

ISSN 1684-8489

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

Харківський регіональний інститут
державного управління

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ № 2 (42)

Харків
Видавництво ХарРІ НАДУ
«Магістр»
2012

УДК 35.085
ББК 67

Рекомендовано до друку Вченою радою Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, протокол № 11/156 від 13 листопада 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. Машкаров*; 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. – № 2 (42). – 484 с.

Статті наукового збірника, що згруповані в сім розділів, висвітлюють проблемні питання, які постають у сфері теорії та історії державного управління, функціонування механізмів державного управління, місцевому самоврядуванню та державній службі, політичних і правових засадах державного управління, глобалізаційних та інтеграційних процесах, у соціальній і гуманітарній політиці.

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. – № 2 (42). – 484 p.

The collection of scientific works comprises 7 sections and elucidates problems theory and history of public administration, functioning of mechanisms of public administration, local government and public service, political and legal foundations of public administration, globalization and integration processes, social and humanitarian policy.

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).

УДК35.085
ББК67

© ХарПІ НАДУ, 2012

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	9
<i>Дегтяр А. О., Соболь Р. Г.</i> Концептуальні підходи до використання об'єктів інтелектуальної власності в інноваційній економіці	9
<i>Мельниченко О. А., Миколюк В. М.</i> Специфіка структурних зрушень і структурної політики	15
<i>Статівка Н. В., Покотило Т. В.</i> Інтелектуальний потенціал суспільства як чинник формування економіки постіндустріального типу	22
<i>Грибко О. В.</i> Використання інноваційних підходів в державному управлінні	31
<i>Мороз В. М.</i> Використання наукових методів інституціональної теорії в межах науки державного управління	36
<i>Наконечний В. В.</i> Філософсько-релігійні детермінанти формування ідеологем міста: управлінський аспект	44
<i>Орлов О. В.</i> Функційна складова концептуальної моделі теорії державного управління	49
<i>Попов С. А.</i> Теоретико-методологічні засади щодо поширення нововведень у публічному секторі: стан і напрями подальших досліджень	57
<i>Попович Н. Г.</i> Ситуаційний підхід в умовах оптимізації стилю управлінської діяльності	66
<i>Степанов В. Ю.</i> Інформаційна політика як складова державного управління	73
<i>Хашієва Л. В.</i> Інновації в державному управлінні: проблеми та перспективи	79
<i>Подп'ятнікова А. Я.</i> Державне управління транзитним потенціалом	87
<i>Смирнова Н. С.</i> Порівняльний аналіз сучасних підходів до визначення поняття демографічної безпеки	94
<i>Писаренко В. П.</i> Класифікація та складові електронних документів	101
МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	106
<i>Кіктенко О. В.</i> Поєднання ринкового й державного регулювання фондового ринку України	106
<i>Ковальчук В. Г.</i> Сучасні проблеми реформування галузей гуманітарного розвитку	111
<i>Мельников О. С.</i> Організація системи державних закупівель у США	117
<i>Ульянченко Ю. О.</i> Сутність і специфіка функціонування аграрного сектора економіки	123
<i>Бедін С. В.</i> Оптовий ринок електроенергії як об'єкт державного регулювання	132
<i>Глуха В. В.</i> Визначення цілей державної регіональної фінансової політики	139
<i>Пилипенко Н. М.</i> Бюджетні потоки як предмет управління державними фінансами	147
<i>Помаза-Пономаренко А. Л.</i> Концептуальні підходи до побудови механізмів державного регулювання земельно-орендних відносин	154

Павлюк А. В. Вплив внутрішньоекономічних факторів на державну політику регулювання транспортної системи та управління транспортними процесами в Україні 163

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ 171

Толкованов В. В. Інноваційні інструменти управління місцевими фінансами 171

Витвицький Я. С., Кернична А. Є. Механізм державного управління в екологічній сфері на регіональному рівні та напрями його вдосконалення 178

Лемішко Б. Б., Грицко Р. Ю. Стратегія модернізації державного управління первинною медичною допомогою Львівщини 186

Покатаєв П. С. Теоретичне орієнтування в сучасному науковому підході до фінансового контролю в системі місцевого самоврядування 193

ПОЛІТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ 203

Древаль Ю. Д. Демократія участі та політичне представництво 203

Белай С. В., Лісіцин В. Е. Інструменти геопросторового аналізу в задачах державного управління по розпізнаванню і прогнозу кризових явищ у суспільстві 209

Воронянський О. В. Роль національного суверенітету в легітимації державної влади 216

Заблоцький В. В. Політико-правові чинники конституювання предметного поля державноуправлінської думки часів розквіту та занепаду Київської Русі 222

Задорожна М. І. Суспільна необхідність гуманізації свідомості 231

Кандзюба С. П., Духонченко А. А. Інформаційна система “фізичні особи” як елемент платформи міжвідомчої взаємодії органів публічної влади в Україні 238

Мельниченко О. С. Деякі аспекти управління корпоративними правами держави в державному управлінні 245

Непомнящий О. М. Нормативно-правові аспекти реалізації житлової політики 252

Орлов М. М. Функціонування системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади і сил охорони правопорядку у складних умовах 260

Придлуцька О. А. Діяльність Міністерства внутрішніх справ України з управління освітнім процесом у підвідомчих вишах: правовий аспект 268

Сахань О. М., Мельник І. Л. Політична еліта України: сучасний стан і перспективи 275

Сичова В. В. Взаємодія інституту політичної опозиції та державного управління в умовах розвитку інформаційного суспільства 282

Бажинова О. А. Налагодження взаємодії між владою та громадськістю як складова механізму демократизації державного управління 293

Стаскевич Ю. М. Нормативно-правове забезпечення взаємодії територіальних органів влади 300

Юрченко Є. О. Негативний вплив корупції на функціонування механізмів державного архітектурно-будівельного контролю в Україні 306

Котуков О. А. Правовий статус громадських об'єднань в Україні 313

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА: АСПЕКТИ ТА ПРАКТИКИ	326
<i>Астапова Т. О.</i> Деякі аспекти навчання іноземним мовам державних службовців	326
<i>Євдокимов В. О., Конопцева Ю. В.</i> Шляхи подолання мобінгу в управлінні персоналом державної служби	331
<i>Калашник Н. С.</i> Місце самоосвіти державних службовців у здійсненні регіональної політики в сучасних умовах	337
<i>Щегорцова В. М.</i> Управління персоналом публічної служби: теорія мотивації	344
<i>Попова О. І.</i> Професійна компетентність керівника освітньої галузі у вимірі сьогодення	350
<i>Рикова Л. О.</i> Формування кадрового резерву державної служби в Україні	358
<i>Бондаренко Є. М.</i> Фактори формування організаційної культури державної служби	364
<i>Білосорочка С. І.</i> Шляхи попередження та виходу з конфліктів в органах влади	372
ГЛОБАЛІЗАЦІЙНІ ТА ІНТЕГРАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ	381
<i>Лахижа М. І.</i> Основи та особливості посткомуністичної трансформації суспільства та влади в Республіці Польща	381
<i>Шенявичус Витаус, Шенявичус Антанас</i> Контроль фінансових ринків у країнах – членах Європейського Союзу	389
<i>Степаненко С. В.</i> Типологія та моделі державного регулювання процесів економічного розвитку у сфері суспільного відтворення	395
<i>Черчатій О. І.</i> Євроінтеграційні виміри вдосконалення діяльності органів влади в Україні в контексті адміністративно-територіальних реформ	403
<i>Шевченко М. М.</i> Еволюція поглядів китайського керівництва на характер загроз національній безпеці	410
<i>Карамішева Л. Є.</i> Державне регулювання системи збору внесків на загальнообов'язкове соціальне страхування: світовий досвід	417
<i>Ільченко Н. М.</i> Удосконалення організаційно-правового забезпечення виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини	424
СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА	431
<i>Камінська Т. М.</i> Автономія медичних закладів у державному регулюванні охорони здоров'я: досвід Європи	431
<i>Міненко В. Л.</i> Методичне забезпечення кількісної оцінки безробіття в Україні	438
<i>Бублій М. П.</i> Особливості управління персоналом малих і середніх підприємств	445
<i>Жадан О. В.</i> Моніторинг функціонування системи соціально-трудових відносин: методологічний аспект	453
<i>Михайленко Г. В.</i> Технологія оцінювання й удосконалення роботи керованих об'єктів у системі управління загальною середньою освітою	460
<i>Шевцов А. Л.</i> Удосконалення державного регулювання імміграційних процесів в Україні	467
ВІДОМВТІ ПРО АВТОРІВ	475

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION	9
<i>Diehtiar A. O., Sobol R. H.</i> Conceptual approaches to intellectual property objects in innovation economy	9
<i>Melnychenko O. A., Mykholiuk V. M.</i> Specifics of structural improvement and structural policy	15
<i>Stativka N. V., Pokotylo T. V.</i> Intellectual potential of society as economics factor development of postindustrial type	22
<i>Hrybko O. V.</i> Innovative approaches use in public administration	31
<i>Moroz V. M.</i> Scientific methods use of institutional theory within public administration	36
<i>Nakonechnyi V. V.</i> Philosophic-religious determinants of city ideology: managerial aspect	44
<i>Orlov O. V.</i> Functional component of conceptual model of public administration theory	49
<i>Popov S. A.</i> Theoretic-methodological bases on innovations distribution in public sector: condition and directions of further researches	57
<i>Popovych N. H.</i> Situational approach in management activity style optimization	66
<i>Stepanov V. Yu.</i> Information policy as constituent part of public administration	73
<i>Khashyieva L. V.</i> Innovations in public administration: prospects and threats	79
<i>Podpiatnikova A. Ya.</i> Public administration by transit potential	87
<i>Smyrnova N. S.</i> Comparative analysis of modern approaches to concept definition of demographic security	94
<i>Pysarenko V. P.</i> Classification and components of electronic records	101
 MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION	 106
<i>Kiktenko O. V.</i> Market and state regulation combination of stock exchange in Ukraine	106
<i>Kovalchuk V. H.</i> Modern problems of humanitarian direction reformation	111
<i>Melnykov O. S.</i> Organization of public purchases system in U.S.A.	117
<i>Ulianchenko Yu. O.</i> Essence and specificity of economics agrarian sector functioning	123
<i>Bedin S. V.</i> Wholesale electricity market as state regulation object	132
<i>Hlukha V. V.</i> Targeting of state regional financial policy	139
<i>Pylypenko N. M.</i> Budgetary flow as public finances management subject	147
<i>Pomaza-Ponomarenko A. L.</i> Conceptual approaches to state regulation mechanisms building of land-lease relations	154
<i>Pavliuk A. V.</i> Influence of internal economic factors on public policy of transport system regulation and transport process control in Ukraine	163
 REGIONAL ADMINISTRATION AND LOCAL GOVERNMENT	 171
<i>Tolkovanov V. V.</i> Innovative tools of local financial management	171
<i>Vytyvtskyi Ya. S., Kernychna A. Ye.</i> Public administration mechanism in ecology at regional level and directions of its improvement	178

<i>Lemishko B. B., Hrytsko R. Yu.</i> Public administration modernization strategy by primary health care of Lviv region	186
<i>Pokataiev P. S.</i> Theoretical orientation in modern scientific approach to financial control in local government system	193

POLITICAL AND LEGAL FOUNDATIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION

<i>Dreval Yu. D.</i> Participatory democracy and political representation	203
<i>Bielai S. V., Lisitsyn V. Ye.</i> Geospatial analysis tools in public administration by identification and prediction of crisis phenomena in society	209
<i>Voronianskyi O. V.</i> National sovereignty role in state power legitimation	216
<i>Zablotskyi V. V.</i> Politic-legal factors of object field institutionalization of state-managerial idea in prosperity and decline of Kievan Rus	222
<i>Zadorozhna M. I.</i> Social necessity in consciousness humanization	231
<i>Kandziuba S. P., Dukhonchenko A. A.</i> Information system “individual” as interagency platform element of public power bodies interaction in Ukraine	238
<i>Melnychenko O. S.</i> Some aspects of corporate laws management in public administration	245
<i>Nepomniashchyi O. M.</i> Normative-legal aspects in housing policies implementation	252
<i>Orlov M. M.</i> Interaction system functioning of regional executive power bodies and public order in complicated conditions	260
<i>Prylutska O. A.</i> Ministry of Internal Affairs of Ukraine activity in educational process management of competent higher education institutions: legal aspect	268
<i>Sakhan O. M., Melnyk I. L.</i> Political elite of Ukraine: modern state and prospects	275
<i>Sychova V. V.</i> Interaction of Political Opposition and Public Administration Institute within information society development	282
<i>Bazhynova O. A.</i> Mending interaction between power and public as public administration democratization mechanism component	293
<i>Staskevych Yu. M.</i> Normative-legal provision of territorial power bodies interaction	300
<i>Yurchenko Ye. O.</i> Negative corruption influence on state architectural control functioning in Ukraine	306
<i>Kotukov O. A.</i> Legal status of community associations in Ukraine	313

PUBLIC SERVICE: ASPECTS AND PRACTICES

<i>Astapova T. O.</i> Some aspects of teaching public servants foreign languages	326
<i>Yevdokymov V. O., Konotoptseva Yu. V.</i> Ways out of mobbing in public service personnel management	331
<i>Kalashnyk N. S.</i> Self-education of public servants in regional policy implementation under present-day conditions	337
<i>Shchekhortsova V. M.</i> Public service personnel management: motivation theory	344
<i>Popova O. I.</i> Professional leadership competence in educational sphere nowadays	350

<i>Rykova L. O.</i> Employment pool creation of public service in Ukraine	358
<i>Bondarenko Ye. M.</i> Development factors of public service organizational culture	364
<i>Bilosorochka S. I.</i> Ways of preventing and resolving the conflicts in government	372
GLOBALIZATION AND INTEGRATION PROCESSES	381
<i>Lakhyzha M. I.</i> Foundations and features for post-communist transformation of society and power in Poland Republic	381
<i>Šenavičius Vytautas, Šenavičius Antanas</i> Financial market control in EU member-countries	389
<i>Stepanenko S. V.</i> Typology and models of state regulation of economic development processes in social reproduction	395
<i>Cherchatyi O. I.</i> European integration improvement measures of power bodies activity in Ukraine within administration-territorial reforms	403
<i>Shevchenko M. M.</i> Evolution of Chinese leadership views on threats nature to national security	410
<i>Karamysheva L. Ye.</i> State regulation of premium income system for compulsory social insurance: world experience	417
<i>Ilchenko N. M.</i> Improvement of organizational-legal decision implementation of European Court of Human Rights by Ukraine	424
SOCIAL AND HUMANITARIAN POLICY	431
<i>Kaminska T. M.</i> Medical institutions autonomy in health care state regulation: experience of Europe	431
<i>Minenko V. L.</i> Methodical support of quantitative unemployment assessment in Ukraine	438
<i>Bublii M. P.</i> Features of personnel management for small and medium-sized enterprises	445
<i>Zhadan O. V.</i> Socio-labor relations system monitoring: methodological aspect	453
<i>Mykhailenko H. V.</i> Technology of assessment and improvement of directed objects work in general secondary education management system	460
<i>Shevtsov A. L.</i> Improvement directions of immigration processes state regulation in Ukraine	467
CONTRIBUTORS	475

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35:621.310

А. О. ДЄГТЯР, Р. Г. СОБОЛЬ

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ВИКОРИСТАННЯ ОБ'ЄКТІВ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В ІННОВАЦІЙНІЙ ЕКОНОМІЦІ

Узагальнено та проаналізовано підходи дослідження інтелектуальної власності в інноваційній економіці та запропоновано визначення об'єктів інтелектуальної власності.

Ключові слова: управління інтелектуальними ресурсами, економіка знань, інновації, інтелектуальний капітал, інформаційно-комунікаційні технології.

In the article generalized and approaches of research of intellectual property are analysed in an innovative economy and determination of objects of intellectual property is offered.

Key words: management, economy of knowledges, innovation, intellectual capital, of informatively communication technologies, intellectual resources.

Останнім часом значна увага приділяється розбудові ринкових відносин в Україні, стимулюванню їх формування та розвитку майже в усіх сферах суспільного життя, визначенню ролі держави в зазначених процесах. Ринкова переорієнтація розвитку економіки в Україні зумовила поширення ринкових відносин і на сферу, якій порівняно нещодавно вони були майже не властиві – сферу інтелектуальної власності та промислової власності як її невід'ємної складової.

Наразі, для світового та національних господарств надзвичайну важливість здобувають товари особливого роду, що представляють собою об'єкти промислової власності, які включаються до товарообігу через розпорядження майновими правами на них. Торгівля об'єктами промислової власності в розвинених країнах розвивається швидше, ніж торгівля сировиною, продукцією промислового комплексу, нерухомістю. Можна говорити про появу нового сектора ринкової економіки, її підсистеми та об'єкта дослідження для науки “державне управління” – ринку об'єктів промислової власності, необхідність регулювання якого є об'єктивним наслідком інтелектуалізації соціально-економічних відносин та їх інформаційної переорієнтації, прискорення науково-технічного прогресу та підвищення значення наукової, творчої, інтелектуальної діяльності.

Управління інтелектуальними ресурсами досліджували І. Близнець, Е. Булат, Ю. Булгаков С. Гребенкін, В. Жуков, К. Леонт'єв, Б. Мільнер, О. Рузакова.

Відаючи належну увагу їх практичній і науковій діяльності, слід зазначити, що всі роботи сконцентровані головним чином на дослідженні фактів у галузі управління інтелектуальними ресурсами закордонних держав.

Не розглядаються належним чином такі важливі питання, як головні передумови формування економіки знань і створення систем управління ними, визначення об'єктів інтелектуальної власності.

Метою роботи є узагальнення та аналіз підходів дослідження інтелектуальної власності в інноваційній економіці та запропонування визначення об'єктів інтелектуальної власності.

Постійні зміни парадигми розвитку економічного життя суспільства виступають перманентними викликами для національних економічних систем. Це викликає необхідність гнучкого їх державного регулювання з метою прискорення адаптаційних процесів, забезпечення економічного зростання та розвитку. Останнім часом такі зміни характеризуються, зокрема, трансформацією національних економік від закритих до відкритих економік ринкового типу, що формуються та розвиваються в умовах глобалізаційних та інтеграційних процесів світового рівня, загостренням конкурентної боротьби на фоні вичерпання екстенсивних чинників розвитку економіки та, відповідно, зростанням науково-технологічного, інтелектуального, інформаційного та інноваційного факторів соціально-економічного розвитку. Ці процеси супроводжуються прискоренням науково-технічного прогресу та скороченням часових проміжків між його основними етапами; інформаційною та інтелектуальною переорієнтацією виробничих процесів – їх “дематеріалізацією”, що призводить до глобальних змін у всіх сферах буття: економічній, правовій, соціальній, політичній та науково-пізнавальній тощо.

За таких умов сучасній науковій думці притаманна активізація досліджень у сфері пошуку шляхів (альтернатив) економічного зростання та розвитку світової і національних економік, підвищення їх адаптивності в оточенні, що постійно змінюється, а також пошуку ролі держави в зазначених процесах. Теоретичному обґрунтуванню оптимальних моделей, напрямів і концепцій розвитку економіки присвячено безліч публікацій і досліджень. Дослідники оперують досить значним набором класифікаційних підходів до економічних процесів та явищ сучасного господарства. Так, вони зазначають необхідність переходу до “економіки постіндустріального типу” або “постіндустріальної епохи”, “постіндустріального цивілізаційного циклу” відповідно до теорій Н. Кондрат'єва, до економіки “5 та 6 технологічних укладів”, “постіндустріального та/або технотронного, техногенного, надіндустріального суспільства” [4], що призводить до загострення конкурентної боротьби та більш чіткого розмежування країн за спеціалізацією у світовому поділі праці. Часто обговорюють появу нового типу економіки, що визначається, зокрема, як “економіка знань”, “економіка інтелектуальної власності”, “нематеріальна економіка”, “нова економіка” або “економіка, що заснована на знаннях”,

“економіка, що заснована на знаннях та інноваціях”, “інтелектуальна економіка” та “інтелектуальний капіталізм”.

Загалом можна говорити про переорієнтацію на інноваційний тип (шлях) розвитку, в межах якого нематеріальні об’єкти виступають рушійною силою модифікації матеріального виробництва, а наука, творчість та інновації перетворюються на найважливіше джерело економічного зростання та конкурентоспроможності підприємств, регіонів та національних економік [7].

Спільною рисою зазначених підходів можна також визначити забезпечення інноваційного типу економічного розвитку, необхідність побудови інноваційної моделі розвитку економіки або “зміну парадигми економічного розвитку на інноваційну”, що передбачає “постійну розробку та ефективне опанування в оптимальних масштабах науково-технічних нововведень (інновацій), нових технологій, видів продукції, організаційних рішень” в поєднанні із висуванням на перший план “факторів інтелекту, інформатизації, науково-технологічних інновацій, культури, екологічної та соціальної рівноваги”, “підвищенням ролі нематеріальних активів в інтенсифікації інноваційної діяльності”, “розвитком інформаційних технологій, глобалізацією інноваційних процесів через трансферт технологій” та “виходом на перший план прав інтелектуальної власності, що замінюють та навіть заміщують традиційні права на фізичні об’єкти в процесі еволюції від індустріально-орієнтованої економіки до економіки, що заснована на знаннях” [3]. У межах зазначеної зміни парадигми економічного розвитку в бік його забезпечення на інноваційній основі, “освіта та наука, дослідження та впровадження їх результатів відіграють рішучу роль” “зростає інтелектуальна інноваційна складова виробничого процесу”, “широкомасштабне введення в господарській обіг об’єктів інтелектуальної власності постає найважливішою ознакою інноваційного рівня розвитку економіки” [Там же, с. 226–227].

Під час досліджень інноваційних шляхів розвитку економіки значна увага приділяється виділенню нематеріального виробництва як його першооснови. Це свідчить про усвідомлення важливості виробництва та залучення до соціально-економічних процесів і знань, інтелектуального потенціалу у вигляді інтелектуальних продуктів з метою забезпечення розширеного відтворення на інноваційній основі. Найвизначальнішою постає його базова фаза – “наукова підготовка розширеного відтворення”, що передує класичному чотирьох фазовому трактуванню цього процесу як послідовності виробництво – розподіл – обмін – споживання.

Сьогодні впровадження інновацій визнається значною мірою більш ефективним й вигідним, ніж просте розширення виробництва, і самі інновації у виробничій та соціальній сферах стають важливим фактором конкурентоздатності окремих підприємств, регіонів і країн у цілому та визначним чинником економічного розвитку. Адже в умовах ринку виграє той, хто здатен виробляти конкурентоспроможні товари та послуги, особливо у високотехнологічній сфері. “Розширене відтворення стало інтенсивним. Досягнення науки та техніки постають ендогенними факторами виробництва”. Суспільство набуває якісно нових рис і постає “суспільством, заснованим на знаннях” [2, с. 43].

Зауважимо, що за сучасних умов найважливішою, з точки зору отримання економічного та соціального ефекту, виявляється стадія не стільки розробки, скільки включення інтелектуальних продуктів у господарську діяльність, використання інноваційних розробок та інших результатів інтелектуальної, творчої діяльності людей (переважно науково-технічної сфери) з метою вироблення на їх основі, у поєднанні з класичними факторами виробництва (землею, капіталом, підприємницькими здібностями тощо), конкурентоспроможних інноваційних продуктів. Тобто, об'єктивною необхідністю виявляється “доведення їх до результату, придатного до практичного застосування”, “комерційного використання”, використання в якості одного з основних виробничих факторів.

У зв'язку з цим, слід відмітити, що результати інтелектуальної діяльності та інтелектуальні продукти частіше за все залучаються до господарської діяльності та стають об'єктом соціально-економічних відносин у формі “об'єктів інтелектуальної власності” [3]. Виникнення відносин власності на нематеріальний продукт, результат інтелектуальної діяльності пов'язують із загальноцивілізаційною тенденцією розвитку, відповідно до якої відбувається зміна домінуючого об'єкта власності відповідно до поступового розвитку цивілізацій в межах доцивілізаційного, аграрного, індустріального та постіндустріального етапів. Домінуючими об'єктами зазначених цивілізацій були відповідно природне середовище; земля; створені людиною предмети виробничого призначення, передусім знаряддя праці; сфера послуг та певна неречова субстанція, інформація, як основа інтелектуальної власності.

