postgraduate student of Regional Management and Local Government Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Fesenko N. S.* Associate professor of Foreign Policy and National Security Department, PhD in Public Administration, Associate professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Hnydiuk N. A.* PhD in Public Administration, Kyiv
- Hremiatska K. A.* Seeker of a PhD degree of Economic Theory and Finance Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Hrabowskii V. A.* Head of management and administrative work and control PhD in Public Administration, Associate Professor, NAPA, Kyiv
- Khashiyeva L. V.* Senior lecturer of Political Science and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Kiktenko O. V.* Doctoral student of Public Administration and Land Cadastre Department, Classic Private University, PhD in Public Administration, Associate Professor, Zaporizhzhia
- Klimova S. M.* Associate Professor of Law and Legislative Process Department, PhD in Public Administration, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Klimushyn P. S.* Associate Professor of Public Administration Informatization Department, KRI NAPA, PhD in Technical Sciences, Associate Professor, Kharkiv
- Kamok T. V.* Deputy Chief of the General Department KRI NAPA, Kharkiv
- Koniaieva V. V.* Deputy Head of In-service Training Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Korabliova V. M.* Associate Professor of Humanities Department, Law and Psychology Institute National Academy of Internal Affairs, PhD in Philosophy, Associate Professor, Kyiv
- Kovalenko M. M.* Associate Professor of Economic Policy Department, PhD in Economics, KRI NAPA, Kharkiv
- Kovalenko O. M.* Seeker of a PhD degree of Economic Theory and Finance Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Kovanda V. A.* Postgraduate student of Regional Policy and Public Administration Department, ORI NAPA, Odessa
- Kozub V. P.* Associate Professor of Public Administration and Management Department, PhD in History, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Kravchenko M. V.* Associate Professor of Social and Humanitarian Policy Department, PhD in Public Administration, Associate Professor, NAPA, Kyiv



- Kukin I. V.* Head of Eastern Regional Management Department, State Border Service of Ukraine, Kharkiv
- Kuzniakova T. V.* Associate Professor of Political Science and Philosophy Department, PhD in Sociology, KRI NAPA, Kharkiv
- Kuzmenko S. H.* Associate Professor of Donetsk Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, PhD in Law, Donetsk
- Kyrii S. L.* Senior lecturer of Public Administration and Personnel Policy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Lakhyzha M. I.* Deputy Head of Public Service Board of Central Administrative Board of Public Service of Ukraine in Poltava region, Doctor of Public Administration, Associate Professor, Poltava
- Lysenkova N. V.* Associate Professor of Organizational Management Department of Kharkiv State Academy of Culture, PhD in Economics, Kharkiv
- Mamonova V. V.* Full Professor of Regional Administration and Local Government Department, Doctor of Public Administration, Full Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Mashkarov Yu. H.* Full Professor of Public Administration Informatization Department, Doctor of Physico-Mathematical Sciences, Full Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Meliakov A. V.* Associate Professor of Social and Humanitarian Policy Department, PhD in History, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Minaieva I. M.* Seeker of a PhD degree of Law and Legislative Process Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Mishchan O. O.* Head of the sector of inner policy, relations with the public, connection for press and information apparatus of the Kharkiv oblast Dergacivskoy DSA, Kharkiv
- Nastechko O. D.* Senior lecturer of Law and Legislative Process Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Nestruhina I. M.* Seeker of a PhD degree of Economic Theory and Finance Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Oleshchenko V. M.* Postgraduate student of State Policy and Political Processes Management Department, NAPA, Kyiv
- Orlov M. M.* Associate Professor of Operative Use of Interior Troops Department, Academy of Internal Armed Forces, Ministry of Internal Affairs of Ukraine, PhD in Military Science, Associate Professor, Kharkiv
- Orlova N. S.* Associate Professor of Finance Department, Donetsk State University of Management, PhD in Public Administration, Donetsk
- Palashevskiy D. I.* Master student of MPA-training faculty, KRI NAPA, Kharkiv
- Pasemko H. P.* Associate Professor of Economic Policy Department, PhD in Economics, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Pishenina K. K.* Chief specialist of Planning and Scientific Programs Research Division, Scientific Activity and Licensing Department, Ministry of Science and Education, Youth and Sport of Ukraine, Kyiv
- Pletsan Kh. V.* Postgraduate student of Public Policy and Political Processes Management Department, NAPA, Kyiv