Створення нового інституту інтелектуальної власності як правової надбудови над економічними відносинами із приводу створення, розповсюдження, обміну та наступного використання результатів інтелектуальної діяльності в господарській діяльності стало результатом пошуку можливості поширення ринкових відносин у гуманітарній, науково-технічній та інноваційній сфері. Історично виникнення прав власності на об'єкти нематеріального світу безпосередньо пов'язано із тим, що “права власності на засоби виробництва, створений продукт і дохід” є основною з умов функціонування ринку, що зумовило необхідність появи юридичного закріплення за певними суб'єктами та послідувочою правовою регламентації прав на результати інтелектуальної діяльності у сфері виробництва, науки, творчості, мистецтва, літератури тощо.

Це й зумовило той факт, що найбільш розповсюдженим у світі є “юридичний підхід” до визначення інтелектуальної власності, відповідно до якого власність визначено як “право власності”, а інтелектуальна власність – як “закріплені законом права на результати інтелектуальної діяльності”, “правовий режим результатів інтелектуальної діяльності”, “право кожної людини (особи) володіти, використовувати та розпоряджуватись результатом своєї творчої діяльності”, “правовий інститут, що забезпечує охорону і використання нематеріальних благ”, “право на виключне використання об'єктів інтелектуальної власності”.

Як зазначає В. Козуб, "...словосполучення "інтелектуальна власність" за своєю сутністю є досить абстрактним, однак вживається в низці міжнародних конвенцій, у законодавстві, в науковій літературі та в практиці багатьох країн для позначення сукупності виняткових прав на результати інтелектуальної і, передусім, творчої діяльності, а також на прирівняні до них за правовим режимом засоби індивідуалізації юридичних осіб, продукцію, роботи і послуги" [6].

Аналіз теоретичної бази довів, що єдиного концептуального трактування природи таких прав досі не вироблено. Найпоширенішими юридичними концепціями є "пропріетарний підхід" та "теорія виключних прав".

Перша полягає в ототожненні "права творця на досягнутий результат з правом власності особи, що створила матеріальний об'єкт", рівнозначному застосуванню правового режиму речового права до об'єктів інтелектуальної власності, шляхом перенесення відому ще з римського права тріаду власницьких правомочностей – володіння, розпорядження, користування, у сферу інтелектуальної власності [8]. Появу другої – "теорії виключних прав" пов'язують з працями Г. Шершеневича, що визначив виключні права як "...виключну можливість скоювати відомі дії із одночасною забороною усім іншим можливостей імітування" та відповідно до якої "виключні права не протиставляються речовим, а стоять з ними поряд у системі абсолютних прав" [Там же, с. 18]. Аналогічної думки дотримувався й інший з прибічників "теорії виключних прав" В. Жуков. Він вважає, що зміст права на об'єкти, – у забороні і дозволі (ліцензії) використання її об'єктів, а не в володінні, використанні і розпорядженні [5].

Вищезазначені концепції відносяться до нематеріальних теорій інтелектуальної власності та були досліджені І. Блинецом та К. Леонтьєвим у роботі "Інтелектуальна власність та виключні права" [1]. Автори зазначають, що прибічники "нематеріальних концепцій" чи "нематеріальних підходів" розглядають інтелектуальну власність як правовий інститут, що забезпечує охорону і використання нематеріальних благ – результатів інтелектуальної діяльності, права на які закріплюються за їх творцем поза залежністю від правового режиму, установлюваного відносно матеріальних носіїв таких результатів, а також від юридичної або фактичної "частки" цих носіїв [Там же]. Слід зауважити, що опосередковано нематеріальний характер інтелектуальної власності закріплено і в національному законодавстві, що відокремлює у структурі права власності речове право і право інтелектуальної власності.

Між тим існує принципова можливість розглядати об'єкти інтелектуальної власності із матеріальної точки зору. Так, на нашу думку, розглядаючи об'єкти інтелектуальної власності як нематеріальні блага, не слід забувати, що дійсно, виробництво об'єктів науки, техніки, літератури та мистецтва вважаються нематеріальним виробництвом, оскільки процес їх створення (творчість) радикально відрізняється від процесу створення матеріальних об'єктів. Але чи дійсно правова охорона надається нематеріальному об'єкту? Зважаючи на те, що для отримання правової охорони треба втілити задум чи ідею на матеріальному носії – скласти заявку на винахід з описанням суті винаходу чи надати зображення промислового зразка, тобто матеріалізувати ідею,

вважаємо що інтелектуальній власності все ж притаманний матеріальний характер, оскільки правова охорона не може виникати раніше того моменту, коли ідея буде виражена в якій-небудь матеріальній формі, що автоматично переносить її у площину матеріального виробництва.

Таким чином, оскільки будь-які відносини власності передбачають не тільки правову складову, а і базову – економічну, звернемося до трактування інтелектуальної власності та її об'єктів з цієї точки зору. Найбільш чітко економічну сутність інтелектуальної власності можна простежити під час використання в господарському обігу її об'єктивних форм – об'єктів інтелектуальної власності. Під об'єктами інтелектуальної власності потрібно розуміти ті об'єкти, що є результатом інтелектуальної та/або творчої діяльності людини, об'єктивовані в певній матеріальній формі, мають господарську цінність і корисність, та права, на які закріплені (визнані), відповідно до чинного законодавства, що зумовить можливість включення їх до господарської діяльності, цивільного обігу та перерозподілу через ринкові відносини шляхом розпорядження правами інтелектуальної власності та об'єкти прирівняні до них за правовим режимом.

Література:

1. *Близнец И.* Интеллектуальная собственность и исключительные права / И. Близнец, К. Леонтьев // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. – 2002. – № 6. – С. 2–18.
2. Государственное регулирование рыночной экономики : учебник для ВУЗов / под общ. ред. В. И. Кушлина [и др.]. – М. : ЗАО “Изд-во “Экономика”, 2001 – 735 с.
3. *Гребенкин С. С.* Интеллектуальная собственность / [С. С. Гребенкин, Е. А. Булаг, Ю. Ф. Булгаков та ін.]; под ред. С. С. Гребенкина. – Донецк : РВВ ДонІЗТ, 2005. – 199 с.
4. Державне управління : філософські, світоглядні та методологічні проблеми : [монографія] / кол. авт. ; за заг. ред. В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ; Міленіум, 2003. – 320 с.
5. *Жуков В. И.* Гражданское законодательство и институт интеллектуальной собственности / В. И. Жуков // Вопросы изобретательства. – 1989. – № 8. – С. 9–14.
6. *Козуб В. П.* Потенціал інтелектуальної власності в інноваційній моделі розвитку / В. П. Козуб // Проблеми системного підходу в економіці : зб. наук. праць. – 2009. – № 1. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/e-journals/PSPE/2009_1/Kozub_109.html.
7. *Мильнер Б.* Управление интеллектуальными ресурсами / Б. Мильнер // Вопросы экономики. – 2008. – № 7. – С. 129–140.
8. *Рузакова О.* Договор залога исключительных прав / О. Рузакова // Интеллектуальная собственность : Авторское право и смежные права. – 2008. – № 2. – С. 4–15.

Надійшла до редколегії 25.04.2012 р.

УДК 35:330.341.4

О. А. МЕЛЬНИЧЕНКО, В. М. МИКОЛЮК

**СПЕЦИФІКА СТРУКТУРНИХ ЗРУШЕНЬ
І СТРУКТУРНОЇ ПОЛІТИКИ**

Уточнено сутність поняття “структурна політика”. Виявлено особливості структурних зрушень і структурної політики. Визначено перспективні напрямки структурної політики в Україні.

Ключові слова: структурні зрушення, структурна політика.

Clarified the essence of the concept of “structural policies”. Revealed the singularity of structural changes and structural policies. Determined first-promising nature of the direction of structural policy in Ukraine.

Key words: structural changes, structural policies.

Становлення державності на теренах України супроводжується реформуванням національної економіки, що знаходило своє відображення в поглибленні галузевої асиметрії та диспропорцій розвитку територій. На цьому тлі уповільнення темпів економічного розвитку є відображенням відсутності принципу оптимальності у структурі економіки та необхідності вдосконалення структурної політики держави задля спрямування структурних зрушень на поліпшення соціально-економічної ситуації в країні.

Проблема впливу структурних зрушень в економічній сфері стала наріжним каменем досліджень низки вітчизняних науковців, а саме: С. Біла, О. Волков, О. Гейман, О. Головченко, В. Грицку, М. Домаскіна, Л. Єфіменко, О. Захарченко, І. Касабова, О. Кахович, О. Крихтін, О. Кубатко, М. Кузнецов, І. Лубчук, В. Медвідь, І. Одотюк, В. Олійник, К. Панченко, С. Пашков, О. Поліщук, В. Сальдо, Н. Скірка, О. Тофанюк, Л. Фокас, Л. Шаблиста та ін.

Попри це серед наукової спільноти зберігається значний інтерес до цієї проблеми, про що наочно свідчать численні публікації у фахових виданнях різного спрямування. Так, зокрема, О. Гончарук виокремив деструкції, що на посткризовому етапі потребують усунення чи пом'якшення їх негативного впливу на економічне зростання, а також сформулював пропозиції щодо вдосконалення політики структурних трансформацій [5]; Н. Гук окреслив майбутні очікувані траєкторії розвитку українського ринку праці з акцентом на його адаптації до структурних змін в економіці та підвищенні ефективності використання трудового потенціалу регіонів і країни в цілому [7]; А. Крамаренко прослідкував історію розвитку світового господарства і тенденції зрушень господарської структури у контексті технологічних укладів [13]; А. Мельник, А. Васіна виділили основні напрямки структурної трансформації економіки України [16]; А. Смаглюк визначив комплекс завдань для раціоналізації галузевої структури економіки України задля зміцнення її конкурентоспроможності [21];

О. Соколова виявила вплив структури національного виробництва на розвиток внутрішнього ринку, існуючих загроз для сталого економічного розвитку національної економіки та розроблення пріоритетних напрямів переорієнтації вітчизняного виробництва на задоволення потреб внутрішнього ринку в різноманітних товарах [22].

Однак, визнаючи безперечні досягнення вищенаведених науковців, слід наголосити на необхідності більш зважено урахувувати вплив структурних зрушень на суспільні процеси, економічні суб'єкти та їхні взаємозв'язки.

Метою статті є розробка пропозицій стосовно розвитку національної економіки. Для досягнення мети необхідно вирішити такі завдання: уточнити сутність поняття “структурна політика”; виявити особливості структурних зрушень та структурної політики; визначити перспективні напрямки структурної політики на теренах України.

Зміни соціально-економічної ситуації доволі часто ототожнюють зі структурними зрушеннями. При цьому непоодинокі випадки, коли “структурні зрушення” розглядаються в контексті змін “галузевого поділу економіки” (С. Біла, А. Васіна, А. Витас, Б. Галинієне, А. Мельник, Л. Шабліста), “відтворювальних пропорцій” (Ю. Ульяновченко), “структури складових елементів і зрушеннях у взаємному співвідношенні різних змінних” (К. Панченко) або ж як “складова трансформаційного процесу” (І. Одотюк). Більш розлого це поняття витлумачують як “істотні зміни взаємозв'язків та взаємозалежностей між її елементами, й законів, що їх регулюють, які приводять до виникнення нової якості економічної системи в цілому” [14, с. 8; 20, с. 8]. Однак додаткових пояснень вимагає той факт, чому О. Поліщук “вперше розкриває сутність і зміст поняття структурні зрушення” [20, с. 5], тоді як на одинадцять років раніше О. Крихтін запропонував абсолютно таке ж тлумачення [14, с. 8].

Дискусійною вбачається думка окремих науковців. Так, В. Грицьку витлумачує це поняття як “динамічних змін горизонтальних і вертикальних зв'язків, пропорцій, компонентів та елементів в процесі функціонування АПК” [6, с. 6], хоча доречнішим є не їх звуження до рівня галузі, а відображення усього розмаїття сфер прояву структурних зрушень. О. Захарченко правомірно акцентує увагу на “якісних змінах” [8, с. 3], однак тим самим нехтуючи кількісними змінами, які безпосередньо відображають тенденції структурних зрушень. К. Панченко робить наголос на тому, що “структурні зрушення характеризуються незворотною динамікою” [18, с. 6]. Проте такі зміни можуть бути скоригованими (у т.ч. з відновленням попередніх параметрів) за рахунок зваженого регуляторного впливу.

Характеризуючи структурні зрушення, слід відзначити, що це “зміни кількісних характеристик господарської системи, часток, пропорцій, місцеположення елементів структури” [14, с. 8], тобто “умов і кінцевих результатів діяльності як економіки в цілому, так й окремих її суб'єктів під впливом ринкових механізмів і механізмів державного регулювання” [17, с. 167].

До основних причин структурних зрушень слід віднести такі:

- ефекти структурних зрушень попередніх періодів;
- ефекти поточних структурних зрушень;
- здобутки та вади державного регулювання суспільних процесів;
- переваги й недоліки ринкових механізмів;
- природні, техногенні та інші чинники.

Спрямованість структурних зрушень залежить від “вихідного стану структури, кінцевого (цільового) її стану і механізмів реалізації” [14, с. 8].

Кількісні та якісні наслідки структурних зрушень можуть мати істотні відмінності стосовно окремих суб’єктів, причетних до таких змін, а саме: держави, бізнесу, населення. Однак оскільки “структурні зміни нерідко не мають етичної основи, а тому повсюдно викликають стан невизначеності, небезпечності, нестабільності, незахищеності” [2].

На певному рівні нагромадження структурних невідповідностей відбувається переростання часткових диспропорцій економіки в системний збій усієї соціально-економічної організації суспільства. Такий збій сприймається як криза, яка, на думку деяких економістів, виступає своєрідним механізмом очищення економіки від нагромаджених у попередні роки слабкостей [3]. “Зазвичай вирішення таких суперечностей кожного разу відбувається майже автоматично завдяки дії механізму ринку та конкуренції, які “скасовують” зайві обсяги виробництва й неефективні напрями використання ресурсів. У межах окремих сегментів ринку та галузей такий механізм діє практично ідеально, вирівнюючи диспропорції за рахунок перерозподілу капіталів і праці. Ситуація значно погіршується, коли відбувається нагромадження проблем, яке ми пов’язуємо з поглибленням диспропорцій у критично важливих для національної економіки галузях та ринках. Саме цей процес створює умови для мультиплікативного погіршення ситуації в інших сферах економіки, переходу кризи в наднаціональний масштаб. Зрозуміло, що в цьому випадку різко змінюється характер перебігу кризи. Її подальший розвиток відбувається за рахунок перерозподілу ресурсів і в межах тих секторів економіки, які ще недавно не сприймалися проблемними” [1, с. 22–23].

Формуванням найкращої з можливих структури національної економіки опікується передусім держава, економічна політика якої, окрім іншого, спрямована на усунення негативних проявів міжгалузевих і міжрегіональних диспропорцій, тобто мова йде про державну структурну політику. Більшість науковців виділяють такі її ознаки: комплекс заходів (О. Кахович, І. Лубчук, Ю. Ульяновченко); складова економічної політики (І. Лубчук, Л. Шабліста); використання стимулів (С. Біла), інвестицій (О. Кахович) та інновацій (О. Кахович, І. Лубчук); спрямування структурних перетворень; підтримка розвитку складових національної економіки (С. Біла, Ю. Ульяновченко) та формування їхніх необхідних пропорцій (С. Біла, І. Лубчук, Ю. Ульяновченко); підвищення ефективності суспільного виробництва, покращення його структури (О. Кахович); забезпечення економічного зростання і вирішення інших актуальних проблем сьогодення (І. Лубчук, Ю. Ульяновченко).

Суб'єктами структурної політики є міжнародні та наднаціональні організації, органи державного управління, органи місцевого самоврядування, бізнес-структури, населення, громадські організації та інші; об'єктами – економічні суб'єкти та їхні взаємозв'язки, суспільні процеси.

Залежно від спрямованості виділяють такі типи структурної політики:

1) пасивна – обмежене втручання держави в економічні процеси;
2) активна – широке застосування доступних засобів державного регулювання для прискорення прогресивних зрушень через створення сприятливих умов для бізнесу [11; 19];

3) адаптивна – тимчасова фінансова підтримка поетапного розвитку окремих секторів економіки для їх адаптації до нових умов;

4) інноваційна – швидка зміна структури економіки завдяки реалізації наукових та інноваційних ідей;

5) консервативна – розвиток традиційних секторів економіки [4].

До пріоритетів структурної політики слід віднести:

– здійснення економічного зростання на основі інноваційних факторів;

– підвищення конкурентоспроможності держави;

– створення механізмів адаптації до постійних змін [15].

Структурна політика визначає не лише орієнтири і пріоритети для створення більш ефективної структури, але й містить ефективні методи впливу на процес руху від старої структури до нової.

Структурна політика являє собою кумулятивний підсумок:

1) аналізу і оцінки наслідків не лише сформованих, але й передбачуваних структурних змін в умовах функціонування економічної системи і їх врахування в практиці державного управління;

2) формування відповідного економічного середовища і системи відтворення, максимально орієнтованої на підтримку пропорційності та рівноважного стану економіки;

3) оптимізації структурних аспектів економічного зростання, які дозволяють використовувати структурну політику як інструмент досягнення оптимальних для сучасного рівня розвитку макропоказників функціонування національної економіки [10].

Структурна політика потребує періодичного коригування, оскільки наявні структурні зрушення змінюють умови господарювання економічних суб'єктів. Більше того, у випадку різкого загострення ситуації (структурної кризи) необхідно оперативно і централізовано проводити структурну перебудову (рисунк), а інакше – матиме місце мультиплікативне посилення негативного ефекту.

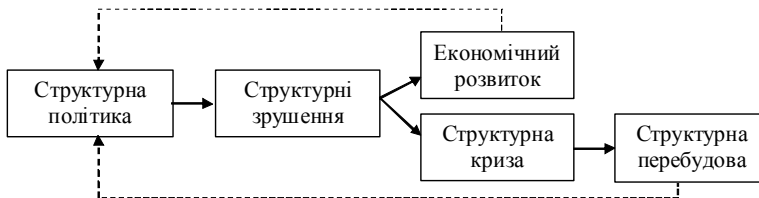


Рисунок. Зв'язок між структурною політикою і структурними зрушеннями

Узагальнення напрацювань провідних науковців і результати власних досліджень дозволили визначити перспективні напрямки структурної політики на теренах України:

- ідентифікація “точок зростання”;
- виведення із господарського обороту неефективних підприємств і виробництв;
- підтримка життєво важливих галузей економіки з метою забезпечення економічної безпеки країни;
- удосконалення державного фінансування структурних зрушень;
- визначення обсягів гарантованого попиту для суб’єктів вільного ринку в межах бюджетних обмежень усіх рівнів;
- забезпечення прискореного розвитку внутрішнього ринку порівняно із зовнішнім попитом і поліпшення його структурних характеристик;
- визначення обсягів і напрямків вкладення державних ресурсів для забезпечення функціонування тих сфер життєдіяльності, за які регіональні адміністрації та органи місцевого самоврядування несуть безпосередню відповідальність;
- покращання інвестиційного клімату (як для внутрішніх, так і іноземних інвесторів) для підвищення ефективності національної економіки;
- стимулювання розвитку наукомістких і високотехнологічних виробництв і створення умов для здійснення капіталовкладень у технологічне оновлення виробництва;
- зміцнення інституційних чинників структурних перетворень;
- упровадження механізмів стимулювання та підтримки високо-технологічного експорту;
- стимулювання заходів щодо подолання ресурсовитратного характеру виробництва [9];
- підтримка та стимулювання розвитку економічно ефективних підприємств і організацій;
- ліквідація чи реорганізація неефективних економічних структур;
- недопущення можливості появи нових монополій;
- стимулювання та регулювання розвитку фондового ринку в інтересах забезпечення міжгалузевого переливу капіталу;
- організація єдиного процесу з метою гальмування зростання цін;
- стимулювання впровадження ринкових норм поведінки економічних суб’єктів;
- спрямування всіх видів ресурсів у “сектори зростання”;
- збільшення норми заощаджень і забезпечення умов трансформації нагромаджень в інвестиції;
- регулювання імпорту з метою захисту вітчизняних виробників у межах загальноприйнятих процедур [12];
- розвиток виробничих та технологічних ринків;
- удосконалення галузевих і міжгалузевих пропорцій [10].

З урахуванням викладеного матеріалу можна зробити такі висновки. Структурні зрушення (зміни структури національної економіки) можуть порушувати структурну рівновагу (фактично, поглиблювати асиметрію, диспропорції, нерівність, негармонійність), тим самим вимагаючи від економічних суб'єктів пристосування до нових умов. На підставі результатів дослідження сутнісних характеристик вживаного поняттєвого апарату дістало подальшого розвитку поняття “структурна політика”, яке слід тлумачити як свідомі дії суб'єкта регуляторного впливу, спрямовані на усунення негативних проявів існуючих диспропорцій та активізацію “точок росту” задля забезпечення сталих і збалансованих темпів розвитку національної економіки та окремих її складових. Структурні зрушення є відображенням результативності структурної політики попередніх періодів та вихідною базою для її коригування з урахуванням умов, що змінилися. Продовження наукових розвідок за даною проблематикою сприятиме подальшому поліпшенню соціально-економічної ситуації в Україні.

Література:

1. Біла Н. Г. Економічна криза та структурні зрушення в економіці / Н. Г. Біла // Держава та регіони. – 2009. – № 5. – С. 21–26. – (Серія “Економіка та підприємництво”).
2. Вегера С. А. Соціальна дисеметрія. До визначення поняття (I частина) / С. А. Вегера // Актуальні проблеми економіки. – 2012. – № 4. – С. 8–20.
3. Гайдар Е. Кризис – это механизм очищения экономики от слабостей / Е. Гайдар. – Режим доступу : <http://www.iet.ru>.
4. Галиниене Б. Методы оценки структурных изменений в отраслевой структуре / Б. Галиниене, А. Витас // Актуальні проблеми економіки. – 2012. – № 2. – С. 359–374.
5. Гончарук О. А. Оцінка структурних змін господарського комплексу в контексті забезпечення соціальної зорієнтованості економіки / О. А. Гончарук // Статистика України. – 2011. – № 3. – С. 38–41.
6. Грицьку В. С. Суспільно-географічна оцінка структурних зрушень в АПК Чернівецької області : автореф. дис. ... к.геогр.н. : спец. 11.00.02 “Економічна і соціальна географія” / В. С. Грицьку. – К., 2000. – 12 с.
7. Гук Н. А. Посилення інтелектуалізації праці та тенденції її структурних зрушень в Україні / Н. А. Гук // Актуальні проблеми економіки. – 2011. – № 2. – С. 125–130.
8. Захарченко О. В. Структурні зрушення виробничо-господарської діяльності аграрних підприємств в умовах формування і розвитку ринкової економіки : автореф. дис. ... к.е.н. : спец. 08.00.04 “Економіка та управління підприємствами (економіка сільського господарства і АПК)” / О. В. Захарченко. – Миколаїв, 2010. – 21 с.
9. Касабова І. А. Структурна політика в Україні: шляхи вдосконалення та напрями подальших зрушень / І. А. Касабова // Актуальні проблеми економіки. – 2008. – № 3. – С. 15–22.

10. *Кахович О. О.* Державне регулювання структурно-інвестиційної політики в Україні : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / О. О. Кахович. – К., 2010. – 21 с.

11. *Клімова О. І.* Формування і розвиток економічних систем унаслідок структурних змін в економіці України / О. І. Клімова // Актуальні проблеми економіки. – 2010. – № 5. – С. 111–117.

12. *Кравчук Н.* Геополітичні імперативи асиметрії глобального розвитку / Н. Кравчук // Журнал європейської економіки. – 2011. – Т. 10. – № 4. – С. 353–383.

13. *Крамаренко А. О.* Структурні зрушення у світовому господарстві в процесі еволюції технологічних укладів / А. О. Крамаренко // Інвестиції: практика та досвід. – 2011. – № 4. – С. 47–51.

14. *Крихтін О. Є.* Структура національного виробництва у трансформаційній економіці України : автореф. дис. ... к.е.н. : спец. 08.00.01 “Економічна теорія” / О. Є. Крихтін. – Д., 1998. – 19 с.

15. *Лубчук І. В.* Структурна політика як інструмент подолання технологічного відставання економіки України : автореф. дис. ... к.е.н. : спец. 08.00.03 “Економіка та управління національним господарством” / І. В. Лубчук. – К., 2010. – 24 с.

16. *Мельник А.* Структурна трансформація національної економіки України як чинник модернізації інституційного базису її розвитку / А. Мельник, А. Васіна // Журнал європейської економіки. – 2010. – Т. 9. – № 1. – С. 37–58.

17. *Мельниченко О. А.* Вплив структурних зрушень в економічній сфері на рівень добробуту населення: державно-управлінський аспект / О. А. Мельниченко // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ДокНаукДержУпр., 2011. – № 2. – С. 164–168.

18. *Панченко К. В.* Вплив транснаціональних корпорацій на структурні зрушення в країнах з перехідною економікою : автореф. дис. ... к.е.н. : спец. 08.05.01 “Світове господарство і міжнародні економічні відносини” / К. В. Панченко. – К., 2004. – 25 с.

19. Політика галузева : [підручник] / Ю. О. Ульянченко. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2011. – 248 с.

20. *Поліщук О. Ю.* Структурні зрушення в господарському комплексі регіону та напрями їх регулювання : автореф. дис. ... к.е.н. : спец. 08.00.05 “Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка” / О. Ю. Поліщук. – К., 2009. – 22 с.

21. *Смаглюк А. А.* Розвиток економіки України під впливом структурних зрушень / А. А. Смаглюк // Держава та регіони. – 2011. – № 6. – С. 48–53. – (Серія “Економіка та підприємництво”).

22. *Соколова О.* Вплив структури національного виробництва на розвиток внутрішнього ринку України / О. Соколова // Вісник Національної академії державного управління при Президентів України. – 2011. – № 1. – С. 147–154.

УДК 351: 330.322.

Н. В. СТАТІВКА, Т. В. ПОКОТИЛО

ІНТЕЛЕКТУАЛЬНИЙ ПОТЕНЦІАЛ СУСПІЛЬСТВА ЯК ЧИННИК ФОРМУВАННЯ ЕКОНОМІКИ ПОСТІНДУСТРІАЛЬНОГО ТИПУ

Визначено роль інтелектуального потенціалу в економічному розвитку суспільства за умов розбудови моделі постіндустріального типу.

Ключові слова: інтелектуальний потенціал, інноваційний розвиток, технологічні уклади, державна інноваційна політика, постіндустріальне суспільство.

The article is devoted to research of role of intellectual potential in economic development of society subject to the condition alteration of model of postindustrial type.

Key words: innovative potential, innovative development, postindustrial modes, state innovative policy, postindustrial society.

Економічне зростання країни в постіндустріальному світі має принципово інші механізми розвитку ніж в індустріальному, в якому вже не речі, не рухоме і нерухоме майно, і навіть не природні ресурси (в тому числі енергетичні) складають головні багатства держави. Постіндустріальний тип економіки ґрунтується на використанні якісно інших ресурсів – творчого потенціалу особистості, інтелекту, знань. Саме ці ресурси є безмежними і такими, що самовідтворюються.

Конкурентоспроможність національної економіки на світовому ринку в умовах глобалізації тримається на моделях бізнесу, системах і організаційних структурах, прив'язаних до інформаційних технологій і інновацій. Дейл Джоргенсон довів, що уповільнення зростання продуктивності праці в Європі протягом 1970 – 2005 рр. пов'язане з повільнішим формуванням в ній економіки знань порівняно з США [1]. Низьке зростання інвестицій в інформаційні і телекомунікаційні технології в Європі, порівняно невелика частка цих галузей у структурі економіці, а також низьке зростання сукупної факторної продуктивності (яка може розглядатися як непрямий показник розвитку технологій і ефекту інновацій) є основними поясненнями розриву темпів зростання продуктивності в США і ЄС.

Саме інформаційна економіка, яка ґрунтується на широкому застосуванні креативних здібностей особистості, науковому знанні та провідній ролі інтелектуальних ресурсів, виступає сьогодні каталізатором глобальних економічних перетворень. Усе це актуалізує дослідження сутності і умов реалізації інтелектуального потенціалу суспільства як важливого чинника економічного зростання.

Важлива роль у розробці теоретичних засад інтелектуального потенціалу належить зарубіжним ученим К. Беккеру, Д. Беллу, П. Дракеру, Л. Едвінссону, І. Роосо, М. Кастельс, М. Мелоун, Р. Райх, Т. Стюарту, М. Мелоун, П. Пільцер, О. Тоффлеру, Л. Туроу, які вказують на взаємозв'язок між творчим потенціалом людини, її знаннями, професіоналізмом, накопиченим виробничим досвідом з майбутніми вигодами фірми, суспільства в цілому. Т. Шульц і Г. Беккер одними з перших застосували інвестиційний підхід до концепції розвитку людського капіталу [12].

Серед вітчизняних учених, які зробили значний внесок у розробку методологічних засад особливостей формування та відтворення людського потенціалу в умовах становлення інформаційного суспільства, виокремлення його структурних складових і підходів до оцінки інтелектуального капіталу слід виділити Д. Богиню, В. Врублевського, Н. Гавкалову, В. Гейця, В. Кендохова, А. Колога, О. Бутнік-Сіверського та ін.

Питання управління інтелектуальним капіталом, проблеми закріплення прав на результати інтелектуальної праці та їх комерціалізації розглядаються у працях відомих учених О. Амосова, А. Дегтяря, В. Гриньової, А. Козирева, Л. Прусака, А. Чухна та ін. Хоча науковці відзначають ключову роль інтелектуального потенціалу в розвитку сучасного суспільства, однак механізми державного управління, які впливають на нього формування і використання, залишаються мало дослідженими.

Метою статті є визначення ролі інтелектуального потенціалу в економічному розвитку суспільства за умов розбудови моделі постіндустріального типу.

Наукові уявлення про інтелект та інтелектуальний потенціал людей постійно збагачувалися відповідно до соціально-економічного розвитку, при цьому еволюція економічної думки тісно корелювала з переважанням нових технологічних укладів над старими (табл.) [8, с. 51].

У контексті викладеного слід зазначити, що науково-технічний потенціал промислового сектора економіки в Україні знаходиться на рівні четвертого технологічного укладу. У структурі товарної продукції промисловості за січень – квітень 2012 р. 21,5 % приходить на продукцію металургійного виробництва та виробництва готових металевих виробів, 15,7 % – на харчові продукти, напої та тютюнові вироби, 12,6 % – на продукцію машинобудування, 6,0 % – на кокс та продукти нафтопереробки, 7,9 % – на продукцію хімічної та нафтохімічної промисловості [8]. Основний внесок у товарну структуру українського експорту роблять металургійна промисловість (32,0 %), машинобудування (12,0 %) та хімічна промисловість (7,6 %) [15]. Крім того, значна частина продукції машинобудування, приладобудування та інших галузей неконкурентоспроможна, навіть з внутрішнього ринку її витісняє імпортна продукція.

Причиною зазначених негативних тенденцій є те, що переважна більшість суб'єктів господарювання в Україні не схильні розглядати інноваційну діяльність як основний засіб здобуття конкурентних переваг у сучасній економіці. Досить показовою в цьому є відсутність кореляції між динамікою інвестицій (які з 1998 р.

характеризуються висхідними показниками) та інноваційними процесами в економіці. Отже, інвестиції здебільшого спрямовуються на екстенсивний розвиток підприємств. Інноваційна діяльність в Україні здебільшого забезпечується за рахунок освоєння нової продукції за досить повільного освоєння нових технологій. Відтак, нова продукція освоюється здебільшого у спосіб інтенсивнішого використання наявного обладнання і технологій, що й пояснює обмеженість потенціалу її зростання [10].

Таблиця

Періодизація наукових уявлень про інтелектуальний потенціал населення

<i>Періоди</i>	<i>Сутність поглядів</i>	<i>Фактори, що зумовили зміну наукових уявлень, технологічні уклади</i>
До нашої ери	Людина може виступати творцем. Знання роблять людину і країну сильніше	Перші досягнення фундаментальних і прикладних досліджень, цінні положення філософської думки про роль знань людини
Епоха відродження, V – XVII ст.	Визнається роль інтелектуальної творчості, розумової праці у мистецтві, життєдіяльності, управлінні	Розвиток мистецтва, ремесла, торгівлі, інженерної справи. Поява мережі шкіл, розвиток природних і прикладних наук
1770 – 1830 рр.	Визнається роль нових знань людей у господарчому розвитку, у досягненні економічних успіхів та могутності країни. Учені виступають за поширення знань серед населення	I-й технологічний уклад (розробка водяного двигуна, виплавка бронзи, чавуну, обробка заліза, будівництво каналів)
1831 – 1880 рр.		II-й технологічний уклад (розробка парового двигуна, розвиток вугільна промисловість, машинобудування, чорної металургії, верстатобудування)
1881 – 1930 рр.	Визнається цінність знань, творчих інтелектуальних здібностей не лише в науці, техніці, мистецтві, а й в управлінні, підприємстві, функціонуванні економіки	III-й технологічний уклад (розвиток електротехнічного, важкого машинобудування, виробництва сталі, неорганічної хімії, суднобудівництва, електропостачання). Створюється мережа науково-дослідних центрів та установ, наукових шкіл
1931 – 1980 рр.	Доведена ключова роль людини, її інтелекту, знань в економіці, інноваційному розвитку країни. Визнається потреба у заохоченні розвитку та ефективного використання	IV-й технологічний уклад (виробництво синтетичних матеріалів, розвиток органічної хімії, кольорової металургії, електронної промисловості, атомної енергетики)
1981 – 2030 рр.	використання інтелектуального потенціалу людини (населення) в економіці	V-й технологічний уклад (розвиток комп'ютерної техніки, телекомунікацій, роботобудування, космічної техніки, мікро- та оптичноволоконних технологій, штучного інтелекту, біотехнологій тощо).

У кінцевому рахунку українська економіка не має сучасної постіндустріальної спрямованості, а незатребуваність нагромадженого інтелектуального багатства призводить до розпаду багатьох наукових і відтоку талановитих фахівців за кордон.

За даними ООН, в Україні постійно знижується інтелектуальний потенціал, оскільки лише за 2011 р. вона втратила сім позицій порівняно з 2010 р. (69 місце) і посідає 76 місце серед 187 країн за рейтингом індексу розвитку людського потенціалу (ІРЛП) [4]. Якщо за індексом людського розвитку в 1991 р. від Німеччини Україна відставала на 9 %, то 2010 р. вже на 19 %. Польщу 1990 р. вона випереджала на 1 %, а 2010 р. – уже відставала на 8 %. Основною причиною такого стану справ є те, що Україна витрачає недостатньо коштів на людський розвиток, перш за все на освіту, яка, незважаючи ні на що, разом з наукою відтворюють інтелектуальну еліту, яка потенційно має взяти на себе завдання основного і відповідального носія [2].

Варто зазначити, що, за підрахунками фахівців, для досягнення рівня інтенсивного споживання інновації народним господарством співвідношення між витратами трьох головних стадій життєвого циклу продукту (фундаментальні дослідження – конструкторсько-технологічні розробки, створення дослідного зразка – промислове освоєння) має становити 1:10:100. Це означає, що витрати на реалізацію одного інноваційного проекту в середньому в 100 разів вищі, ніж витрати на одержання необхідних для нього результатів фундаментальних досліджень [9]. Тому однією з головних причин зволікання з переходом до інтенсивної форми інноваційного розвитку та розпорошення фінансових, кадрових і матеріальних ресурсів в інноваційній сфері слід, нашу думку, вважати саме брак у національній економіці фінансових ресурсів розвитку.

Законои України “Про освіту” і “Науково-технічну діяльність” чітко визначають відсоток ВВП на освіту і науку. Ці показники, відповідно, дорівнюють 10 і 1,7 %. У 2011 р. видатки на освіту за зведеним бюджетом збільшилися на 8,1 % та становили 86253,6 млн грн, у тому числі за державним бюджетом зменшилися на 5,5 % та становили 27232,7 млн грн, що пояснюється передачею у 2011 р. фінансування професійно-технічної освіти з державного бюджету на місцевий рівень [10]. Водночас, типова щорічна цифра бюджетних видатків на науку становить 0,3 – 0,5 % ВВП, а сумарно з усіх джерел “ 0,89 – 1,2 %. Відомо, що економічна функція науки розпочинається з обсягів фінансування, більших за 0,9 % ВВП [16].

За кількістю наукових фахівців вищої кваліфікації, що припадає на душу населення, наша країна не поступається розвинутих країнам Європи. Та разом з тим динаміка частки докторантів та аспірантів складається не на користь наук інноваційного спрямування. Зокрема, кількість випущених фахівців навчальними закладами III-IV рівнів акредитації та аспірантів протягом 2007 – 2011 рр. збільшилась, а докторантів значно зменшилась (у сім разів). Це ж стосується й кількості прийнятих і випущених фахівців навчальними закладами I-II рівнів акредитації їх зменшилося відповідно на 37,4 тис. та 176,7 тис. осіб [3].

Ураховуючи перспективи стрімкого технологічного оновлення в світі у 2010 – 2020 рр., варто очікувати загострення боротьби за кадри вищої кваліфікації, і більше, ніж у даний час, загострюватиметься боротьба за кадри, які це здійснюватимуть. А це означає, що надзвичайно важливим фактором є перетворення інтелектуального потенціалу в інтелектуальний капітал та його ефективне використання, впровадження у виробництво продукції на рівні п'ятого або шостого технологічних укладів.

Аналіз використання інтелектуального потенціалу зайнятого населення показує, що кількість працівників і спеціалістів, які виконують науково-дослідні роботи, за останнє десятиріччя в Україні зменшилося на 75 % (з 113,3 тис. осіб у 2001 р. до 85 тис. осіб у 2011 р.) [7]. Сьогодні їх частка становить 0,46 % у структурі зайнятого населення працездатного віку. На низькому рівні за останнє десятиріччя на рівні 8 – 12 % залишається частка підприємств, що займаються інноваційною діяльністю та впроваджують інноваційну діяльність у виробництво. Для порівняння, у США, Японії, Німеччині та Франції частка інноваційних підприємств становить 70 – 80 % від їх загальної кількості, в яких умови праці та її оплата знаходяться на більш високому рівні ніж в Україні. Це породжує таке негативне явище, як відтік наукових кадрів за кордон.

Протягом 2011 р. в Україні високі технології створювали 172 підприємства, що на 11,7 % більше, ніж у 2010 р. Майже третина цих підприємств зосереджена у м. Київ, по 9,9 % – у Дніпропетровській та Донецькій, 8,1 – Харківській, 5,2 – Луганській, 4,7 % – Миколаївській областях; у розрізі видів економічної діяльності 42,4 % – це організації, що займалися дослідженнями і розробками, 27,9 – підприємства переробної промисловості, 19,8 % – установи вищої освіти [13].

Загальна кількість створених високі технологій порівняно з 2010 р. збільшилась на 18,9 % і склала 447, у т.ч. 85 – нові для України, 15 % – принципово нові. Із загальної їх кількості 18,1 % – за державним контрактом, понад дві третини яких – в організаціях вищої освіти, 27,2 % – досліджень і розробок [Там же].

У 2011 р. кількість підприємств та організацій, що використовували у виробництві високі технології, порівняно з 2010 р. збільшилась на 23,1 % і становила 1958 підприємств. З них 21,0 % зосереджено в Харківській обл., 7,5 – у Донецькій, 7,2 – Одеській, 6,4 – Запорізькій, 6,1 – Луганській, 5,9 – Житомирській, 5,6 % – Закарпатській областях; у розрізі видів економічної діяльності 59,6 % – це підприємства промисловості, 17,4 % – організації, що займалися операціями з нерухомим майном, орендою, інжинірингом та наданням послуг підприємцям, 10,3 % – підприємства транспорту та зв'язку, 3,7 % – установи освіти [Там же].

Нечисленні українські технопарки забезпечили впровадження високотехнологічних розробок у виробництво і стали свідченням можливості перетворити науково-технологічні розробки на об'єкти економічних відносин та отримати від цього економічний зиск. Проте в загальноекономічному масштабі роль технопарків залишається вкрай незначною. Поширення ефекту

від їх інноваційної діяльності відбувається вельми повільно. Через це в цілому, за розрахунками науковців, станом на 2004 р. майже 70 % коштів на науково-технічні розробки припадало в Україні на IV, і тільки 23 % – на V технологічний уклад; 60 % інноваційних витрат – на IV технологічний уклад, 30 % – III, а на V – лише 8,6 % [4]. Таким чином, негативні процеси в загальній структурі виробництва поширюються на деградацію технологічної структури діючих підприємств.

Сучасна економіка України все більшою мірою залежить від імпорту нових технологій, тоді як у структурі експорту переважає продукція з відносно невисокою часткою доданої вартості, що, відповідно, послаблює рівень конкурентоспроможності національної економіки, а низька активність компаній до технологічних нововведень свідчать про нерозвиненість інфраструктури розвитку інновацій. Державна інноваційна політика залишається законсервованою щодо здійснення державних закупок прогресивних технологічних продуктів. Водночас, нерозвиненість нормативно-законодавчої бази, інформаційно-комунікаційних технологій свідчать про недостатню підтримку з боку держави розвитку інноваційних процесів. Хоча на державному рівні створюються передумови інноваційного розвитку економіки.

Основним документом, який визначає державну інноваційну політику, є “Стратегія інноваційного розвитку України на 2010 – 2020 рр. в умовах глобалізаційних викликів”. Основним пріоритетом зазначеної стратегії визначено: розвиток країни на основі активізації інноваційної діяльності в базових наукоємних галузях народного господарства [14]. Через те, що в економічній науці немає однозначного розуміння терміну “базова галузь народного господарства”, таке визначення пріоритету викликає подвійне трактування. Виходячи з того, що більшість науковців під терміном “базова галузь народного господарства” розуміють галузь, яка робить найбільший внесок у виробництво ВВП, то у структурі української економіки, як це було наведено вище, такою галуззю є металургія. Отже, в такому розумінні мета Стратегії, визначаючи пріоритетним напрямком розвитку галузь третього технологічного укладу, не відповідає сучасним реаліям. Визначення головної мети Стратегії як підвищення впливу інновацій на економічне зростання України в 1,5 – 2 рази порівняно з теперішнім часом, також не додає конкретики. Як було показано вище, зараз українській науці і економіці притаманні псевдоінновації, отже, збільшення їх кількості не може привести до інноваційного розвитку [17, с. 3].

Традиційна теза, про те, що впровадження інновацій можливе тільки за умов цільового державного фінансування, є дискусійною. Оскільки, наприклад, Й. Шумпетер доводить, що індикатором інновації є ринок. Державна підтримка чи фінансування викривлює конкурентне середовище і не дає можливості економічним механізмам визначити корисність інновації, що може призвести до неправильного обрання вектору економічного розвитку [18]. Водночас державне фінансування спрямовує підприємства більше на пошук шляхів обґрунтування необхідності його отримання, ніж безпосередньо

впровадження інновацій, що може призводити до виникнення корупційного механізму отримання державного фінансування псевдо інновацій. Саме через це і було скасовано пільги ВЕЗ та ТПР [17, с. 4]. Сьогодні в основі надання державного фінансування інноваційних розробок лежить кількісна характеристика, а не якісна. Наприклад, за результатами діяльності установ НАН України (приходиться 7,5 % заявок на винаходи і корисні моделі) та закладів МОН України (приходиться 30,4 % заявок на винаходи і корисні моделі).

Інтелектуальний потенціал одночасно виступає і чинником, і результатом економічного розвитку. У зв'язку з тим, що його носій – особа – є децентралізованим суб'єктом, відтак, і його діяльність не може забезпечуватися лише державою. Для збереження і розвитку інтелектуального потенціалу не достатньо лише соціальних гарантій з боку держави, він потребує індивідуальних інвестицій власника у вигляді здобуття та підвищення рівня освіти, зміцнення здоров'я тощо; його входження в економічні відносини з метою суспільно корисного використання та отримання ресурсів для відтворення. При цьому доведення системи соціальних послуг до рівня, гідного європейської держави не лише не обтяжуватимуть економіку, але й відіграватимуть мультиплікуючу роль, стимулюючи економічну динаміку.

Таким чином, сучасна стратегія модернізації української економіки має вирішити два фундаментальні завдання: 1) здійснити постіндустріальний структурно-технологічний ривок; та 2) на цій основі значно підвищити ефективність економіки. В умовах сучасної України це обумовлює на найближчу перспективу необхідність існування двосекторної економіки: сектора стратегічних виробництв з переважаючим впливом держави, і сектора вільного ринку, свободи конкуренції й підприємницької ініціативи.

Перше завдання вимагає активного державного сприяння великим високотехнологічним підприємствам – основі постіндустріального прориву, його реалізація повинна стати одним з найбільших державних пріоритетів. Відповідно, Україні необхідна дієва і реалістична інноваційна політика, метою якої має стати мобілізація внутрішніх ресурсів і залучення зовнішніх інвестицій з подальшим їх спрямуванням на реструктуризацію і технологічне оновлення промисловості, інноваційне інвестування, розвиток сучасної постіндустріальної інфраструктури. Для цього необхідне впровадження на фінансовому ринку гнучких, сприятливих і реальних відсоткових ставок, що розширить фінансові можливості підприємств та збільшить інвестування в економіку.

Вирішення другого фундаментального завдання полягає у створенні реального конкурентного середовища; здійснити демонополізацію економіки та жорсткий контроль за природними монополіями, підтримувати та розвивати малий та середній бізнес тощо. Важливою соціально-економічною потребою є підвищення частки зарплати у ВВП України, що дозволить підвищити платоспроможний внутрішній ринок – основу виробництва, та заощадження населення – важливий інвестиційний ресурс. Крім того, на ефективне використання інтелектуального потенціалу зайнятого населення впливатиме

забезпечення державою високих стандартів навчання доступного для працівників протягом усього періоду їх виробничої діяльності, поліпшення якості освіти шляхом створення систем управління якістю освітніх послуг відповідно до національних та міжнародних стандартів, активізація співпраці у сфері науки і освіти, участь наукових кадрів у міжнародному співробітництві, перепідготовка та підвищення кваліфікації працівників, отримання другої освіти окремими категоріями населення. Слід звернути увагу і на підтримку з боку держави винахідництва, творчості, а також уведення статусу інноватор, що передбачало б проведення доплат до основної заробітної плати авторам оригінальних ідей і проєктів.

Отже, інтелектуальний потенціал посідає на сучасному етапі ключову роль серед чинників забезпечення конкурентоспроможності національної економіки, що дає підстави вбачати саме в ньому зв'язкову ланку між соціальними та економічними орієнтирами розвитку суспільства.

Активізації інтелектуального потенціалу нації та науково-творчої діяльності є умовою успішного розвитку економічної системи постіндустріального суспільства і потребує реалізації певної кількості адміністративних, соціальних, економічних та організаційно-інституціональних заходів. Серед них можна виділити найбільш вагомі:

- створення потужних мотиваційних і стимуляційних заходів, які спонукають особистість до інтелектуального розвитку, професіоналізму, стимулюють науково-дослідницьку, винахідницьку, будь-яку іншу творчу діяльність;

- реформування освітньої системи необхідно здійснити за двома напрямками: перший – підвищення якості та змісту освіти на основі її фундаменталізації і розвитку творчих і евристичних здібностей учнів і студентів; другий – формування системи “безперервної професійної освіти протягом життя”;

- орієнтація на розвиток та впровадження у виробництво 5-того та 6-того технологічний укладів та розвиток системи державного управління інноваційною системою на основі прогнозування науково-технологічного та інноваційного розвитку економіки.

Варто зазначити, що складність для України у проведенні всіх соціально-економічних реформ полягає в тому, що наша країна перебуває на стадії індустріального розвитку економіки. Тому необхідно знайти прогресивні методи управління щодо завершення індустріального розвитку і поступового нарощування елементів постіндустріальній стадії суспільно-економічного розвитку.

Література:

1. *Арк Б. ван.* Отставание Европы от США по росту производительности: тенденции и причины / Б. ван Арк, М. О'Махони, М. Тиммер // *Экономический журнал ВШЭ.* – 2009. – № 1. – С. 35–58.

2. *Гець В. М.* Наслідки демографічних викликів для економічного зростання в Україні / В.М. Гець // *Демографія та соціальна економіка.* – 2011. – № 1 (15). – С. 3–23.