- Popovych N. H.* Doctoral student of Ukrainian Studies Department, NAPA, PhD in Philology, Associate Professor, Kyiv
- Pysarenko V. P.* Associate Professor of Personnel Management and Labour Economics Department, Institution of Higher Education of Central Union of Consumer Societies in Ukraine “Poltava University of Economics and Trade”, PhD in Public Administration, Poltava
- Rohova O. H.* Associate Professor of Law and Legislative Process Department, PhD in Law, KRI NAPA, Kharkiv
- Safronova O. M.* Associate Professor of Economic Theory and History of Economy Department, PhD in Public Administration, NAPA, Kyiv
- Savchenko B. H.* Head of State Formation Department, PhD in Economics, Full Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Serhiienko M. H.* Associate Professor of Foreign Policy and National Security Department, PhD in Public Administration, KRI NAPA, Kharkiv
- Shabatko K. V.* Post-graduate student of department of public administration and management, KRI NAPA, Kharkiv
- Shelomovskaya O. M.* Post-graduate student of law and European integration Department, DRI NAPA, Dnipropetrovsk
- Shulginova L. A.* Seeker of a PhD degree of Personnel Management and Labour Economics Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Sobchenko V. V.* Associate Professor of Law and Legislative Process Department, PhD in Public Administration, KRI NAPA, Kharkiv
- Sobol R. H.* Associate Professor of Economic Theory and Finance Department, PhD in Public Administration, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Stetsiura T. P.* Seeker of a PhD degree of Social and Humanitarian Policy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Streltsov V. Yu.* Associate Professor of Foreign Policy and National Security Department, PhD in Public Administration, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Sushyi O. V.* Doctoral student of State Policy and Management of Political Processes Department, PhD in Philosophy, Associate Professor, NAPA, Kyiv
- Sychova M. D.* Postgraduate student of Social and Humanitarian Policy Department, NAPA, Kyiv
- Tamm A. Ye.* Professor of Social and Humanitarian Policy Department, PhD in History, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Tolkovanov V. V.* Doctor of public law, Head of National agency of Ukraine on a state service
- Tinkov A. L.* Seeker of a PhD degree of Political Analytics and Prognostication Department, NAPA, Kyiv
- Turkina I. Ye.* Associate Professor of Sevastopol National Technical University, PhD in Political Sciences, Sevastopol
- Tymoshenko P. B.* Seeker of a PhD degree of Social and Humanitarian Policy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Udovik A. S.* Master student in Finance, Donetsk State University of Management, Donetsk

- Ulianchenko Yu. O.* Associate Professor of Economic Policy Department, PhD in Public Administration, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Veriovina I. M.* Postgraduate student of Finance Department, Donetsk State University of Management, Donetsk
- Vladymyrov M. V.* Seeker of a PhD degree of Political Science and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Volyk V. S.* Seeker of a PhD degree of Public Administration and Personnel Policy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Vorona P. V.* Doctoral student, PhD in Public Administration, NAPA, Kyiv
- Yatsuk N. V.* Associate Professor of Tourism and Hotel Management Department, PhD in Public Administration, Zaporizhzhia
- Yelahin V. P.* Full Professor of Social and Humanitarian Policy Department, PhD in Technical Sciences, Associate Professor, KRINAPA, Kharkiv
- Yurchenko V. E.* Head of Agitation and Propaganda Department, Kharkiv Regional Organization of Party of Regions, seeker of a PhD degree of Regional Management and Local Government Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Zhadan O. V.* Associate Professor of Personnel Management and Labor Economics Department, PhD in Economics, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Zolotariov V. F.* Deputy Director of Short-Term In-service Training, Full Professor of State Formation Department, PhD in Economics, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv

*Наукове видання*

## **АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Збірник наукових праць № 2 (41), 2012 р.*

Заснований у 1997 р.  
*Свідоцтво про Державну реєстрацію серії КВ № 15528-4100ПР*  
*від 6 липня 2009 р.*  
Виходить двічі на рік

Відповідальний за випуск к.держ.упр. *А. О. Кузнецов*

Редактор	<i>Т. В. Кузнякова</i>
Коректор	<i>Т. В. Кузнякова</i>
Комп'ютерна верстка	<i>В. В. Богатова</i>

Підписано до друку 15.03.2012. Формат 60x84<sup>1/16</sup>. Папір офсетний. Гарнітура Таймс.  
Друк офсетний. Умовн. друк. арк. 28,13. Обл.-вид. арк. 30,65.  
Тираж 300 прим.

Видавництво Харківського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України "Магістр".

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 1654 від 19.01.2004 р.

61050, м. Харків, просп. Московський, 75, тел. (057) 732-32-55,

електронна адреса: [наука@kbuara.kharkov.ua](mailto:наука@kbuara.kharkov.ua)

Віддруковано з оригінал-макета в ТОВ "Оберіг".

61140, м. Харків, просп. Гагаріна, 75, к. 97.