3. Вищі навчальні заклади : статистична інформація станом на 24 квітня 2012 р. / Державна служба статистики України. – Режим доступу : www.ukrstat.gov.ua
4. Доклад о человеческом развитии 2011 “Устойчивое развитие и равенство возможностей: Лучшее будущее для всех” (опубликовано для Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН). – М. : Весь Мир, 2011. – 181 с.
5. Жаліло Я. А. Теорія та практика формування ефективної економічної стратегії держави : [монографія] / Я. А. Жаліло. – К. : НІСД, 2009. – 336 с.
6. Інноваційний розвиток в Україні: наявний потенціал і ключові проблеми його реалізації // Центр Розумкова. – Національна безпека і оборона. – 2004. – № 7. – С. 10.
7. Наукова та інноваційна діяльність (1990 – 2011 рр.) : статистична інформація від 6 червня 2011 р. // Державна служба статистики України. – Режим доступу : www.ukrstat.gov.ua.
8. Обсяг реалізованої промислової продукції за січень-квітень 2012 року : статистична інформація від 6 червня 2012 р. // Державна служба статистики України. – Режим доступу : www.ukrstat.gov.ua.
9. Перспективи інноваційного розвитку України / [Я. А. Жаліло, Я. Б. Базилюк, О. С. Гриневич та ін.] / Перспективи інноваційного розвитку України : зб. наук. ст. – К. : Альтерпрес, 2002. – С. 44.
10. Показники виконання Державного бюджету України за 2010-2011 роки / Міністерство фінансів України. – Режим доступу : www.minfin.gov.ua/file/link/328305/file/DBU_ZBU.pdf
11. Проблеми та пріоритети формування інноваційної моделі розвитку економіки України / [Я. А. Жаліло, С. І. Архієреєв, Я. Б. Базилюк та ін.]. – К. : НІСД, 2006. – 120 с.
12. Семікіна М. В. Інтелектуальний капітал та його роль у національній економіці / М. В. Семікіна, В. І. Гунько // Экономика и управление. – 2011. – № 1. – С. 50–56. – (Серия “Теория и практика управления”).
13. Створення та використання високих технологій та об’єктів права інтелектуальної власності на підприємствах України у 2011 році : статистика науки та інновацій // Державна служба статистики України. – Режим доступу : www.ukrstat.gov.ua.
14. Стратегія інноваційного розвитку України на 2010 – 2020 рр. в умовах глобалізації них викликів : зб. / [М. В. Стріха, В. С. Шовкалюк, Т. В. Боровіч та ін.]. – К. : Прок-Бізнес, 2009. – 40 с.
15. Товарна структура зовнішньої торгівлі за I квартал 2012 року : статистична інформація від 22 травня 2012 р. // Державна служба статистики України. – Режим доступу : www.ukrstat.gov.ua.
16. Усата Т. В. Актуальні питання фінансування наукової діяльності в Україні: порівняльний аспект / Т. В. Усата, Н. В. Усата // Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету : зб. наук. пр. – Режим доступу : www.rusnauka.com/10_DN.../4_107031.doc.htm.

17. Чала Н. Д. Особливості державного стимулювання базисних інновацій як головного чинника економічного розвитку України / Н. Д. Чала // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2010. – № 2 (38). – С. 1–5.

18. Шумпетер Й. Теория экономического развития / Й. Шумпетер. – М., 1982. – 455 с.

19. Schultz T. Economic Value of Education. – N. Y., 1963. – P. 41–44.

Надійшла до редколегії 26.06.2012 р.

УДК 35.071

О. В. ГРИБКО

ВИКОРИСТАННЯ ІННОВАЦІЙНИХ ПІДХОДІВ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Розглянуто передумови виникнення інновацій у державному управлінні, виокремлено чинники, які перешкоджають запровадженню нововведень у практику державноуправлінської діяльності.

Ключові слова: інновація, державне управління, державноуправлінська діяльність.

At the article the pre-conditions of innovations' origin in public administration are examined, factors which hinder introduction of innovations in practice of public administrative activity are selected.

Key words: innovation, public administration, public administrative activity.

Однією із цілей тисячоліття для України є побудова громадянського суспільства та організація взаємодії між ним та державою. Однак, на нашу думку, наявне протиставлення громадянського суспільства та держави є хибним, оскільки держава не може існувати без суспільства, і власне громадянське суспільство зацікавлене в усебічному зміцненні та розвитку держави. У свою чергу, розвиток такого роду співробітництва неможливий без використання нових (інноваційних) підходів у самій системі державного управління.

Проблеми використання інноваційних підходів у державному управлінні досліджували вітчизняні та зарубіжні науковці, а саме: І. Ганчеренок, В. Іванов, С. Князев, О. Орлов, В. Патрушев, Х. Хачутурян, Й. Шумпетер, Ю. Яковець.

Метою статті є висвітлення передумов виникнення інноваційних процесів в органах державного управління та чинників, які перешкоджають запровадженню інновацій у практику державного управління.

На П'ятій сесії ООН було розглянуто тему “Інновації у сфері управління і державно-адміністративної діяльності” як засіб досягнення узгодженої на

міжнародному рівні мети розвитку, зокрема йдеться про цілі в галузі розвитку, сформульованих у Декларації тисячоліття. Відповідно до думки експертів ООН, інновацію у сфері державного управління можна визначити як розробку державними органами нових напрямів діяльності і нових стандартних робочих процедур для вирішення проблем, що виникають у процесі реалізації державної політики [1].

Специфіка інновацій у галузі державного управління потребує розгляду сучасних теорій інновацій. Більшість з них базується на роботах Н. Кондратьєва та Й. Шумпетера. Перший обґрунтував залежність інноваційних процесів у різних сферах, зокрема й управлінській, від динаміки соціального розвитку (перш за все, формування якісно нових засад соціальної організації та виробництва. Розвиваючи ці ідеї, Й. Шумпетер безпосередньо пов'язав стадії соціально-економічного розвитку з хвилями інновацій, особливо акцентуючи значення не лише технологічних інновацій, а й тих, які визначають соціокультурну специфіку життєдіяльності суспільства. Й. Шумпетер показав принципово важливу системну роль великих комплексних новацій у сучасному суспільстві для його стрімкого і стабільного розвитку, пов'язавши з комплексами новацій типи соціально-економічного устрою [3].

Серед наявних теорій інновацій та інноваційного розвитку варто виділити дві фундаментальні ідеї, які мають принципове значення для розкриття природи інноваційних змін у системі державного управління як наслідку взаємодії суспільства та системи управління.

По-перше, інноваційні зміни стають наслідком внутрішніх закономірностей розвитку безпосередньо об'єкта інновацій. Будь-який з них, включаючи і систему державного управління, має певну автономію розвитку, що стимулює інновації навіть без впливу навколишнього середовища. Низка учених (В. Іванов, Х. Хачатурян, Ю. Яковець та ін.) вважають саме цю складову детермінант інновацій найсуттєвішою. Сьогодні ця позиція підкріплюється загальносистемною тенденцією до набуття інноваційними процесами самодостатнього характеру як сутнісної особливості сучасних соціальних та управлінських практик [4; 7; 8].

По-друге, будь-які інновації своїм походженням зобов'язані дії різноманітних чинників (економічних, соціальних, політичних, технічних, екологічних тощо) і, відтак, відображають результат впливу на об'єкт інновацій зовнішнього середовища. У контексті інновацій державного управління це передусім стосується системних трансформаційних процесів, що відбуваються в українському суспільстві: інтеграція у світове співтовариство, становлення власної державності, демократизації системи політичних відносин, формування ринкового суспільства, розбудова засад постіндустріального суспільства тощо. Вважається, що цей аспект детермінуючого впливу формується на основі реалізації такої соціальної характеристики, як кумулятивність щодо накопичення досвіду. Формування суспільної потреби в інноваційній діяльності в управлінській сфері опосередковується економічним законом вартості та його аналогів у різних сферах соціальної життєдіяльності, що примушує соціальні

суб'єкти забезпечувати ефективність власної діяльності в контексті співвідношення витрачених ресурсів і результатів. Для системи державного управління прояв цього чинника стосується передусім соціального ефекту відповідно до цілей, поставлених перед суспільством та державою. І з цього боку для інноваційної діяльності пріоритетним чинником є не внутрішня логіка розвитку системи державного управління та її теоретико-методологічні обґрунтування, а соціальний попит на управлінські інновації [7].

Інновації в державному управлінні можна поділити на декілька типів:

- установча інновація, коли основна увага приділяється оновленню існуючих установ і/або створенню нових організаційних структур;
- організаційна інновація, що включає впровадження нових робочих процедур або методів керівництва у сфері державного управління;
- інформаційно-комп'ютерна передбачає широке застосування комп'ютерних і мультимедійних технологій як усередині органу державного управління, так і при комунікації з громадянами;
- інновація у формі вдосконалення процесів, коли основна увага приділяється підвищенню якості послуг, що надаються державними органами;
- концептуальна інновація, спрямована на впровадження нових форм управління (наприклад, інтерактивне формування політики, управління на основі широкої участі населення, мережеве управління тощо) [5; 6].

У структурному зрізі інновації в галузі управління охоплюють суб'єктів змін, процеси і механізми, а також системи цінностей і нормативні режими, технології і ресурси. Варто зауважити, що новатори зазвичай йдуть на ризик, не маючи впевненості в кінцевому результаті своїх дій. У деяких випадках вони досягають позитивних результатів, проте в тих випадках, коли цього не відбувається, невдачі можуть призводити до погіршення роботи організацій, установ певного рівня державного управління, а також порушення функціонування системи державного управління в цілому. Вказана обставина зазвичай є найсуттєвішим чинником стримання інновацій у державному секторі.

Також серед чинників, здатних перешкоджати інноваціям у сфері управління, можна назвати: марнослів'я й адміністративний формалізм (упровадження нововведення тільки тому, що воно виглядає сучасним, наприклад, купівля сучасних персональних комп'ютерів без належного підвищення кваліфікації персоналу); уведення зміни в законодавчу базу або ухвалення практики без урахування контекстуальних змінних; інституційні бар'єри (наявність у ланці управління інститутів, що не допускають ризикованих експериментів); ототожнення інновації з особою лідера або інертність державних посадовців, що сприймають тільки ті нововведення, які "спускаються згори" [5; 6]. Необхідно відзначити, що відсутність фінансових ресурсів не входить до чинників, що стримують інновації в управлінській діяльності.

Не вважаючи за потрібне ризикувати під час застосування суттєвих змін у процесі провадження державноуправлінської діяльності, органи влади та місцевого самоврядування активно використовують вже апробовані схеми. Наприклад, децентралізація супроводжується інноваціями в управлінні державними фінансами

і бюджетом завдяки впровадженню принципів фінансового і бюджетного менеджменту, що активно використовуються у приватному секторі. Тим самим засобами фінансового менеджменту система державного управління переорієнтовується не на ситуаційну діяльність за принципом “подія-реакція”, а на системне моделювання і прогнозування розвитку власного об’єкта управління з максимально ефективним використанням наявних ресурсів [2].

У сфері державного управління основні нововведення пов’язані з розвитком інформаційних і телекомунікаційних технологій. Їх використання не просто підвищує результативність роботи системи державного управління взагалі та її окремих ланок, а й сприяє формуванню нового типу комунікативних взаємин держави з громадянами. Нині інформатизація системи державного управління здійснюється узгоджено з процесами вдосконалення організаційних структур і роботи державного апарату й формування мережного типу комунікації між державними інституціями і громадянським суспільством.

Утім, інформаційні технології активно використовуються в бізнесі, тоді як у державному управлінні впровадження подібних систем проходить значно повільніше. Це викликано низкою причин:

- організаційні складності;
- відсутність безпосередньої зацікавленості органів влади у впровадженні таких нововведень;
- відсутність або неузгодженість законодавчої бази (наприклад, щодо надання державноуправлінських послуг он-лайн);
- невідповідність кваліфікаційних вимог до персоналу та необхідних навичок для роботи із сучасною технікою;
- побоювання персоналу органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що їх можуть скоротити у зв’язку з пришвидшенням і спрощенням обробки даних тощо.

Усе обмежено суто технологічними кроками – закупівля ПК, створення локальних мереж, підключення до інтернету, використання елементів електронного документообігу, створення веб-сайтів, які переважно використовуються не як джерело вичерпної інформації про роботу органу влади і не як інструмент спілкування чиновників із населенням, навіть не як засіб поліпшення іміджу органу влади, а лише як один не обов’язковий, але модний атрибут [6].

Найбільший вплив на впровадження інновацій у системі державного управління мають такі інформаційні процеси, як формування національних інформаційних мереж, що поєднують локальні мережі міністерств, відомств і регіонів; розробка міжнародних стандартів використання інформаційних технологій; розвиток інформаційних мереж, що пов’язують державні органи з населенням і полегшують доступ громадян до інформаційних банків даних; використання інформаційних систем для аналізу соціальних проблем і розробки рішень. Уважається, що в перспективі інформаційні мережі забезпечать для кожного громадянина можливість безпосередньої участі в роботі органів державної влади і значно розширять можливості прямої демократії та самоврядування на всіх рівнях державного управління [7].

Також із приватного сектора залучено до державного управління й алгоритм впровадження інновацій у безпосередню діяльність органу влади (рисунок) [4].

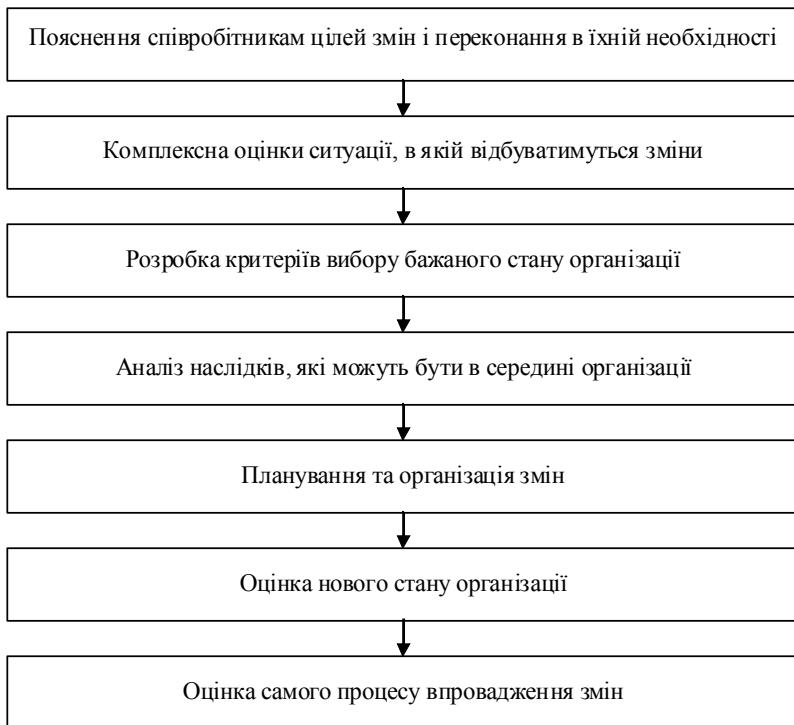


Рисунок. Алгоритм впровадження інновацій у діяльність організації

Використання саме такої схеми впровадження нововведень дозволяє нівелювати можливість опору з боку співробітників, збоїв у роботі органу при апробації інновацій, упровадити нововведення в чітко визначений відрізок часу, забезпечити особам, які займаються безпосереднім упровадженням інноваційних підходів у діяльність органу влади, психологічно більш комфортне оточення для сприйняття новацій.

Отже, необхідність упровадження інновацій у державноуправлінську діяльність є реальністю сьогодення, яка дозволить впорядкувати організаційно-розпорядчі, регуляторні та координаційні функції, а також відповісти на ті виклики, що породжують науково-технічна та інформаційна революції. Без використання інноваційних підходів органи державного управління не в змозі будуть повноцінно розробляти та впроваджувати стратегію розвитку суспільства, координувати політику в розрізних сферах життя, співпрацювати у глобалізованому світі.

Література:

1. Доклад Комитета экспертов по государственному управлению о работе его пятой сессии / ООН Экономический и Социальный Совет. – Нью-Йорк, 2006. – Режим доступа : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023031.pdf>.
2. Долечек В. Адміністративна реформа: поліпшення якості і підвищення ефективності державних послуг / В. Долечек // Вісник НАДУ. – 2004. – № 1. – С. 217–224.
3. Європейські принципи державного управління / [пер. з англ.]. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 52 с.
4. Иванов В. Н. Инновационные социальные технологии государственного и муниципального управления / В. Н. Иванов, В. И. Патрушев. – М. : Экономика, 2001. – 276 с.
5. Князев С. Н. Управление инновациями и инновации в управлении / С. Н. Князев, И. И. Ганчеренок // Государственное управление. Электронный вестник. – Вып. 11. – 2007. – Режим доступа : <http://www.vivakadry.com/29.htm>
6. Орлов О. В. Інноваційні процеси в державному управлінні : [монографія] / О. В. Орлов. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2012. – 196 с.
7. Хачатурян Х. В. Теоретико-методологічні засади інновацій у державному управлінні / Х. В. Хачатурян. – Режим доступа : http://law.kumu.edu.ua/ndgu_st27_ua.htm
8. Яковец Ю. В. Формирование постиндустриальной парадигмы: истоки и перспективы / Ю. В. Яковец // Вопросы философии. – 1997. – № 1. – С. 3–7.

Надійшла до редколегії 27.06.2012 р.

УДК 351:002.8

В. М. МОРОЗ

ВИКОРИСТАННЯ НАУКОВИХ МЕТОДІВ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОЇ ТЕОРІЇ В МЕЖАХ НАУКИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Розглянуто можливість використання наукового інструментарію інституціоналізму в контексті досліджень проблематики державного управління. Визначено основні напрями їх застосування в межах науки державного управління на підставі аналізу методів інституціональної теорії. Висвітлено зміст основних етапів і методів інституціонального аналізу.

Ключові слова: наукові методи, теорія державного управління, інституціональна доктрина, науковий інструментарій, інститут, предмет (об'єкт) науки, інституціональний аналіз.

The possibility of using the scientific tools of institutionalism in the context of researching the issues of state management was considered in the article. On the base of analysis of the methods of institutional theory there were defined the main directions of their application within the science of state management. There was shown the content of the basic steps and methods of institutional.

Key words: scientific methods, theory of state management, institutional doctrine, scientific tools, institute, subject (object) of science, institutional analysis.

У сучасній науковій літературі досить часто можна зустріти тезу щодо визначення інституціоналізму як базової методології суспільних наук ХХІ ст. Таке домінуюче становлення порівняно молодого наукової доктрини (вважається, що інституціоналізм виник наприкінці ХІХ ст. та остаточно оформився як окрема течія економічної теорії в 1920 – 1930-х рр. [9, с. 8–9]) пов’язано насамперед з її універсальністю в поясненні закономірностей функціонування основних підсистем суспільства. Крім того, в контексті аналізу досвіду трансформаційних перетворень, на думку А. Гріценко, використання саме інституціональних факторів, визначення їх ролі та місця у трансформаційних перетвореннях суспільної системи, виявилось найбільш результативним напрямом наукових досліджень розвитку соціальних систем. “Домінуюча на початку процесу трансформації неокласична та особливо монетаристська методологія (з її орієнтацією на саморегулювання ринку та ринкові механізми як панацею від всіх нещастя)... виявилась неспроможною. Вона не надала теоретичного інструментарію для розуміння того, що відбувається в суспільстві та економіці в умовах ринкових трансформацій” [4, с. 49].

За дослідженнями А. Чухно, специфіка розгляду особливостей методології інституціональної доктрини у сучасній літературі полягає в тому, що дослідження, як правило, проводиться від супротивного. Методологія інституціоналізму порівнюється з неокласичною і на цій підставі роблять висновки, наскільки інституціоналізм відходить від мейнстріму [11, с. 38–39]. Такий підхід, з одного боку, не дозволяє розкрити весь потенціал інституціональної теорії у дослідженні трансформацій основних підсистем суспільства, а з іншого – зменшує динаміку розвитку її теоретико-методологічного підґрунтя. Це пов’язано з тим, що методи інституціоналізму мають певну специфіку, яка суттєво впливає на можливості їх ефективного використання.

Питання, пов’язані з дослідженням інституціональної теорії, набули широкого висвітлення в наукових працях сучасних дослідників. Можна констатувати той факт, що інституціоналізм є одним з пріоритетних напрямів у сучасній науковій думці. Науковими центрами, де ведуться систематичні дослідження в галузі інституціональної теорії, є Харківський національний університет ім. В. Каразіна, Державна установа “Інститут економіки та прогнозування НАН України”, Київський національний університет ім. Т. Шевченка, Київський національний економічний університет ім. В. Гетьмана, Донецький національний технічний університет, Донецький національний університет, Львівський національний університет ім. І. Франка.

Серед учених, які активно досліджують проблематику інституціоналізму, слід виділити : А. Чухно, Т. Олексієву (методологія інституціоналізму); Т. Кричевську, В. Гейця (інститут довіри); І. Малого, О. Лошихіна (інституціональні проблеми економічних досліджень); С. Биконя, Т. Гайдай (використання інституціонально-еволюційного підходу в пізнанні трансформаційних змін). Заслужують на увагу праці В. Тарасевича, присвячені розробці методологічних проблем інституціональної теорії, а також дослідженню ранніх етапів інституціональної еволюції. Методологічне ядро інституціональної парадигми, зокрема теорія раціональної поведінки, аналізується у працях О. Клишової. Великий внесок в аналіз напрямів інституціональних досліджень в Україні здобрено В. Дементьевим.

Попри значну увагу дослідників до проблематики інституціоналізму, окремі його напрями залишаються відкритими до подальшого дослідження. Наприклад, розвиток теоретико-методологічного підґрунтя інституціоналізму відбувається переважно в межах економічної та соціологічної наукової думки, що залишає це питання перспективним у контексті інших галузей наукового знання.

Застосування наукового інструментарію інституціоналізму в межах науки державного управління має велику кількість проявів. Одним з таких може стати дослідження можливості використання наукового інструментарію інституціоналізму в контексті розвитку теоретико-методологічного підґрунтя науки державного управління, у процесі реалізації цілей та функцій держави.

Метою роботи є визначення можливості наукового інструментарію інституціоналізму в дослідженні проблематики державного управління.

Використання методології інституціоналізму як одного з перспективних напрямів дослідження процесу функціонування основних підсистем суспільства (політичної, економічної, соціальної та духовної) у взаємозв'язку з розвитком інституту держави дає можливість з'ясувати сутність суспільно-економічних трансформацій, визначити їх спрямованість і перспективу розвитку. За дослідженнями Т. Олексієвої, інституційний підхід використовує три основні методи дослідження: описово-індуктивний, формально-легальний та історико-компаративістський [1, с. 109]. Цей перелік методів не є вичерпаним, а тому спробуємо визначити деякі з наукових методів інституціоналізму, використання яких може сприяти розвитку теоретико-методологічного підґрунтя науки державного управління. Слід звернути увагу, що відокремити прийоми та способи, які є характерними лише для конкретної галузі наукового знання, практично неможливо. Це пов'язано насамперед з тим, що інструментарій різних наук є надто взаємозв'язаним. На практиці не уявляється можливим визначити такий перелік теоретико-пізнавальних категорій, принципів, способів і спеціальних прийомів дослідження, застосування якого могло б відповідати лише конкретній галузі наукового знання.

Разом з тим, кожна наукова теорія має певні особливості, зміст яких розкривається, у тому числі, і через використання специфічного переліку (який є найбільш притаманним для конкретної науки) способів і засобів

пізнання дійсності. Наприклад, до системи наукового інструментарію інституціоналізму можна віднести:

1) зворотній (елементарно-теоретичний) аналіз структури організації та мети її функціонування (“інституція складається з концепції (ідеї, доктрини) та структури” [15, с. 78] – концепція визначає мету або функції інституції; структура включає ідею інституції, а також інструменти);

2) прямий (емпіричний) аналіз основних підсистем суспільства як за функціональним призначенням (економічна підсистема розглядає відношення, що виникають у процесі виробництва, розподілу, обміну та споживання матеріальних благ; політична – охоплює відношення, що пов’язані зі взаємодією держави, партій, політичних організацій з приводу влади та управління; соціальна – здійснює аналіз відносин, що пов’язані зі взаємодією класів, соціальних прошарків і груп; духовна – має прояв через відношення, що пов’язані з розвитком суспільної свідомості, науки, культури, мистецтва [10, с. 275]), так і за рівнем прояву (людина, суспільство, держава);

3) абстрагування – вивчення окремого інституту з точки зору одного, конкретного аспекту (кожна підсистема суспільства має свої інститути та інституції: економічна – виробничі підприємства, фінансові установи, маркетингові організації тощо; політична – держава, партії, профспілки, суспільні організації тощо; соціальна – страти, соціальні групи та прошарки, нації тощо; духовна – церква, освітні установи, наукові установи тощо), наприклад дослідження природи ризиків у сучасній економіці або процесу розвитку трудових можливостей особистості (організації, суспільства, держави);

4) системний підхід (комплексне дослідження соціальної системи) у дослідженні змісту соціальних відносин та інститутів у їх міжфункціональному взаємозв’язку (Т. Парсонс подає концептуальну модель суспільства через призму соціальних відносин (взаємодій) та інститутів де останні виступають як в особливий спосіб організовані “вузли” соціальних відносин; специфічні ціннісно-нормативні комплекси, що регулюють поведінку індивідів, а також як стійкі конфігурації, які формують статуснорольову структуру суспільства [14, с. 231–232]);

5) аксіоматичний метод використовується для отримання знання щодо поведінки (перспектив розвитку) інститутів відповідно до певних логічних правил, зміст яких закладено релігійно-культурологічними особливостями розвитку відповідного народу, його соціальною психологією, темпераментом, менталітетом тощо (М. Вебер дослідив взаємозв’язок між релігійною доктриною народу та економічною організацією (структура інститутів та інституцій) суспільства [2]. Крім того, типологія систем влади М. Вебера (традиційна, харизматична та раціонально-легальна) може бути використана як основа для дослідження особливостей функціонування інститутів (різних типів адміністрацій), тобто відповідна система ціннісних орієнтацій особистості (соціальної групи) стає підґрунтям для пояснення певних інституціональних моделей [3]);

б) формалізація передбачає накопичення статистичної інформації, обсяг якої буде достатнім для дослідження тенденцій зміни відповідних характеристик структури, змісту та особливостей функціонування інститутів та інституцій (узагальнення підходу до розв'язання певної проблематики; дослідження сили впливів інститутів; фіксація значень тощо. Засновник школи кон'юнктурно-статистичного інституціоналізму В. Мітчелл наполягав на необхідності фіксування інституціональних особливостей через систему статистичних даних, а сам інституціоналізм полягає “у збиранні статистичних даних, які згодом повинні стати підґрунтям для пояснюючих гіпотез” [6, с. 434]);

7) історичний метод, за допомогою якого існує можливість з'ясувати природу виникнення інститутів та дослідити особливості їх функціонування в контексті існуючої хронологічної послідовності процесів і подій (вважається, що “певний вплив на формування та розвиток інституціоналізму справила німецька історична школа з її історичним методом, акцентуванням уваги на правових нормах та політиці держави. В американській економічній літературі навіть стверджувалося, що інституціоналізм є суто американським різновидом історичної школи” [7, с. 454]. Професор Т. Негіші розглядає інституціоналізм як американський напрям історичної школи та висловлює думку щодо спільної ролі історичної школи та інституціоналізму в опрацюванні ефективного механізму у вирішенні проблем соціального розвитку, які так і не були вирішені неокласикою [13]);

8) ідеалізація використовуються для опрацюванні моделей структур відповідних інституцій, процес функціонування яких повинен забезпечити досягнення мети існування за умови ефективного використання організаційних ресурсів (теоретичне знання про практику розбудови та функціонування інститутів і інституціонального середовища, формується під впливом уявлення про ідеальну інституцію);

9) класифікація дозволяє розділити інститути та інституції на окремі групи відповідно до визначених критеріїв (інститути економічної підсистеми суспільства).

Цей перелік загальнологічних методів наукового пізнання в контексті інституціональної теорії можна продовжувати. Будь-який з вищерозглянутих методів і методів, які залишились поза нашою увагою, тим чи іншим чином буде сприяти дослідженню відповідної проблематики. Вибір і застосування методів у межах інституціональної теорії залежить від розуміння специфіки об'єкта пізнання, його структури та логіки дослідження. У цьому контексті співвіднесення теоретичних та емпіричних рівнів аналізу, їх інтеграція з метою отримання нового знання про предмет стає важливою методологічною проблемою інституціонального дослідження.

Кожен з наведених методів заслуговує на увагу в межах теорії державного управління, але, на нашу думку, метод інституціонального аналізу має найбільший потенціал для визначення принципів розбудови ефективної технології державно-управлінської діяльності та дослідження функціональних аспектів її прояву. Це пов'язано насамперед з тим, що інституціональний аналіз дозволяє, якщо не

надати відповідь на питання щодо умов виникнення тих чи інших інститутів (інституцій), то, принаймні, дозволяє визначити ти з них, без яких ефективне функціонування окремої підсистеми суспільства не уявляється можливим. Крім того, інституціональний аналіз є тісно пов'язаним з широким спектром проблем, які мають спільну природу виникнення в межах суспільно-економічного розвитку, тобто виникнення однієї проблеми обумовлює породження іншої (проблеми формування демократичної громадянської культури українського суспільства, політичної культури держави, її інститутів, громадян тощо).

Під інституціональним аналізом ми розумітимемо “комплекс методів та стратегій, які дозволяють аналізувати певне явище, організацію або проект. Метою такого аналізу найчастіше стає оцінка поточної ситуації та можливостей для покращання функціонування конкретних проектів” [12, с. 11]. У контексті наук управлінського спрямування, інституціональний аналіз уявляє собою аналітичний метод дослідження механізмів прийняття управлінських рішень у контексті функціонування відповідного інституту. Предметом інституціонального аналізу виступають окремі інститути економічної, політичної, соціальної та духовної підсистеми суспільства. Аналіз інституціональних особливостей функціонування відповідної підсистеми суспільства, передбачає проведення аналізу утворення та розвитку її основних інститутів, а також покладених на них функцій [5, с. 7–8]. Слід звернути увагу, що інституціональний аналіз повинен здійснюватись у контексті реалізації суб'єктами владних відносин функцій управління, регулювання та координації (сукупність формальних і неформальних правил, які утворюють і підтримують функціонування інституціонального середовища). Основні типи (різновиди) інституціонального аналізу в контексті досліджень Г. Матсерт подано на рисунку [12, с. 4–8].

На переконання М. Мало де Моліні, інституціональний аналіз повинен починатися з самої інституції (тут інституція ототожнюється з інститутом або організацією) з метою виявлення її матеріального базису, її історії та історії її акторів, її ролі в технічному та соціальному поділі праці, її структурних особливостей і взаємозв'язків [8]. Спрощений алгоритм проведення інституціонального аналізу має такий вигляд: 1) визначити інститути, які є предметом відповідного аналізу (наприклад, органи державної влади); 2) з'ясувати природу їх виникнення та визначити місце і роль інституту в системі трансформаційних перетворень відповідної підсистеми суспільства (надати характеристику інституту та його взаємозв'язків з іншими інститутами підсистеми).

У контексті вищенаведеного можна сформулювати такі основні висновки.

Система наукового інструментарію інституціоналізму містить суттєвий потенціал для розвитку теорії державного управління та може бути використана для забезпечення процесу виконання державою покладених на неї функцій.

Інституціональний аналіз у контексті науки державного управління може сприяти розумінню природи виникнення і особливостей функціонування окремих інститутів, які беруть участь в опрацюванні державно-управлінських рішень. Це дозволить виявити функціональний вклад кожного інституту, в тому числі і інституту держави, у процес суспільно-економічного розвитку.

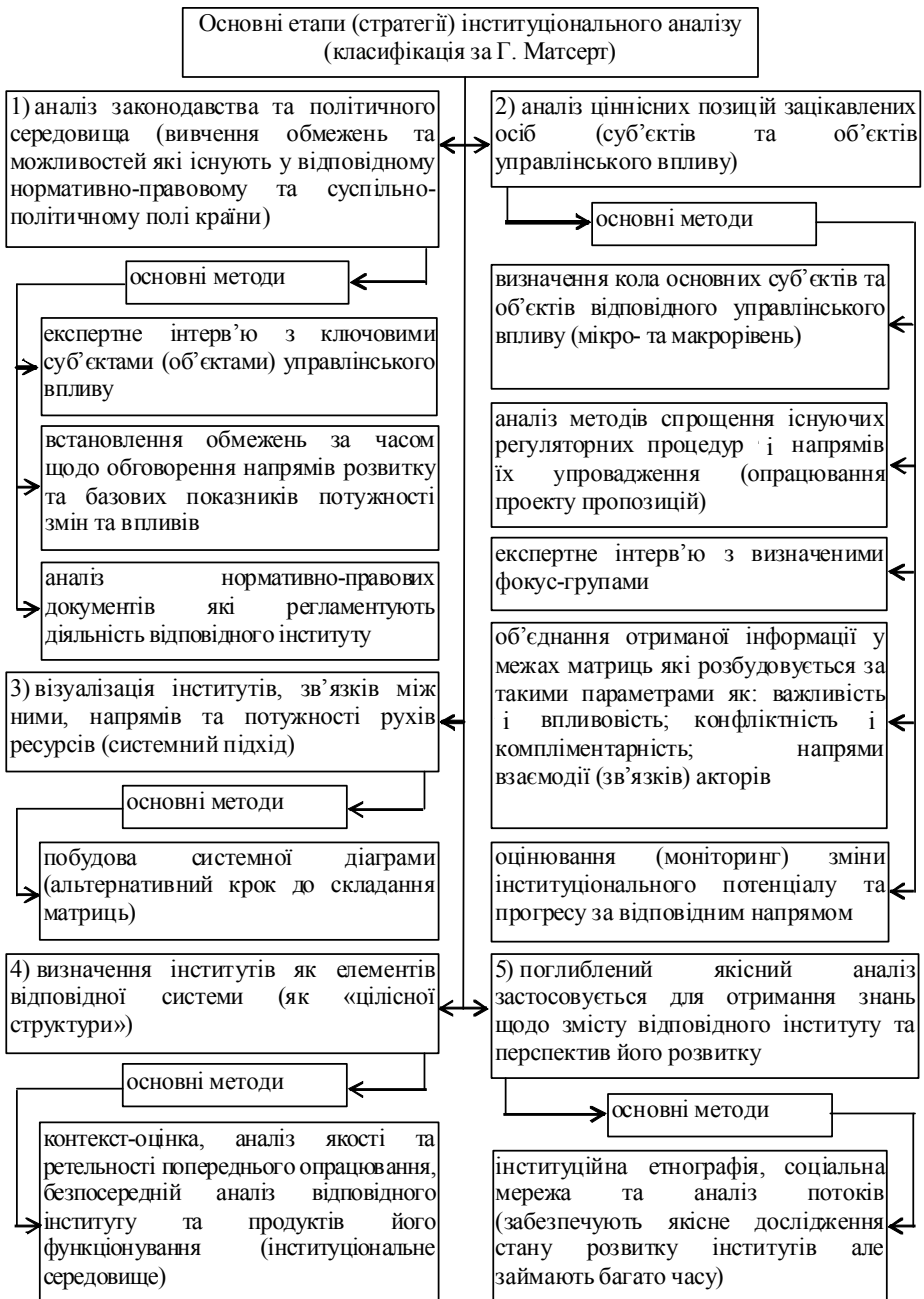


Рисунок. Напрямки інституціонального аналізу (класифікація за Г. Матсерт)

Інституціональний аналіз дозволяє з'ясувати динаміку трансформації інститутів та її відповідність змінам суспільної системи. Результатом інституціонального аналізу стає розуміння встановлених “правил гри” (за допомогою побудови статичної карти, тобто складання функціональних організаційних діаграм) і неофіційних принципів, що визначають фактичну поведінку сторін при прийнятті рішень (за допомогою складання схем руху основних ресурсів, наприклад, грошових коштів та інформації).

Попри критику інституціонального підходу до вирішення проблем суспільно-економічного розвитку, слід звернути увагу на його можливостях у вирішенні окремих питань функціонування та розвитку інституту держави.

Безумовно, розглянуті вище можливості інституціональної доктрини в контексті використання її наукового інструментарію для дослідження проблематики державного управління не вичерпують потенціал відповідного підходу та залишають порушене питання відкритим для подальшого наукового обговорення. Перспективним напрямом наукових розвідок може стати дослідження інституціональної основи функціонування основних підсистем суспільства у їх взаємозв'язку з інститутом держави.

Література:

1. *Алексеева Т. А.* Современные политические теории / Т. А. Алексеева. – М. : РОССПЭН, 2000. – 479 с.
2. *Вебер М.* Протестантская этика и дух капитализма / М. Вебер ; [пер. с нем. М. И. Левина] // Избранные произведения. – М. : Прогресс, 1990. – С. 61–135.
3. *Вебер М.* Типы легитимного порядка: условность и право / М. Вебер (пер. с нем. М. И. Левина) // Избранные произведения. – М. : Прогресс, 1990. – С. 639–643.
4. *Гриценко А. А.* Институциональная архитектура: объект, теория, методология : [монография] / А. А. Гриценко // Постсоветский институционализм: под ред. Р. М. Нуреева, В. В. Дементьева. – Донецк : Каштан, 2005. – С. 49–74.
5. *Дерябина М. А.* Основы организации реального сектора экономики: институциональный анализ / М. А. Дерябина. – М. : Ин-т экономики РАН, 2011. – 58 с.
6. *Історія економічних учень : у 2-х ч. / [В. Д. Базилевич, П. М. Леоненко, Н. І. Гражевська та ін.] ; за ред. В. Д. Базилевича. – К. : Знання, 2005. – Ч. 2. – 567 с.*
7. *Корнійчук Л. Я.* Історія економічних учень : [навч. посіб.] / Л. Я. Корнійчук, Н. О. Татаренко, А. М. Поручник. – К. : КНЕУ, 1999. – 562 с.
8. *Маоло де Молина М.* Общие понятия. Ч. 2 : Институциональный анализ, совместное исследование-действие, активистское исследование / Марта Маоло де Молина ; [пер. с англ. А. Скидана ; под. ред. А. Пензина] // EIPCP – Европейский институт прогрессивной политики в области культуры, 2004. – Режим доступа : <http://eipcp.net/transversal/0707/malo/ru>.

9. Нуреев Р. М. Эволюция институциональной теории : [монография] / Р. М. Нуреев // Постсоветский институционализм ; под ред. Р. М. Нуреева, В. В. Дементьева. – Донецк : Каштан, 2005. – С. 6–31.

10. Смольков О. А. Філософія : [навч. посіб.] / О. А. Смольков. – Львів : Магнолія Плюс, 2005. – 460 с.

11. Чухно А. А. Институционально-інформаційна економіка : підручник / А. А. Чухно, П. М. Леоненко, П. І. Юхименко. – К. : Знання, 2010. – 687 с.

12. Matsaert H. Institutional analysis in natural resources research. Socioeconomic Methodologies for Natural Resources Research. Best Practice Guidelines / Harriet Matsaert. – Chatham : Natural Resources Institute, 2002. – 16 p.

13. Negishi T. History of Economic Theory / Takashi Negishi. – Amsterdam: North Holland, 1989. – 412 p.

14. Parsons T. Essays on sociological theory / Talcott Parsons. – N.Y. : Free Press, 1964. – 460 p.

15. Scott W. R. Institutions and Organizations: Ideas and Interests / William Richard Scott. – Los Angeles : Sage Publications, 2008. – 280 p.

Надійшла до редколегії 21.02.2012 р.

УДК 351.711:352.07

В. В. НАКОНЕЧНИЙ

ФІЛОСОФСЬКО-РЕЛІГІЙНІ ДЕТЕРМІНАНТИ ФОРМУВАННЯ ІДЕОЛОГЕМИ МІСТА: УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

Розглянуто філософські та релігійні детермінанти формування ідеологем мешканців територіальної громади міста, управлінський вплив на ці процеси.

Ключові слова: управління, ідеологема міста, філософські детермінанти, релігійні детермінанти.

The article deals with philosophical and religious determinants of ideological formation of local community residents, management influence on these processes.

Key words: management, ideologema city philosophical factors, religious factors.

У царині науки співіснують різноманітні дискурси осмислення феномену міста: географічні, історичні, культурологічні, філософські, психологічні тощо. Крім того, проблематику міста досліджували з точки зору архітектури, містобудування, розташування тощо.

Система управління на міському рівні є предметом дослідження багатьох науковців (В. Авер'янов, В. Бакуменко, В. Бабаєв, В. Вакуленко, І. Дробот,

В. Куйбіда, С. Саханенко, Ю. Шаров та ін.). Утім, філософські та релігійні детермінанти формування ідеологеми мешканців територіальної громади міста, управлінський вплив на ці процеси ще набули ґрунтового наукового опрацювання.

Мета статті полягає в узагальненні концептуальних підходів щодо розвитку місцевого самоврядування на основі аналізу теоретичних засад діяльності політичних партій в напрямку розширення відкритості і гласності.

Звернемось до виявлення релігійного та філософського підґрунтя формування ідеологеми міста. Ідеологему міста можна представити як один із елементів ідеології, що складається із сукупності поглядів і уявлень, на базі яких формується самосвідомість мешканців територіальної громади міста. Вона наділена світоглядною, ціннісно орієнтаційною та регулятивною функціями. На особистісному рівні вона проявляється в самовизначенні й самоусвідомленні “Я – Харків’янин”, “Я – Полтавчанин”, “Я – Киянин” тощо. На загальнотериторіальногромадівському – “Ми – Харків’яни”, “Ми – Полтавчани”, “Ми – Кияни” та ін.

Перше місто, згідно з Біблією, збудував Каїн, якого Бог, проклявши від землі за братовбивство, змусив вести кочовий спосіб життя. Коли у Каїна народився син, “він збудував також місто й назвав це місто іменем свого сина – Енох” [3, Бут. 4.17], здійснивши перехід від кочового способу життя до осілого. Слід також зазначити, що в Біблії закладено певні стереотипи жіночності у сприйнятті феномену міста, виявити які можна завдяки метафоричним образам “міста-дів” чи “міста-блудниці” [3, Од. 18.2]. Протиставлення цих образів вказує на амбівалентну природу міста, де постійно ведеться боротьба між “високим” та “низьким”, “чистим” та девіантним тощо.

У період Античності закладається розуміння міста-поліса як певного центру, осердя високого культурного розвитку, що протиставляється периферії. Місто-поліс було одночасно містом-державою. “Античне місто було тим культуротворчим середовищем, що живило всі інші виміри епохи. Цивілізаційний статус міста визначав демаркацію меж олюдненого світу, стратифікував культурний простір ойкумени” [6, с. 11]. Власне кажучи, введення в орбіту полісу вважалося процесом цивілізування, долученням до благ цивілізації. Прекрасним містом називав іноді державу Платон, яку він конструював у праці “Держава” [8, с. 310]. Аристотель зауважував, що окрасою міста служить дім окремої сім’ї [2, с. 129].

У сфері управління в епоху Античності домінувала демократична культура. Причому демократична культура була притаманна саме містам-полісам.

У Середні віки Августин протиставляє “град Божий” “граду земному”. “Град Божий” – це вічний град, заснований Ісусом Христом, його основою є віра. Втрачаючи віру, до граду Божого дістатися неможливо. Град земний вірою не живе, це – місце погордливих людей.

Звернемось до розуміння проблематики управління в контексті протиставлення граду небесного та граду земного. Згідно з Августином, у сім’ї мир забезпечується згодою на основі балансу управління та покори тих,

що мешкають разом. А мир міста – це “упорядкована відносно управління і покори згода громадян” [1, с. 1028]. Тобто, задля суспільної злагоди варто застосовувати оптимальні управлінські механізми не лише в масштабах окремої сім’ї, але й в масштабах цілого міста. Адже дім людини, як зазначав Августин, є началом міста або ж його частинкою.

В окресленому контексті основою управління не може виступати бажання панування та владарювання, які найчастіше засновані на гордості начальницького положення. Для праведних, віруючих людей управління – це обов’язок проявляти турботу, виходячи із співпереживання за ближнього свого [Там же, с. 1033].

Разом із тим, у граді земному варто спрямовувати суспільне мислення таким чином, щоб сприйняття окремих подій чи речей було однаковим [1, с. 1037]. Уведення саме таких управлінських механізмів необхідне для забезпечення миру в суспільстві. Віруючі люди, душі яких співвідносяться з градусом небесним, мусять підкорюватися такому управлінню граду земного.

Цікавим є спостереження Августина стосовно відсутності спокою в душах людей, що проживають у містах. Він зазначав, що різним богам знайшлося місце на території міста, лише храм богині Спокою, яку звали Квіета, знаходився за мурами міст [Там же, с. 182]. Квіети люди молились саме тоді, коли прагнули спокою. На думку Августина, винесення храму за межі міста ймовірно було пов’язане з тим, що люди не хотіли здійснювати культ публічно. Це було однією з ознак неспокійного духу жителів міст.

В епоху Відродження Т. Мором і Т. Кампанеллою презентовано утопічний проект міста Сонця, в якому детально описується і вигляд такого міста, і його будова, і характеристика його державного устрою [7].

Місто Сонця складається із семи поясів (або кілець), які поєднані між собою чотирма брукованими вулицями, зверненими на чотири сторони світу. Попастись із одного кільця до іншого можна крізь чотири брами цих вулиць. За сьомим кільцем на горі розміщений храм. Кожному із семи кілець міста Сонця притаманне певне символічне значення, яке можна виявити по розписах на стінах будов, що розташовані на певному поясі міста. Усі розписи пов’язані з якимись науками. Перший пояс оздоблений геометричними фігурами. На стінах другого поясу зображено різні камені, мінерали, метали. Крім того, там намальовано всілякі атмосферні явища. Третій пояс розписаний різними видами рослин. Також там представлено тваринний світ водного царства. Четвертий пояс оздоблений птахами, п’ятий – земними тваринами. На мурах шостого та сьомого поясу зображені різні ремесла та видатні особистості. Храм, який знаходиться на горі, оздоблений зорями та відомостями про їхню величину, силу, рух. Така ієрархія наук подана для того, щоб діти вірно навчалися, використовуючи в наочний спосіб такі розписи на стінах мурів міста Сонця.

Звернемось до опису системи управління в місті Сонця. Головним правителем у цьому місті є священник на ймення Сонце (або Метафізик), а допомагають йому три співправителі – Пон (Potentia) або Сила, Сін (Sapientia) або Мудрість і Мор (Amor) або Любов. Згідно з тогочасними уявленнями, Сила, Мудрість і Любов – це три позитивні основи буття [7]. Співправитель

Сила відає питаннями війни та миру, Мудрість – вільними мистецтвами, ремеслами, науками, а співправитель Любов піклується про народження дітей. Усі разом вони беззаперечно підкорюються головному правителю Сонце.

Те, чим для селянина був його дім, для жителя міста стало втілювати ціле місто, вважав О. Шпенглер [10, с. 91]. Землеробство сприяло осілої людини. Завдяки землеробству людина перестала грабувати природу, натомість вона почала змінювати природу. Тим самим, людина також стала перетворюватися в “рослину”, тобто, в селянина, випускаючи коріння в тому місці, де він осів.

Така ситуація – прив’язаність до землі, до власного коріння – тривала століттями. Ще в наш час, на думку Г. Дерлуг’яна, можна помітити завершення процесів прив’язаності до певної території. Віками люди, живучи на землі, будували житла поруч. “Всередині цього співтовариства склався саморегульований соціальний механізм, в якому людина народжувалася, жила і вмирала” [5, с. 38]. У середині ХХ ст. ситуація стала змінюватися кардинально на більшість територій.

Отже, перейшовши від кочового способу життя до осілого, людина, починаючи жити в селах, освоїла землеробство. Наступний крок – перехід до міського способу життя – ознаменував новий стиль існування цивілізованої людини: інтелектуальний кочівник [10, с. 91]. Це людина без коріння, яка має набагато більше свободи (насамперед, духовної), ніж селянин. Всесвітня історія розгорталася на фоні міської культури. Політика, мистецтва розвивалися в містах. Місто отримує власну “душу”, відрізняючись від села. Ця “душа” не залежить від величини населеного пункту чи кількості будов, вона формується як єдине ціле завдяки своєрідності архітектурної композиції, єдності стилю, що зумовлюється наявністю центру, ринку, собору тощо. Якщо село вписується в природу, імітуючи солом’яними дахами хаток горбисту місцевість, садками гаї, провулками – яри, то місто всім своїм силуетом протистоїть лініям природи, її ландшафтам. Місто створює власні чудернацькі ландшафти.

З точки зору проблематики управління зазначимо, що над селянами здавна вивищувалися дві верстви – знать і духовенство, що уособлювали світську та духовну владу. З появою міст на авансцені стрімко з’являється буржуазія – третій провідний клас, що здійснює власний вплив на управлінські процеси [Там же, с. 97]. Буржуазія виступає проти феодалів, тобто, проти засилля крові і традиції. Відбувається реформування традиційних устоїв, зокрема релігії. Для буржуазії місце релігії займає наука.

Із появою буржуазії відбуваються зміни у сприйнятті власності. Якщо раніше власність, що передавалася у спадок, вважалася престижною, то, згідно з Г. Тардом, престижу набула та власність, яка зароблена власною працею [9, с. 310].

У містах цінність землі, що невідривна від селянського способу життя, відступає на задній план. Основну цінність набувають гроші, які можна обміняти на будь-який товар. Урешті виникають столиці – великі міста, де зосереджені базові ресурси цивілізацій. Інші населені пункти означаються як провінція. “Якщо ранній час означає народження міста із землі, пізній час – боротьбу між містом і селом, то цивілізація перемогу міста, з якою вона

відділяється від ґрунту і від якої гине сама” [10, с. 110]. Отже, О. Шпенглер вважав, що цивілізація, будучи відірваною від коренів, обов’язково загине.

Мешканцям великих міст притаманна специфічна самоідентифікація, що відрізняє їх від жителів сіл [11]. Ця – зумовлена урбаністичністю – самоідентифікація формує своєрідну ідентичність, суттєво впливаючи на світосприйняття індивіда – жителя великого міста.

Поява великих міст, які протиставляють себе маленьким містечкам та селам, зумовлена поступом цивілізації. Головними містами вважаються столиці. У французькій мові, зазначає П. Бурдьє, навіть саме поняття “столиця” (*la capitale*) співзвучне поняттю “капітал” (*le capital*), оскільки тут концентруються основні ресурси держави. “Столиця не може мислитися інакше, як у відношенні з провінцією, яка не має нічого іншого, крім позбавлення (відносного) і столичності, і капіталу” [4, с. 55].

Поява великих міст спричинила поглиблення ліній розколу між центром і периферією не лише між окремими населеними пунктами, але й виокремила такі чіткі лінії демаркації всередині самого великого міста. Так, наприклад, центр великого міста найчастіше протиставляється його околиці як місце концентрації найбільш дефіцитних благ. Окрім того, певні вулиці вважаються більш “висококультурними” та пріоритетними для відкриття на них офісних центрів, магазинів відомих торгових марок тощо. Скажімо, у Парижі такою вулицею є П’ята авеню, у Києві – Хрещатик, у Харкові – вулиця Сумська.

Мешканцям великих міст притаманна специфічна самоідентифікація, що відрізняє їх від жителів інших населених пунктів. Ця самоідентифікація формує специфічну ідентичність, що суттєво впливає на світосприйняття індивіда як жителя великого міста.

Подальші дослідження будуть корисними в напрямку визначення специфічності ідентичності мешканців територіальної громади міста, впливу на неї різних релігійних конфесій.

Література:

1. *Августин Блаженний*. О граде Божием / Блаженный Августин. – Мн. : Харвест ; М. : Аст, 2000. – 1296 с. – (Классическая философская мысль).
2. *Аристотель*. Никомахова етика / Аристотель // Сочинения : В 4-х т. – М. : Мысль, 1983. – 830 с.
Т. 4. – С. 53–294.
3. Біблія або Святе письмо Старого та Нового завіту (повний переклад, здійснений за оригінальними єврейськими, арамейськими та грецькими текстами). – United Bible Societies : Ukrainian Bible 63 DC, 1991. – 1391 с.
4. *Бурдьє П.* Соціологія соціального пространства / Пьер Бурдьє ; [пер. с фр. ; отв. ред. пер. Н. А. Шматко]. – М. : Ин-т экспериментальной социологии ; СПб : Алетейя, 2007. – 288 с. – (Серия “Gallicinium”).
5. *Быков П.* Капитализм для всех (интервью с профессором социологии американского Северо-Западного университета Георгием Дерлугьяном) / П. Быков, Т. Гурова // Эксперт. Украинский деловой журнал. – 2006. – № 18 (68). – 14–18 мая. – С. 38–47.

6. Мисюра Т. М. Місто як предмет філософсько-культурологічної рефлексії : автореф. дис. ... к.філос.н. : спец. 09.00.04 "Філософська антропологія, філософія культури" / Т. М. Мисюра. – К. : Національний педагогічний університет імені М. П. Драгоманова, 2011. – 19 с.

7. Мор Т. Утопія. Місто Сонця / Т. Мор, Т. Кампанелла ; [пер. з лат.] вступ. слово Й. Кобова та Ю. Цимбалюка ; передм. Й. Кобова. – К. : Дніпро, 1988. – 207 с. – Режим доступу : <http://thales2002.narod.ru/suntext.html>.

8. Платон. Государство / Платон // Филеб, Государство, Тимей, Критий / Платон ; [пер. с древнегр. С. С. Аверинцева, А. Н. Егунова, Н. В. Самсонова ; общ. ред. А. Ф. Лосева, В. Ф. Асмуса, А. А. Тахо-Годи]. – М. : Мысль, 1999. – 656 с. – С. 79–420.

9. Тард Ж. Законы подражания. (Les lois de l'imitation) / Ж. Тард ; [переводъ съ французскаго]. – С.-Петербургъ : Издание Ф. Павленкова, 1892. – 372 с.

10. Шпенглер О. Закат Европы : в 2 т. / Освальд Шпенглер ; [пер. с нем. и примеч. И. И. Маханькова]. – М. : Мысль, 1998. –

Т. 2 : Очерки морфологии мировой истории. – 606 с.

11. Proshansky H. M. The city and self-identity / Harold M. Proshansky // Journal of Environment and Behaviour. – 1978. – Vol. 10. – P. 241–256. – Режим доступу : <http://eab.sagepub.com/content/10/2/147.full.pdf+html>.

Надійшла до редколегії 03.05.2012 р.

УДК 35.071

О. В. ОРЛОВ

ФУНКЦІЙНА СКЛАДОВА КОНЦЕПТУАЛЬНОЇ МОДЕЛІ ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Розглянуто систему функцій науки державного управління. Доведено, що дана система відіграє визначальну роль у становленні теорії державного управління. Викладено концептуальну модель науки державного управління, яка може бути корисною для вирішення актуальних теоретичних і практичних завдань державного будівництва.

Ключові слова: державне управління, концептуальна модель, функцій на складова.

This article was reviewed scientific system of functions of government. It is shown that this system plays a decisive role in the theory of public administration. The above conceptual model of governance of science may be useful for the decision of the theoretical and practical problems of state building.

Key words: public administration, conceptual model, the functional component.

Будь-яка наука є складною системою принципів, концепцій, моделей, програм, рекомендацій, правил, інструкцій, сценаріїв, схем, що спрямовані на вдосконалення практики функціонування різних соціальних систем і структур. У процесі становлення та розвитку науки ця система постійно ускладнюється та узгоджується. Створюються своєрідні поліструктури, субструктури предмета, що вивчаються задля створення наукової картини світу в межах предмета, що досліджується. На самому загальному рівні наука визначається узгодженою тріадою, в якій пов'язані предметні, проблемні та функційні поля. Саме в цій тріаді сконцентровано основні питання науки: що вивчається – предметне поле; чому вивчається – проблемне поле; та навіщо вивчається – функційне поле. Неможливо зрозуміти сутність предметного поля науки державного управління, без одночасного проблемного та функційного поля її теорії.

Структура і сутність предмета одночасно як визначається, так і залежить від такого поняття, як проблема. Це пояснюється тим, що в будь-якій науці отримання нових знань, розширення старих або просто їх уточнення здійснюється шляхом вирішення наукових проблем, а наукові проблеми виникають не спонтанно, а на шляху забезпечення виконання наукових функцій. Але і предметна, і проблемна сфера визначається загальними та специфічними функціями теорії, що розробляється. Саме для забезпечення цих функцій і створюється відповідне предметне і проблемне поле науки державного управління. Можна сказати, що вся наука державного управління створена заради забезпечення нижченаведених специфічних функцій.

1. Онтологічна – визначає сутність причинно-наслідкових залежностей і пояснює сутність істотних характеристик державно-управлінських процесів, відповідає на питання, що є держава і управління, як і чому вони виникають і взаємодіють та розвиваються.

2. Гносеологічна – полягає у виробленні наукових концепцій, доктрин, понять, категорій, прийомів і способів, що є основою наукового пізнання процесів державного управління.

3. Евристична – відкриває нові закономірності в розвитку державно-управлінських відносин і інститутів, зокрема в умовах сучасних демократичних трансформацій.

4. Прогностична – на підставі теоретичних уявлень про “наявний” стан відомих явищ робляться висновки про існування невідомих раніше фактів, об'єктів або їх властивостей, зв'язків між. Передбачення про майбутній стан явищ (на відміну від тих, які існують, але поки не виявлено) називають науковим передбаченням, передбачає ті чи інші зміни в державно-управлінській діяльності, визначення тенденцій розвитку модусу суспільного життя, висуває гіпотези про його розвиток.

5. Методологічна – на базі теорії формується система понять і категорій, прийомів, методів і процедур, що застосовуються як у науці, так і у практиці державного управління.

6. Ідеологічна – систематизує ідеї та цінності, якими визначається головна місія державного управління, що безпосередньо спрямована на формування свідомості суб'єктів, що її здійснюють.

7. Організаційно-прикладна – полягає в перетворенні, реформуванні, розвитку державного управління, в розробці рекомендацій і пропозицій щодо вирішення актуальних проблем державного будівництва, в забезпеченні його науковості.

8. Розглядаючи теорію державного управління як навчальну дисципліну, можна виокремити ще дві спеціальні функції:

а) статусна – формує понятійно-категоріальний апарат та методологічний інструментарій, необхідний для подальшого освоєння системи державно-управлінських знань.

б) узагальнююча – на завершальному етапі вивчення за допомогою теорії державного управління узагальнює отримані знання з множини наук, що забезпечують процеси державного управління та дозволяє отримати цілісне знання про державне управління.

9. Прикладна – практична функція. Кінцеве призначення будь-якої теорії – бути втіленою в практику, бути керівництвом до дії щодо зміни реальної дійсності, виробляє пропозиції щодо вдосконалення різних сторін суспільного життя шляхом державно-управлінських впливів.

Зрозуміло, що всі ці функції взаємопов'язані і можуть дати позитивний результат лише будучи взятими у відповідному системному поєднанні. Цілком справедливе твердження про те, що немає нічого практичніше, ніж хороша теорія. Але як з множини конкуруючих теорій вибрати кращу?

Рішення проблем науки державного управління здійснюється в рамках певної системи соціальних функцій, які виконуються науковою дисципліною. Інакше кажучи, система будь-якого наукового знання, як і предмет, що нею відбивається, знаходить сенс і життєвість лише завдяки її функціонуванню.

Звідси можна зробити два висновки: по-перше, функція виступає вельми важливим і ключовим поняттям категоріального устрою системи науки, по-друге, це найважливіше, бо функція є не просто поняття, не просто елемент науки, а по суті, реалізація предмета наукової дисципліни, тобто спосіб існування і виявлення предмета.

Інакше кажучи, під функцією розуміється не тільки службова роль наукового предметного знання, а й поведінка і робота у практиці науки в цілому і даної наукової дисципліни зокрема, обумовлюється як внутрішньої їх природою, змістом і структурою, так і громадськими потребами.

Багатоаспектність і багат шаровість структури предмета науки державного управління передбачає її багатофункціональність як наукової дисципліни. У методологічному плані систематизація функцій державного управління має спиратися на основні види державно-управлінської діяльності, куди входить і наукова діяльність як специфічна соціальна та інформаційна система, а також на принцип дерева функції (рис. 1).

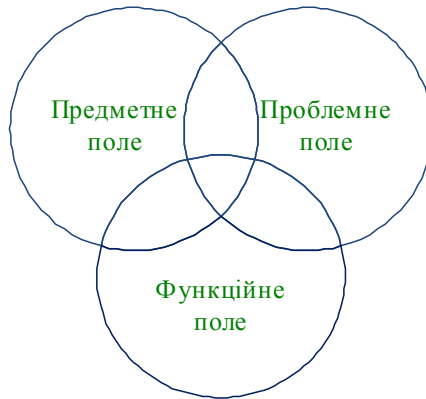


Рис. 1. Системна взаємодія предметно-проблемно-функційних вимірів наукового пізнання

Крім того, слід урахувати реальне місце і положення, яке посідає наука державного управління в системі наук взагалі та в системі однотипних, споріднених наук зокрема. Ці методологічні підходи дозволяють виділити три основні функції наукової дисципліни: гносеологічну (пізнавальну), аксіологічних (оціночну), праксеологічну (практично-перетворювальну). У свою чергу, останні реалізуються через безліч відповідних підфункцій.

У літературі разом і на рівних правах з поняттям функція науки фігурують такі поняття, як мета науки, завдання науки, значення науки, роль науки. При цьому слід особливо підкреслити, що нерозробленість теорії функції науки негативно відбивається і на питаннях про цілі, завдання, роль, значення науки в суспільній практиці. Про це свого часу говорив ще А. Ейнштейн: “Наука настільки суб’єктивна і психологічно обумовлена, що на запитання, яка мета і значення науки – у різні часи і від різних людей ми отримуємо абсолютно різні відповіді” [2, с. 17–18].

Формування когерентно узгодженої системи функцій науки державного управління необхідно проводити, дотримуючись таких принципів.

По-перше, при систематизації понятійно-категоріального апарату функції науки правомірно використовувати принцип дерева функції.

По-друге, поняття метанауки, завдання науки, значення науки, роль науки державного управління суть поняття, що розкривають зміст системи соціальних функцій, слід розглядати як конкретизацію різних функцій наукової дисципліни за принципами дерева цілей.

По-третє, строго науковими з цих понять є власне мета і завдання науки, тоді як значення і роль науки – суть поняття або індивідуальної буденної свідомості (навіщо наука мені?), або масової буденної свідомості (навіщо наука суспільству?), або поняття, науковий сенс, яких ще однозначно не визначено.

По-четверте, поняття функції науки логічно передбачає таке поняття, як результат функціонування науки. Саме тому Гегель і мав право висловити своє парадоксальне твердження: “Протиріччя є критерій істини, відсутність протиріччя – критерій помилки” [5, с. 265]. Тому він і мав право позбавити горезвісний принцип “виключення суперечності” статусу закону мислення, статусу абсолютної і незаперечної норми істини [2; 3]. Гегель цим зовсім не закреслює стару формальну логіку з її вимогами, він знімає в її складі більш глибокого і серйозного розуміння. Зокрема, він бачить раціональне зерно так званої заборони суперечності в тому, що суперечностями як такими справа не закінчується, бо суперечність слід розуміти разом з його зняттям. Іншими словами, принцип виключення суперечності справедливо тлумачиться тут як пропозиція, що абстрактно формулює реальний аспект дійсного закону мислення, дійсною логічної форми. І цей дійсний закон мислення полягає в тому, що протилежності не просто фіксуються як такі, самі по собі, поза зв’язком один з одним, а осягаються в їх єдності, що доходить до їх тотожності, причому як протилежності, так і їх тотожність виступають як моменти переходу одного в інше.

Справа в тому, що будь-який суб’єкт науки намагається отримати наукові результати та прагне, щоб ці результати були застосовані на практиці. У цьому і є сенс будь-якої наукової діяльності. Тому можна зробити висновок, що науковий результат як продукт діяльності суб’єкта науки і продукт функціонування самої науки в цілому на справі є заключне ключове поняття всього категоріального устрою науки, необхідний елемент інтегральної предметної моделі наукової дисципліни.

Виникає, однак, питання, в чому конкретно виражається результат функціонування науки? У зв’язку з цим слід зазначити, що в науці в цілому питання про самі наукові результати в теоретичному, типологічному, прагматичному планах поглиблено ще не вивчено. Звідси виходить строкатість в їх визначення, характеристиках, і, більше того, з дуже поширеним протиставленням різних форм вираження наукових результатів один до одного. Усе це ускладнює ефективне функціонування різних наук у системі суспільної практики.

Таким чином, наукові результати мають бути систематизовані в таких основних напрямках і послідовності: а) необхідно визначити самі сутнісні форми вираження наукових результатів і форми зовнішнього прояву самих цих наукових результатів; б) необхідно з’ясувати ієрархії наукових результатів за певними критеріями їх систематизації, не протиставляючи їх один одному, в) методологічно виправдано класифікувати результати науки, виходячи зі специфіки кожної функції і підфункцій, що забезпечуються науковою дисципліною, оскільки будь-яка наукова дисципліна в рамках кожної своєї функції має цілком певну систему істинних і хибних, позитивних і негативних, основних і побічних, кінцевих і проміжних, потенційних і актуальних (реальних) результатів; г) необхідно більш чітко визначити наукові результати в ланцюжку: наука – виробництво – людина, а саме результати фундаментальних

досліджень, результати прикладних досліджень, результати розробок, результати застосування наукових досліджень в експериментальних, дослідно-виробничих роботах, результати застосування наукових вишукувань в серійному виробництві, результати застосування наукових вишукувань в масовому виробництві і, нарешті, результати, що відображаються на самій людині – як на своєрідному індикаторі науково-технічного прогресу у всесвітньому, країнознавчій, локальному та індивідуальному масштабах [2].

Разом з тим кожна наукова дисципліна має деякий інтегральний результат у вигляді створеної в рамках її предметної специфіки своєрідної предметної наукової картини світу. Наприклад, державне управління в якості свого інтегрального результату може вважати створення ідеальної картини соціального світу та шляхи її ефективного досягнення.

Необхідно, щоб ця картина була узгоджена і з різними частковими науковими картинами світу інших наук, як необхідного кроку до створення єдиної метаінтегральної наукової картини Світу людини, Життя і Всесвіту як полілектичного та/або діалектичного синтезу різних предметних наукових картин світу, на шляху розвитку науки і суспільної практики, який дозволяє виробити ефективні шляхи розвитку світового співтовариства по “науковому компасу” [1, с. 293].

Заключним етапом дослідження результатів науки є вироблення системи критеріїв і показників оцінки реального ефекту функціонування як окремих наукових дисциплін, так і всієї системи наук (перетворення потенційних результатів науки в актуальні). Цим самим забезпечується діалектична єдність процесу виробництва наукового продукту та процесу його споживання. Лише спожитий науковий продукт, як і будь-який інший спожитий продукт, стає дійсним продуктом, а у випадку наукового продукту – інновацією.

У свою чергу, дійсний науковий продукт для суб’єкта науки державного управління виступає необхідною умовою і стимулом для продовження нового витка творчих наукових досліджень. Таким чином, коло замикається – предметний рух наукової дисципліни починається з діяльності суб’єкта науки з виробництва нового знання-продукту і завершується його поверненням до нього ж у вигляді спожитого наукового продукту – дійсного продукту, який слугує потужним стимулом і змістом саморозвитку науки. Система соціальних функцій науки державного управління та пов’язаних з ними проблеми представлені на рис. 2.

Таким чином, у статті зроблено спробу обґрунтувати і розкрити логіку систему функцій науки державного управління, що в полелектичній єдності утворює цілісну категоріальну систему наукової дисципліни – філософський рівень дослідження, або те ж саме – загальну дисциплінарну модель науки державного управління – наукознавчий рівень дослідження.

Наголосимо, що дана теорія (модель) побудована навколо таких стрижневих понять, як предмет, проблема та функція та загальну (інтегральну) предметну модель наукової дисципліни “державне управління” можна наочно представити таким чином (рис. 3).

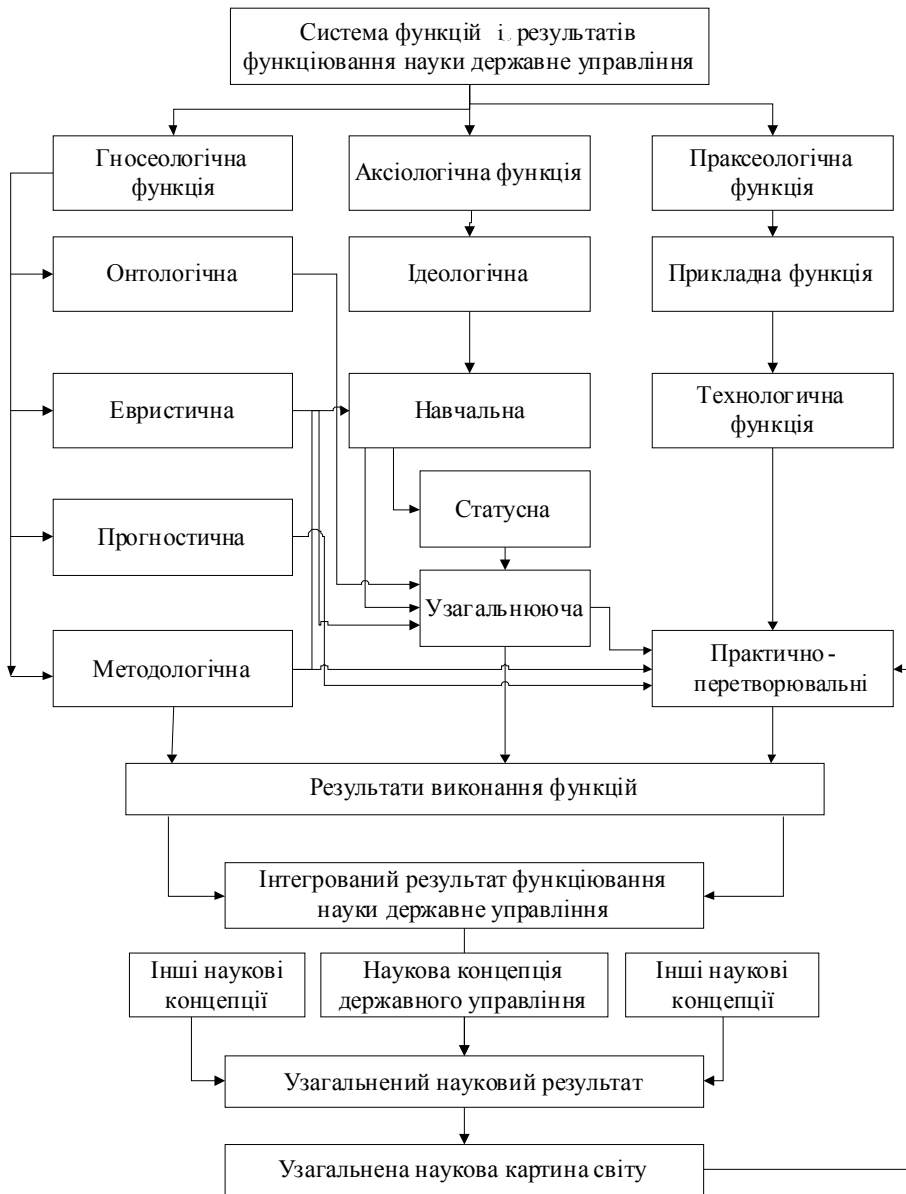


Рис. 2. Система функцій і результат функціонування науки державного управління

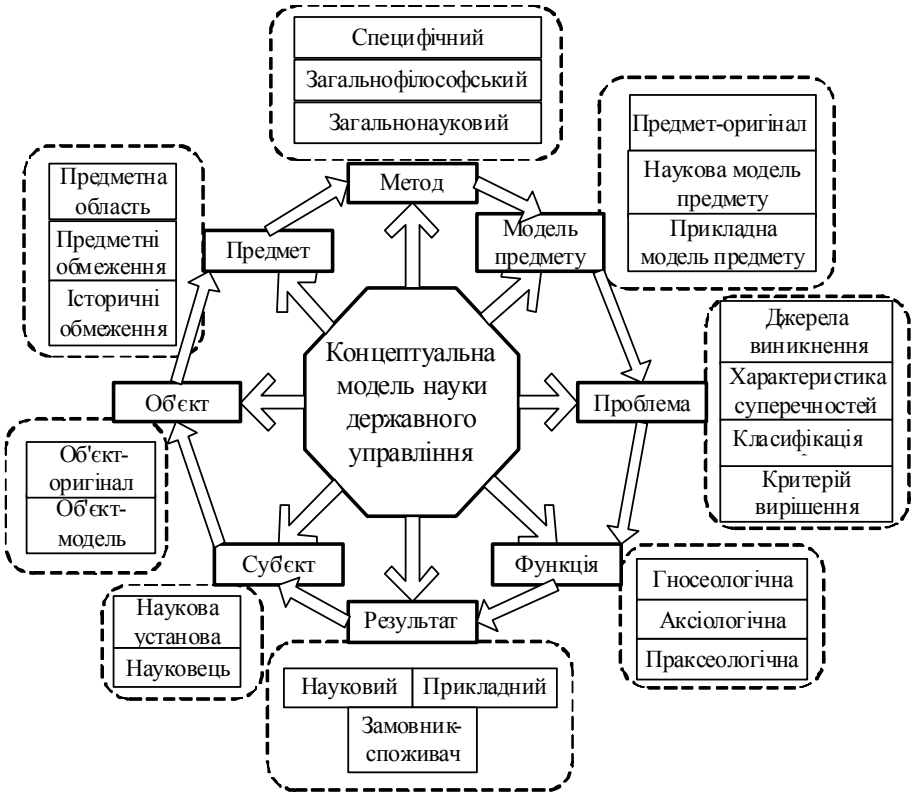


Рис. 3. Концептуальна модель науки державне управління

Наведена концептуальна модель науки державного управління сприятиме подальшій розробці загальної теорії науки державного управління і одночасно може створити фундамент для нової парадигми науки державного управління.

У праксеологічному аспекті загальна предметна модель науки державного управління дозволяє з нових концептуально-методологічних позицій підійти до будь-якої окремо взятої частини наукової або навчальної дисципліни державного управління, дослідженню її реального статусу більш повно, всебічно об'єктивно і достовірно в різних напрямках і аспектах суперечливого процесу реалізації її предмета як в широкому (інтегральному), так і у вузькому (локальному) сенсі слова.

Це, в результаті, є необхідною умовою підвищення ефективності соціального прогресу та науки державного управління як найважливішого його компонента у вирішенні актуальних проблем і завдань, що стоять як перед людиною і групою людей, так і перед окремим суспільством і всім світовим співтовариством у цілому.

Література:

1. Абдеев Р. Ф. Философия информационной цивилизации: диалектика прогрессивной линии развития как гуманная общечеловеческая философия для XXI века : учеб. пособие / Р. Ф. Абдеев. – М. : Гуманит. изд. центр “ВЛАДОС”, 1994. – 335 с.
2. Алиев У. Ж. Методология построения общей предметной модели научной дисциплины / У. Ж. Алиев // Теоретическая экономика. – 2011. – № 3. – С. 7–18.
3. Алиев У. Ж. Методология построения общей предметной модели научной дисциплины / У. Ж. Алиев // Теоретическая экономика. – 2011– № 4. – С. 8–18.
4. Бернал Д. Д. Наука в истории общества / Д. Д. Бернал ; пер. с англ. А. М. Вязьминой [и др.] ; общ. ред. Б. М. Кедрова, И. В. Кузнецова. – М. : Изд. иностр. лит-ри, 1956. – 735 с.
5. Гегель Г. В. Ф. Работы разных лет : в 2 т. / Г. В. Ф. Гегель. – М. : Мысль, 1970. – Т. 1. – 510 с.

Надійшла до редколегії 12.03.2012 р.

УДК 351

С. А. ПОПОВ

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ЩОДО ПОШИРЕННЯ НОВОВВЕДЕНЬ У ПУБЛІЧНОМУ СЕКТОРІ: СТАН І НАПРЯМИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Розглянуто стан розробки теоретико-методологічних засад і напрями подальших досліджень щодо поширення публічно-управлінських нововведень, управління ним та факторів, що визначають його динаміку.

Ключові слова: державний менеджмент, інноваційна діяльність, інноваційний розвиток, інновація, публічне управління.

In the article the state of development of theoretical and methodological bases and direction of further researches is examined in relation to distribution of public-administrative innovations, managements by them and factors that determine his dynamics.

Key words: state management, innovative activity, innovative development, innovation, public management.

Сучасні пріоритети державної політики, результати інноваційно-орієнтованих теоретико-прикладних досліджень переконують у необхідності масового впровадження публічно-управлінських нововведень (далі – ПУН) в Україні як у назрілій потребі та неодмінній передумові розвитку публічного сектора.

Так, Національними планами дій на виконання Програми на 2011 р. та 2012 р. актуалізовано ПУН щодо: середньострокового планування; внутрішнього аудиту; концентрації фінансових ресурсів; об'єднання територіальних громад; моніторингу розвитку регіонів; програмно-цільового бюджетування на місцевому рівні тощо [36; 37]. Прикладами масового поширення ПУН в Україні, зокрема є: Державна програма щодо реалізації політики якості у публічному секторі [39], регіональні програми [39; 44], міжнародні програми та проекти щодо: зміцнення ролі громадськості у наданні державних послуг [31; 40], упровадження принципів публічного менеджменту [25; 44, с. 43–45; 45, с. 231; 40; 46] та засад Європейської Стратегії [14]. Сучасний стан поширення ПУН не надає впевненості в досягненні бажаного результату щодо розвитку публічного сектору на інноваційних засадах.

Інноваційна проблематика в публічному секторі привертає увагу багатьох вітчизняних і закордонних дослідників, зокрема: В. Бакуменка, Л. Бойко-Бойчука, В. Дзюндзюка, В. Іванова, Ю. Кальниша, С. Кравченка, А. Крупника, Н. Піроженко, В. Латрушева, М. Лахижу, П. Надолішнього, Т. Пахомову, Л. Приходченко, Е. Роджерса, Х. Хачатуряна, Дж. Евалта, Дж. Грахама.

Широкий спектр ПУН, необхідність їх масового поширення (лише в цьому випадку слід очікувати належного ефекту від реалізації сучасних пріоритетів державної політики), стримане розповсюдження нововведень, а часом і невдачі привертають увагу дослідників і практиків до інноваційної проблематики в публічному секторі. Однією з вагомих причин стриманого поширення ПУН є недосконалість розробки знань про закономірності та істотні властивості, зв'язки, поняття, принципи та методи інноваційної діяльності в публічному секторі.

Мета даної роботи – аналіз стану розробки теоретико-методологічних засад щодо та визначення напрямів подальших досліджень щодо процесів поширення ПУН, управління ним і факторів, що визначають його динаміку.

Виклад основного матеріалу доцільно розпочати з розгляду стану напрацювань у зазначеному аспекті. Так, *інноваційний процес* (далі – ІП) досліджують М. Денисенко та інші, які визначають п'ять його поколінь [38, с. 44–46]. Для потреб публічно-управлінської практики може бути адаптований лінійно-послідовний процес третього покоління, що ґрунтується на життєвому циклі інновації. Приклад такого типу ІП запропоновано А. Кузнецовим [23].

Залежно від типу нововведення та умов його впровадження зміст ІП змінюється. Навіть при впровадженні однотипної соціальної інновації зміст цього процесу в кожному випадку є особливим. Найбільш узагальнене уявлення про ІП надає підхід А. Пригожина [32, с. 30–31], що ґрунтується на життєвому циклі інновації: цикл створення (науково-інноваційний процес) інновації і цикл її реалізації. Порівняно з матеріальними нововведеннями перший цикл соціальної інновації дещо спрощено: цикл розробки і освоєння об'єктивує ідею у формі проекту, а також може включати етап його освоєння, тобто етап виготовлення відсутній. Цикли ж реалізації зазначених типів інновацій суттєво відмінні, що зумовлено домінуванням у “соціальному”

ІІ соціального фактору, який є ключовим в інноваційному потенціалі організації. Її працівник має постати носієм нової ідеї та впливати на динаміку її впровадження: прискорювати або стримувати залежно від актуалізації певного чинника.

Для публічного сектора характерними є внутрішньоорганізаційні, міжорганізаційні та індивідуально-орієнтовані ІІ. А. Мельник та ін. у державно-управлінському аспекті ІІ розглядають досить ускладнено [26, с. 471–484]. Внутрішньоорганізаційні ІІ також досліджують Н. Краснокутська [22, с. 67], Е. Роджерс [41, с. 459], П. Микитюк [28, с. 45–9] та А. Мешков [27, с. 117–128]. Їх підходи є доволі близькими, хоча розроблялися для різних сфер діяльності. Так, Е. Роджерс і А. Мешков структурують їх на три складові, середня з яких стосується етапу прийняття рішення. Перша складова забезпечує переконливу соціалізацію нововведення, інша – реалізацію рішення. Спираючись на досвід впровадження СУЯ у Польщі та Україні, аналогічний підхід до структурування наводить М. Лахижа [25, с. 24–25, 27, 36–37, 78–79].

Е. Роджерс [41, с. 459] та А. Мешков [27, с. 117–128] розглядають також індивідуально-орієнтовані ІІ, які за структурою є досить подібними з внутрішньоорганізаційними. ІІ міжорганізаційного характеру стосується нововведення, складові якого розподілені між декількома суб'єктами впровадження інновації. Етапи таких процесів мають враховувати розподіл робіт між органами публічного управління (далі – ОПУ).

Поширення (дифузію) нововведень досліджують Дж. Брайант, Д. Енджел, Н. Краснокутська, А. Пригожин, Е. Роджерс, Н. Чухрай та ін. [22, с. 87–92]. Так, А. Пригожин стверджує, що поряд зі створенням і освоєнням нововведення, ефект від нього досягається тільки у випадку його масового поширення. Н. Краснокутська наводить модель поширення інновацій на макрорівні в межах всієї економіки: окреслює фінансово-кредитні, податкові, амортизаційні та інші інструменти державної підтримки, що стимулюють масове поширення вже застосованих нововведень у нових умовах або нових галузях виробництва, у нових країнах. Така модель може бути адаптована до потреб публічного сектора.

Д. Енджел, Н. Чухрай, Р. Патора в аспекті маркетингових досліджень розглядають дифузію нововведень із застосуванням епідеміологічної моделі та моделі визнання (процеси індивідуального характеру) [13, с. 662; 48, с. 77–119]. Перша модель ґрунтується на ефекті “інфікування” ранніми впроваджувачами наступних послідовників. Ці моделі є стохастичними та математично описуються. Найбільш поширена модель Басса, яка віддзеркалює динаміку кумулятивного зростання користувачів у часі [41, с. 237–240; 48, с. 77–119]. Провідними в цій моделі є засоби масової інформації (перший вплив) та міжособистісна комунікація (наступний і найбільш вагомий вплив). Остання за рахунок “критичної маси” користувачів (носіїв новинки) спричиняє ефект самопідтримки процесу поширення нововведень. Спираючись на моделі Басса та Роджерса (остання частковий випадок першої), Дж. Брайант і С. Томпсон досліджують медіавплив у рамках теорії дифузії інновацій [4, с. 133–146].

Модель Роджерса структурує впроваджувачів залежно від їх інновативності. Зазначені моделі застосовано для умов поширення нововведень як у середовищі індивідів, так і організацій. Також висловлюється думка про можливість їх використання в ОПУ. Цієї ж думки дотримується Л. Кларк [50, с. 94].

Управління інноваційними змінами. А. Мельник та ін. вважають, що в державному управлінні назріло питання про впровадження цілісної системи управління інноваціями [26, с. 471–484]. Дослідники соціальних інновацій до складу ІІ включають такі елементи управління: вибір привабливої (раціональної) інновації та прийняття рішення, його реалізацію. У випадку масового поширення нововведень питання управління є наріжними. Упровадження системи управління якістю (далі – СУЯ) в ОПУ Болгарії і Росії [25, с. 83–89] та України [34] було засновано на програмно-цільовому підході. В останньому випадку цей підхід реалізовано невдало. Д. Карамішев розглядає програмно-цільовий підхід для управління ІІ у системі охорони здоров'я [16].

У загальному випадку проблема поширення нововведень у системі ОПУ має ситуативний (актуальність обмежена у часі) характер і відноситься до слабкоструктурованих через наявність невизначеностей різної природи. Інноваційне програмно-цільове рішення може мати ієрархічний характер: формуватися та реалізовуватися за участі декількох рівнів управління на підставі зустрічних потоків рішень “знизу → вверх” ↔ “зверху → вниз” [3, с. 65; 2, с. 89; 11, с. 213–214]. Прийняття такого рішення може здійснюватися як колегіально, так і одноосібно [41, с. 50, 60]. Перше забезпечує розширення баз соціалізації нової ідеї та експертних оцінок, а інше – спрямованість реалізації рішення.

За ситуативного підходу як ідеальну на кожному рівні управління можна обрати раціональну модель прийняття управлінського рішення [3, с. 63; 1, с. 47], де прийняте рішення стосується вибору зоснованих альтернатив раціональної інновації, що найкраще забезпечить вирішення назрілої проблеми.

На найнижчому рівні управління В. Дзюндзюк пропонує застосувати кероване впровадження організаційних змін за умови подолання дисбалансу між внутрішнім потенціалом органу влади і зовнішнім контролем [12]. Внесення таких змін пропонується здійснити в декілька етапів: підготовка, розробка та впровадження стратегії змін. При цьому акцентується увага на необхідності створення “критичної маси” керівників, які б ініціювали масштабні зміни.

Л. Гордієнко [8] для вибору раціонального ПУН (внутрішньо-організаційного характеру) пропонує використати метод Сааті, що ґрунтується на експертних оцінках та попарних порівняннях альтернатив [43, с. 24]. Критеріями раціональності в цьому випадку можуть постати загальнодержавна, регіональна та місцева значимість обраних інновацій.

На вищому рівні управління вибір раціональної інновації ускладнюється зростанням впливу невизначеностей як сукупності випадковостей, що зокрема породжені: розбіжностями інноваційних потенціалів ОПУ; недосконалістю інструментів прийняття рішень, видів і способів супроводу інноваційної

діяльності, а також наявністю опору нововведенням на всіх рівнях управління. На вищому рівні управління зростає ступінь ризиків унаслідок прийняття або відхилення нововведення. Тому мінімізацію ризиків Р. Чемчикаленко [1, с. 10–15] пропонує здійснити на етапі вибору раціональної інновації, так як значний обсяг випадковостей спричиняє труднощі в оцінці навіть явно “життєспроможної” ідеї. Для цього використовує комплексну оцінку ефекту, що очікується, з урахуванням ймовірностей реалізації нової ідеї, попиту на неї, швидкості її реалізації та величини соціального, економічного та екологічного наслідків.

У випадку наявності невизначеностей і ризиків, вибір раціонального нововведення можливо здійснити із застосуванням критеріїв Ваальда, Севіджа, Гурвіца та математичного очікування (правило Байєса), а також критерії середнього значення та стандартного відхилення Бернуллі, Лапласа та інших [17, с. 71–85; 19, с. 73–83; 21, с. 161–172; 7, с. 111–118]. Привертає увагу критерій мінімуму середнього ризику, який реалізує принцип якості прийнятого рішення (рішення приймається тільки на підставі фактів), де показником його раціональності є ймовірність правильності його прийняття та враховує ризики при прийнятті або відхиленні нововведення [49]. На підставі цього критерію може бути розроблено інструмент щодо вибору раціонального нововведення.

Фактори, що впливають на динаміку поширення соціальної інновації. На думку М. Афанасьєва [1, с. 125–133], В. Дзюндзюка [12], В. Каткова [18], Т. Ковальової [20], А. Мельник та ін. [26, с. 471–484], Е. Роджерса, П. Лоуренса [41, с. 109–117], А. Пригожина [32, с. 131–142] головна перешкода на шляху ПУН полягає в соціальному факторі, а у випадку публічного сектора наголошують на неготовності та небажанні державних службовців до змін, зокрема вищого керівництва, його прихильність до політичних питань. Тому справедливим є судження, що в організаційних змінах провідними мають постати переміни у свідомості працівників організації.

М. Лахижа до основних перешкод поширенню СУЯ в ОПУ також відносить: відсутність стандартів надання послуг, конкуренції, механізмів та інструментів, що забезпечують ефективну діяльність ОПУ, її оцінку; потребу в адаптації бізнес-інструментів до умов публічного сектора; обмеженість фінансових можливостей щодо якісного надання послуг тощо. Цей дослідник також стверджує, що органи місцевого самоврядування більш сприйнятливі до інновацій та здатні до пошуку фінансування на їх проведення; досвід Польщі може бути обмежено застосований в Україні: відмінна специфіка діяльності ОПУ [25, с. 58–62].

Окрім того, Е. Роджерс [41, с. 250–252], Д. Енджел [13, с. 367], Н. Чухрай, Р. Патора [48, с. 77–92] стверджують, що динаміка поширення інновації залежить від властивостей інновації: відносна перевага нововведення, його сумісність, складність, випробуваність та наочність його спостереження. Провідним в індивіді та організації виділяють його *інновативність* як спроможність швидко сприйняти нову ідею порівняно з іншими потенційними впроваджувачами у часі. Інновативність організації розглядають як більш ускладнену та залежну від інноваційного потенціалу; ставлення керівництва

до змін; внутрішніх особливостей організації (централізованість, складність, формалізованість, взаємопов'язаність, вільні ресурси, розміри); зовнішніх характеристик (відкритість).

П. Сінг і В. Тріча [29, с. 24] розглядають інноваційність організації як динамічний зміст її інноваційного потенціалу. Останній Є. Лапін [24, с. 173], Р. Фатхутдінов [47, с. 296], С. Ілляшенко [15, с. 226], В. Верба, І. Новікова [5, с. 23], А. Гриньов [9, с. 13] визначають як спроможність (міру готовності, критичну масу ресурсів, наявні матеріальні та нематеріальні активи) організації до інноваційної діяльності.

М. Денисенко, А. Гречан, М. Гаман [38, с. 121], Е. Роджерс серед основних складових інноваційного потенціалу виділяють працівників, що володіють можливостями та знаннями (необхідною освітою та рівнем кваліфікації, професійними здібностями та навичками), необхідними для участі в інноваційній діяльності організації. Е. Роджерс акцентує увагу гетерофільності (розбіжності потенційних впроваджувачів в освіті, соціальному статусі тощо) як чиннику, що стримує поширення інновацій. Нині в публічному секторі мають місце суттєві освітні розбіжності серед службовців ОПУ, що також спричиняє гетерофільний ефект і стримує процес сприйняття нововведення, а значить і його дифузії.

Неодмінною передумовою реалізації сучасних пріоритетів державної політики з питань розвитку публічного сектора постає необхідність масового впровадження нововведень у цьому секторі, а саме:

– використовуючи вітчизняний та зарубіжний досвіди інноваційного розвитку публічного сектора, дослідити структуру інноваційних процесів внутрішньо організаційного, міжорганізаційного та індивідуально орієнтованого характерів. Залишити в їх складі тільки притаманні їм складові і, тим самим, управлінські елементи віднести до управлінського процесу з огляду на структурування інноваційної діяльності за системно-діяльнісним підходом;

– спираючись на моделі Басса та Роджерса, необхідно розробити теоретичні підходи до створення моделі інноваційної діяльності в аспекті керованого поширення нововведень у публічному секторі. На основі статистичних даних довести, що зазначені моделі “працюють” в умовах цього сектора та можуть бути використані для прогнозування процесу поширення ПУН;

– дослідити можливості використання програмно-цільового рішення ієрархічного типу для управління масовим поширенням ПУН. За такого типу рішення на всіх рівнях управління передбачити застосування раціональної моделі прийняття рішення. Враховуючи найменший рівень невизначеностей, на найнижчому рівні для вибору раціональної інновації застосувати метод Сааті. Для вищого рівня управління, де ступінь невизначеностей значно зростає, розробити інструмент для вибору раціональної інновації на підставі застосування критерію мінімуму середнього ризику;

– спираючись на системне уявлення про інноваційну діяльність, дослідити можливий перелік факторів, що впливають на динаміку поширення нововведень у публічному секторі.

Література:

1. *Афанасьєв М. В.* Інноваційні процеси в системі державного управління і місцевого самоврядування : наукове видання / М. В. Афанасьєв, Л. Г. Шемаєва [та ін.] ; за заг. ред. М. В. Афанасьєва. – Х. : Вид. ХНЕУ, 2006. – 212 с.
2. *Бакуменко В. Д.* Теоретичні та організаційні засади державного управління : [навч. посіб.] / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній. – К. : Міленіум, 2003. – 256 с.
3. *Бакуменко В. Д.* Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : [монографія] / В. Д. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
4. *Брайант Дж.* Основы воздействия СМИ : [монографія] / Дж. Брайант, С. Томпсон ; [пер. с англ.]. – М. : ИД “Вильямс”, 2004.
5. *Верба В. А.* Методичні рекомендації з оцінки інноваційного потенціалу підприємств / А. В. Верба, І. В. Новікова // Проблеми науки. – 2003. – № 3. – С. 22–31.
6. *Гаман М. В.* Державне управління інноваціями: Україна та зарубіжний досвід : [монографія] / М. В. Гаман. – К. : Вікторія, 2004. – 312 с.
7. *Гевко І. Б.* Методи прийняття управлінських рішень : підручник / І. Б. Гевко. – К. : Кондор, 2009. – 187 с.
8. *Григоренко А. М.* Формулювання навичок ефективного виконання державними службовцями посадових обов’язків : конспект лекцій / А. М. Григоренко. – Х. : Вид-во ХДЕУ, 2004. – 80 с.
9. *Гриньов А. В.* Оцінка інноваційного потенціалу підприємства / А. В. Гриньов // Проблеми науки. – 2003. – № 12. – С. 12–17.
10. Державне управління та державна служба : словник-довідник / укл. О. Б. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.
11. Державне управління: основи теорії, історії і практика : [навч. посіб.] / [В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи] ; за заг. ред. П. І. Надолішнього, В. Д. Бакуменка. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.
12. *Дзюндзюк В. Б.* Ефективність діяльності публічних організацій : [монографія] / В. Б. Дзюндзюк. – Х. : Вид-во ХарРІ УАДУ “Магістр”, 2003. – 236 с.
13. *Енджел Д.* Поведение потребителей : учебник / Д. Енджел ; пер. с англ. – СПб. : Питер Ком, 1999. – 768 с.
14. Європейська стратегія інновацій та належного демократичного врядування на місцевому рівні. – Режим доступу : <http://borispol-rada.gov.ua/ukrainian/evropeyska-strategiya.html>.
15. *Ілляшенко С. М.* Управління інноваційним розвитком: проблеми, концепції, методи : [навч. посіб.] / С. М. Ілляшенко. – Суми : ВТД “Університетська книга”, 2003. – 278 с.
16. *Карамішев Д. В.* Стратегічне управління інноваційними процесами в системі охорони здоров’я : [монографія] / Д. В. Карамішев. – Х. : Вид-во ХарРІДУ НАДУ “Магістр”, 2006. – 304 с.
17. *Карданская Н. Л.* Основы принятия управленческих решений : учебн. пособие / Н. Л. Карданская. – М. : Русская Деловая Литература, 1998. – 288 с.

18. Катков В. Кто может провести реструктуризацию промышленного предприятия? / В. Катков. – Режим доступа : http://www.cfin.ru/management/strategy/change/who_can_restruct.shtml.
19. Кігель В. Р. Методи і моделі підтримки прийняття рішень у ринковій економіці : [монографія] / В. Р. Кігель. – К. : ЦУЛ, 2003. – 202 с.
20. Ковалева Т. Можно ли измерить сопротивление изменениям? / Т. Ковалева. – Режим доступа : http://www.ek_lit.agava.ru
21. Колпаков В. М. Теория и практика принятия управленческих решений : [учеб. пособие] / В. М. Колпаков. – К. : МАУП, 2000. – 256 с.
22. Краснокутська Н. В. Інноваційний менеджмент : [навч. посіб.] / Н. В. Краснокутська. – К. : КНЕУ, 2003. – 504 с.
23. Кузнецов А. О. Інноваційні технології в державному управлінні соціально-економічного розвитку регіону : дис. ... к. держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / А. О. Кузнецов. – Х., 2006. – 222 с.
24. Лапин Е. В. Экономический потенциал предприятия : [монография] / Е. В. Лапин. – Сумы : ИТД “Университетская книга”, 2002. – 310 с.
25. Лахижа М. І. Система управління якістю в органах влади (вітчизняний та зарубіжний досвід) : [монографія] / М. І. Лахижа. – Полтава : РВВ ПУСКУ. – 2008. – 132 с.
26. Мельник А. Ф. Державне управління : підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання, 2009. – 582 с.
27. Мешков А. А. Основные направления исследование инновации в американской социологии / А. А. Мешков // Социология управления, 1996. – № 3. – С. 117–128.
28. Микитюк П. П. Інноваційний менеджмент : навч. посіб. / П. П. Микитюк. – Тернопіль : Економічна думка, 2006. – 295 с.
29. Михненко А. М. Інновації в управлінні суспільним розвитком : навч. посіб. / А. М. Михненко, В. Д. Бакуменко, С. О. Кравченко. – К. : НАДУ, 2009. – 116 с.
30. Надрага С. М. Програмно-цільовий підхід до формування бюджетів як рушійна сила розвитку міст і громад України / С. М. Надрага // Аспекти самоврядування. – 2006. – № 2 (34). – С. 43–45.
31. Належне врядування: принципи і практика їх застосування в Україні. – К. : [б.в., 2008?]. – 32 с.
32. Пригожин А. И. Нововведения: стимулы и препятствия (Социальные проблемы инноватики) : [монография] / А. И. Пригожин. – М. : Политиздат, 1989. – 271 с.
33. Приходченко Л. Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади : [монографія] / Л. Л. Приходченко. – Одеса : Оптимум, 2009. – 300 с.
34. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. № 614 [нечинний] // Офіц. вісн. України. – 2006. – Режим доступа : <http://zakon.rada.gov.ua>.

35. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. № 614 [нечинний] // Офіц. вісн. України. – 2006. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

36. Про Національний план дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” : Указ Президента України від 27 квітня 2011 р. № 504 [чинний]. – 2011. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>.

37. Про Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” : Указ Президента України від 12 березня 2012 р. № 187 [чинний]. – 2012. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>.

38. Провайдинг інновацій : підручник / М. П. Денисенко, А. П. Гречан, М. В. Гаман та ін. ; за ред. М. П. Денисенка. – К. : ВД “Професіонал”, 2008. – 448 с.

39. Програма залучення інвестицій в економіку Одеської області на 2011 – 2012 роки. – Режим доступу : <http://oin.org.ua>.

40. Прозора Україна: методика впровадження завдань / за ред. О. Газізової, П. Фенриха ; пер. з польськ. М. Братко. – Щецин – Черкаси: Інст. дем. ім. Пилипа Орлика; Wyższa Szkoła Administracji Lokalnej w Szczecinie, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej Centrum Szkoleniowew Szczecinie, 2008. – 148 с.

41. Роджерс Е. М. Дифузія інновацій / Е. М. Роджерс ; пер. з англ. В. Старка. – К. : ВД “Києво-Могилянська академія”, 2009. – 591 с.

42. Розбудова спроможності до економічно обгрунтованого планування розвитку областей і міст України : проект міжнародної технічної допомоги. – Режим доступу : <http://www.ebed.org.ua>.

43. Саати Т. Аналитическое планирование. Организация систем / Т. Саати, К. Керис ; пер. с англ. – М. : Радио и связь, 1991. – 224 с.

44. Стратегія Одеської області на 2011 – 2015 роки / Головне управління зовнішньоекономічної діяльності та європейської інтеграції Одеської обласної державної адміністрації. – 2012. – Режим доступу : www.ved.odessa.gov.ua.

45. Стратегія Одеської області на 2011 – 2015 роки / Головне управління зовнішньоекономічної діяльності та європейської інтеграції Одеської обласної державної адміністрації. – 2012. – Режим доступу : www.ved.odessa.gov.ua.

46. Ткаченко С. Система заходів по впровадженню засад “Доброго врядування” у діяльність органів місцевого самоврядування Донеччини : збірник / [С. Ткаченко, О. Гришин, О. Іванов, А. Доля]. – Донецьк, 2007. – 98 с. – Режим доступу : <http://www.znak.org.pl/ukraina/files/publication.pdf>.

47. Фатхутдинов Р. А. Инновационный менеджмент : учебник / Р. А. Фатхутдинов. – СПб. : Питер, 2005. – 448 с.

48. Чухрай Н. І. Товарна інноваційна політика: управління інноваціями на підприємстві : підручник / Н. І. Чухрай, Р. Патора. – К. : КОНДОР, 2006. – 398 с.

49. Ширман Я. Д. Теория и техника обработки радиолокационной информации на фоне помех : учебник / Я. Д. Ширман, В. Н. Манжос. – М. : Радио и связь, 1981. – 416 с.

50. Clarke L. Zarzadzaniezmiana. – W-wa : W-woGebethneriSka, 1997. – 258 s.

Надійшла до редколегії 12.07.2012 р.

УДК 35-027.21/22:005.34

Н. Г. ПОПОВИЧ

СИТУАЦІЙНИЙ ПІДХІД В УМОВАХ ОПТИМІЗАЦІЇ СТИЛЮ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Запропоновано використання можливостей ситуаційного підходу в державному управлінні. Проаналізовано відомі ситуаційні моделі. Виокремлено індивідуально-ситуаційний аспект у стилі управлінської взаємодії, що дає можливість оцінити характер участі та ефективність управління в адміністративному реформуванні.

Ключові слова: державне управління, стиль управлінської взаємодії, ситуаційний підхід, індивідуально ситуаційний аспект.

This article proposes use of the situational approach in public administration. Analysis of known situational leadership model. Pointed out in individual situational aspect in style of public administrative activity that makes it possible evaluate the nature of participation and performance manager in administrative reform.

Key words: public administration, style of public administrative activity, situational approach, individual and situational aspect.

Кожна державно-управлінська система характеризується наявністю власної моделі управлінської діяльності. Оригінальність цієї моделі виявляється в оптимальній взаємодії стилів: незважаючи на те, що в кожній управлінській системі виділяють конкретний стиль, на практиці він є результатом поєднання кількох стилів. Ефективність такого поєднання визначається характеристиками конкретної ситуації, що склалася на момент прийняття (виконання) рішення. Цього вимагає і характер участі управління в адміністративному реформуванні.

Оптимізацію управлінської діяльності досліджували такі теоретики і практики державного управління: Г. Атаманчук, О. Бандурка, М. Вінтер, О. Омаров, А. Пригожин, Г. Щокіна; частково зверталися до проблеми В. Авер'янов, В. Князев, М. Надольний, В. Токовенко, розробляли певні проблемні напрямки Р. Войтович, С. Наумкіна, Л. Приходченко, М. Гриньова та ін. Останні дослідження ставили за мету створення класифікацій на підставі соціологічних досліджень (В. Єганов) і стилів мислення суб'єкта управлінської діяльності (Д. Вітер).

Однак сьогодні, в умовах реформування, модернізації державного управління, втілення в життя нової стратегії кадрової політики проблема стилю знову набуває актуальності, окреслюючи нові вимоги до менеджерських здатностей суб'єктів управлінської взаємодії.

Мета статті полягає у висвітленні переваг використання ситуаційного підходу в умовах перетворень і невизначеності, у ситуаціях, що потребують пошуку найбільш ефективних рішень і “позитивних орієнтирів” у спрямуванні управлінської діяльності.

Стиль державного управління визначає форму та напрям управлінської діяльності, задає певні параметри функціонування управлінської системи, породжує певний тип взаємодії між елементами цієї системи, виробляє нормативи діяльності та поведінки людей в управлінському процесі згідно з об'єктивними закономірностями розвитку суспільства [2, с. 68].

Неспроможність перших дослідників з питань керівництва та лідерства знайти постійну залежність між стилем управління, задоволенням потреб і продуктивністю праці засвідчила, що в усіх випадках діють один чи кілька додаткових або неврахованих чинників впливу. Для пошуку цих чинників науковці почали звертати увагу не лише на керівника та підлеглого, а також і на ситуацію в цілому.

Концепція ситуаційного (ситуативного) підходу в методології гуманітарних наук є новою, однак основна ідея вже відома і полягає в тому, що більшості систем властива зміна їх компонентного складу, концепту, ієрархії в рамках конкретної ситуації. Межі застосування ситуаційного підходу пропонуються надзвичайно широкі:

- ситуаційний підхід може застосовуватися до несистемних і системних об'єктів: коли система ще не сформувалася, коли вона функціонує та в момент її розпаду;

- ситуаційний підхід дозволяє характеризувати перехідні стани однієї й тієї ж системи, коли ці стани якісно відрізняються один від одного;

- ситуаційний підхід дозволяє враховувати роль і значення всієї сукупності зовнішніх і внутрішніх чинників, що впливають на систему, її функціонування та розвиток;

- ситуаційний підхід може застосовуватися відносно двох і більше взаємодіючих систем, компоненти яких корелюються випадково, не створюючи нової стійкої системи чи утворюючи систему нової якості;

- за допомогою ситуаційного підходу можна оцінювати внутрішні та зовнішні стани системи, скерованість її процесів, часовий і просторовий аспекти її буття [4].

Вважається, що ситуаційний, або кейсовий (від англ. case – випадок), підхід до управління, як і системний, є швидше способом мислення, ніж набором конкретних дій. Цей метод розроблений у Гарвардській школі бізнесу (США) і пропонує майбутнім менеджерам швидко вирішувати проблеми в конкретній ситуації. Підхід вимагає ухвалення оптимального рішення, що залежить від співвідношення наявних чинників. Якщо процесний і системний

підходи в менеджменті рекомендовано застосовувати в спокійній обстановці й у процесі планомірної діяльності управлінця, то ситуаційний підхід частіше використовують у нестандартних і непередбачених ситуаціях [8].

Водночас, у цьому підході збережено концепцію процесу управління, що застосовується до всіх органів влади. Так, у словнику термін “Ситуаційне управління” тлумачиться як “форма управління, що характеризується прийняттям управлінських рішень в умовах ситуації (конкретного набору обставин), яка реально склалася або складається і має значний вплив на організацію у певний конкретний проміжок часу. Ситуаційне управління частіше застосовується на нижчому або середньому рівнях управлінської ієрархії” [6, с. 186]. Ситуація – це стан керованої системи, яка аналізується і оцінюється відносно мети. Ситуація – не тільки відхилення від програми чи виникнення якого-небудь конфлікту. На відміну від мети, ситуація, як правило, містить велику кількість різноманітних протиріч, вирішення яких наближає ситуацію до мети.

Методологію ситуаційного підходу пояснюють як чотириступеневий процес:

1) управлінець-керівник повинен знати засоби професійного управління, що вже довели свою ефективність;

2) кожна з управлінських концепцій і методик має свої сильні і слабкі сторони чи порівняльні характеристики у випадку, коли вони застосовуються до конкретної ситуації. Керівник повинен уміти передбачати ймовірні наслідки (як позитивні, так і негативні) від застосування певної методики чи концепції;

3) керівник повинен уміти правильно інтерпретувати ситуацію;

4) керівник повинен уміти пов’язувати конкретні прийоми, що викликали найменший негативний ефект і приховували б найменше недоліків з конкретними ситуаціями, у такий спосіб забезпечуючи досягнення цілей організації найефективнішим шляхом в умовах наявних обставин [12, с. 5].

Отже, ситуаційний підхід визнає: хоч загальний процес однаковий, специфічні прийоми, які повинен використовувати керівник для ефективного досягнення цілей органу влади, можуть значно варіювати. Керівник повинен визначити, яка структура чи прийом управління найбільше підходить для певної ситуації. Більше того, оскільки ситуація може змінюватися, керівник має вирішувати, як необхідно відповідно змінювати організаційну структуру, щоб зберегти ефективність організації.

Теорія ситуаційного підходу орієнтує управлінця-керівника на два основних види діяльності – делегування і режесура – як альтернативу контролю та управлінню [11, с. 549].

Визнані сьогодні ситуаційні теорії управління дають деякі рекомендації щодо того, як варто здійснювати управління в конкретних ситуаціях. При цьому виділяються чотири обов’язкових етапи, що повинні бути здійснені менеджером-управлінцем для того, щоб домогтися ефективного управління в кожній конкретній ситуації [1, с. 90].

По-перше, управління повинно вміти здійснювати аналіз ситуації з огляду на те, які вимоги до організації ставить ситуація і які її характеристики; по-друге, має бути обраний відповідний підхід до здійснення управління, який би найбільше і найкраще відповідав вимогам, висунутим до організації з боку ситуації; по-третє, управління повинно створювати потенціал в організації і необхідну гнучкість для того, щоб можна було перейти до нового управлінського стилю, що відповідає ситуації; по-четверте, управління повинно зробити відповідні зміни, що дозволяють пристосовуватися до ситуації.

Отже, ситуаційний підхід до управління полягає в тому, що при реалізації функцій менеджменту (планування, контроль тощо) слід виходити з умов конкретної ситуації, що склалася на момент прийняття (виконання) рішення.

При цьому мають місце обов'язкові компоненти ефективного управління: аналіз ситуації, вибір оптимального підходу до здійснення управління в конкретній ситуації, підтримання гнучкості та рухливості застосовуваного управлінського стилю; управління повинно забезпечити необхідні зміни для пристосування до конкретної ситуації.

Ситуаційний підхід часто пропонують використовувати для забезпечення ефективного лідерства. Це передбачає оцінку не тільки дій керівника щодо підлеглих, але й усієї ситуації в цілому. Відомо кілька ситуаційних моделей керівництва; найцікавіша – модель Фреда Фідлера, який заклав основу для ситуаційного підходу в управлінні [5, с. 86].

Фідлер довів важливість взаємодії керівника, виконавця та ситуації. Його підхід має особливо велике практичне значення для підбору, найму та розстановки керівних кадрів. Модель Фідлера дозволяє враховувати три чинники, що впливають на поведінку (дію) керівника:

1) відносини між керівниками та членами колективу (лояльність, довіра, харизматичність особистості керівника);

2) структура завдання (звичність, чіткість формулювання);

3) посадові повноваження (обсяг законної влади керівника).

Однак Фідлер вважає, що хоч кожній ситуації і відповідає свій стиль керівництва, стиль того чи іншого керівника залишається, у цілому, постійним. На думку ученого, керівник змінити себе і свій стиль управління, як правило, не спроможний, тому необхідно, виходячи із ситуації та завдання, ставити керівника в такі умови, де він може якнайкраще себе проявити.

Так, коли завдання чітко сформульовано, посадові повноваження керівника значущі, а його відносини з підлеглими сприятливі (на них легко впливати), а також у протилежному випадку (коли навпаки – все погано), керівнику, вважає Фідлер, краще використовувати інструментальний стиль, відсунувши налагодження відносин між людьми на другий план. Це забезпечує оперативність у прийнятті та реалізації рішень, надійність їх контролю.

У межах ситуаційного підходу варто ознайомитися і з моделлю Реддіна, розробленою американськими ученими. Дослідники проблем управління в США створили управлінські моделі, що дають відповідь на запитання, який стиль керівництва є успішним у конкретній ситуації. Реддін пропонує три виміри:

стиль керівництва – ситуація – результат. Залежно від виробничої або кадрової орієнтованості Реддін розрізняє чотири основні стилі, кожен з яких може бути ефективним чи неефективним у різних ситуаціях управління [3, с. 101].

Найважливішими ситуаційними умовами, за Реддіном, є: а) фахові знання, необхідні для виконання завдання, організаційні принципи прийняття рішень; б) організація керівництва колективом; в) стиль керівництва вищого керівника; г) взаємодія із суміжними ланками; ґ) безпосередні підлеглі співробітники. Кожен із ситуаційних елементів формує відповідну управлінську ситуацію, що потребує від керівника управлінської гнучкості.

Урахувавши викладені умови, дослідники сутності стилю управління все частіше наголошують на його *індивідуально-ситуаційному* аспекті. Йдеться про те, що суб'єктивна складова формується під впливом довкілля, професіоналізму підлеглих, складності при вирішенні поставлених завдань, методів стимулювання, життєвого і виробничого досвіду, ціннісних орієнтацій.

Визнано, що функцію управління не можна здійснювати за допомогою одного стилю – залежно від ситуації застосовуються різні стилі в певному поєднанні. У межах такого підходу виділяють дві функції: виробничо-технологічну (як діяльність, спрямовану на реалізацію стратегічної мети); соціально-психологічну (забезпечується соціально-психологічний клімат, де оптимально реалізує свої функції управлінський персонал) [9, с. 167].

Практика дослідження стилів управлінської діяльності підтверджує, що саме індивідуально-ситуаційний стиль управління відбиває індивідуальність, притаманну будь-якому керівникові при розв'язанні складної управлінської проблеми, а тому є максимально адаптованим до проблем.

Незважаючи на усвідомлення важливості ситуаційного підходу, у теорії менеджменту недостатньо уваги приділено вивченню ситуаційних чинників, що впливають на досягнення результатів управління. Підставами для виділення цих чинників є відношення до суб'єкта управління (чинники зовнішні та внутрішні), а також вектори активності суб'єкта (структурні й активуючі – відповідно управління справами та людьми).

Кожна організація, кожний суб'єкт мають свої зовнішні та внутрішні чинники впливу на ефективність управління ситуацією. До зовнішніх віднесемо: економічні, політичні кризи, що впливають на ефективність роботи; модернізаційні заходи в державному управлінні; суспільно значущі події; зміни щодо політичних сил, що впливають на державну політику; структурні зміни в суспільстві; несприятливі погодні умови; вплив засобів масової інформації на формування іміджу державного органу та його керівництва. Внутрішні чинники охоплюють: психологічний клімат у колективі; немотивовані втрати робочого часу; хвороби керівників і працівників; виробничі конфлікти; звільнення або прийом на роботу нових працівників; неналежна робота засобів зв'язку; дії вищих керівників, які сприяють або заважають діяльності органу; ініціативність колективу; погодження з колективом планів розвитку; адміністративний контроль; система заохочень і доган; позитивна мотивація творчої взаємодії працівників [13, с. 345].

Зазначені структурні чинники управління вимагають раціонального підходу, логіки, об'єктивності та систематизації. Обізнаність на активізуючих чинниках передбачає домінування творчого підходу, знань у царині людської поведінки, відчуття ситуації та проблеми.

Суттєво впливають на результативність застосування індивідуально-ситуаційного стилю комплексні соціальні зв'язки, що виникають безпосередньо у практиці управління. Це стосується, перш за все, реалізації демократичних норм соціального партнерства і передбачає формальну рівність учасників управлінського процесу, дотримання культурних норм мовного контакту, урахування керівником психоемоційних особливостей різних соціальних і професійних груп [7, с. 135].

Традиційні підходи до побудови ситуаційного менеджменту відрізняються між собою варіантами комбінації з трьох основних перемінних: особистісних якостей керівника, характеристик поведінки керівника, характеристик ситуації в організації. Кожний з підходів пропонує своє рішення ефективного управління.

Отже, ефективність управління визначається не тільки характером відносин між керівником і підлеглими, але й низкою інших обставин, перш за все зовнішніх чинників. Тому моделі ситуаційного управління мають суттєві відмінності щодо набору аналізованих стилів управління, ситуаційних чинників і шляхів знаходження зв'язку між ними і, нарешті, щодо визначення ефективності самого керівництва [8].

Різні ситуаційні моделі підкреслюють необхідність гнучкого керівництва. Керівник повинен чітко уявляти здібності підлеглих, свої власні можливості, природу завдань, потреби, повноваження, якість інформації. Тому найефективніший стиль такий, який дає змогу орієнтуватися на реальність, тобто коли керівник підбирає стиль під конкретну ситуацію.

Стиль державно-управлінської діяльності сьогодні – це відображення участі управлінця в адміністративному реформуванні, якісне виконання завдань, єдність мислення та дії, пізнання суб'єктом управління реальної ситуації; максимальне урахування та використання позитивного досвіду та мінімізація проявів негативних рис особистості; пошук раціональних методів і форм дій, що забезпечують досягнення поставлених цілей [10].

Знання ситуаційних теорій управління дає можливість при реалізації функцій управління (планування, контроль тощо) виходити з визначення характеристик конкретної ситуації, що склалася на момент прийняття (виконання) рішення, за якісними показниками.

З метою підвищення дієвості органів влади та поліпшення рівня надання управлінських послуг населенню потребують подальшого вивчення особливості ситуаційної оптимізації засобів управлінської діяльності, індивідуальні характеристики управлінців, наявність позитивних орієнтирів в умовах модернізації державного управління, рівень професійної компетентності, досвідченість, раціоналізація стратегії добору кадрів.

Література:

1. *Василенко В. О.* Антикризисное управління підприємством : навч. посіб. для студ. вищих навч. закл. / В. О. Василенко. – К. : ЦУЛ, 2008. – 508 с.
2. *Войтович Р. В.* Ідеологія, технологія та стиль у державному управлінні / Р. В. Войтович. – К. : НАДУ, 2003. – 400 с.
3. *Войтович Р. В.* Керівник в органах державної влади та місцевого самоврядування / Р. В. Войтович, М. І. Пірен, І. Ф. Надольний. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. – 168 с. – (Серія “Бібліотека молодого державного службовця”).
4. *Горобець К. В.* Ситуативний підхід як методологія дослідження аксіосфери права / К. В. Горобець // Актуальна юриспруденція : матеріали наук.-практ. інтернет-конф., 4 жовтня 2011 р. – Режим доступу : [legalactivity.com.ua/index.php?option =com...1...](http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com...1...)
5. Государственная служба Российской Федерации: основы управления персоналом / под общ. ред. В. П. Иванова. – М. : Известия, 2003. – 410 с.
6. *Малиновський В. Я.* Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.
7. *Пугачев В. П.* Руководство персоналом организации : учебник для вузов / В. П. Пугачев. – М. : Аспект Пресс, 2002. – 279 с. – (Управление персоналом).
8. Управление персоналом в системе государственной службы : учеб. пособие / [сост. В. И. Данилов, Е. А. Китин, Е. А. Нехвядович]. – СПб., 1997. – 143 с.
9. Традиції демократичного врядування в історії українського державотворення : [монографія] / [авт. кол. : В. М. Князев, Ю. В. Бакаєв, Т. Е. Василевська та ін.] ; за заг. ред. В. М. Князева. – К. : НАДУ, 2010. – 220 с.
10. Стратегія державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки / Схвалено Указом Президента України від 1 лютого 2012 року № 45/2012. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/14429.html>
11. *Denhardt R. B.* The New Public Service: Serving Rather than Steering / Robert B. Denhardt, Janet Vinzant Denhardt // Public Administration Review. – December, 2002. – Issue 6. – P. 549–559.
12. Presentations: Situational Approach / Jessica Xiang Wong Xiang Wong. – 2010. – 14 p. – Режим доступу : www.slideshare.net/jcxiangwong/jc-5366845
13. *Matthews J.* Adaptive and maladaptive responses of managers to changing environments: a study of australian public sector senior executives / J. Matthews, N. Ryan, T. Williams // Public Administration. – 2011. – June. – P. 345–360.

УДК 351.858:172.4

В. Ю. СТЕПАНОВ

ІНФОРМАЦІЙНА ПОЛІТИКА ЯК СКЛАДОВА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Досліджено варіанти визначення та мета використання поняття “інформаційна політика” як складова державного управління.

Ключові слова: інформація, політика, інформаційна політика, держава, управління, суспільство.

Investigated options for the definition and purpose of use of the term “information policy” as part of the government.

Key words: information, policy, information policy, the government, management and society.

Перехід до нових стратегій використання публічної інформації в управлінні суспільством засвідчив, що сьогодні жодна держава не може претендувати на лідерство й конкурентоспроможність без ефективної інформаційної політики, опанування нових методів підтримки взаємодії владних структур з інститутами громадянського суспільства. Достовірність, надійність інформаційної політики, найефективніше використання інформаційних ресурсів, зовнішніх і внутрішніх інформаційних каналів підвищують якість управлінських рішень, стабільність соціально-політичного розвитку країни. Отже, виважена інформаційна політика визначає успішність функціонування державної влади в цілому.

Таким чином, теорії, дослідницькі моделі, парадигмальні підходи до інформаційного суспільства надають можливість формування сучасної інформаційної політики, яка б дозволила реалізовувати національні пріоритети держави в інформаційній сфері, здійснювати соціальні функції інформаційної політики. У зв'язку з цим актуалізується необхідність удосконалення процесу реалізації інформаційної політики як складової частини державного управління і посилення її регулятивного впливу на розвиток українського суспільства.

За оцінкою більшості зарубіжних і вітчизняних дослідників на початку XXI ст. відбулося якісне оновлення інформаційно-комунікаційних технологій, кардинально змінюючи політичну сферу, трансформуючи її інститути та норми, конструюючи нові моделі взаємодії влади та суспільства. На цей час дослідження інформації, суспільства в концепціях постіндустріалізму та глобалізації засобів масової комунікації розглядалися у працях зарубіжних дослідників: Р. Арона, Д. Бела, П. Бурдьє, Н. Вінера, І. Валерстайна, А. Герберта, П. Друкера, М. Дюверже, У. Дайзарда та ін.

Важливого значення для розроблення пропозицій щодо вдосконалення механізму формування та реалізації інформаційної політики набули праці

російських дослідників, а саме: Г. Абрамкіна, А. Агапова, В. Волченкова, Т. Вороніна, Г. Курносова, Ф. Кушнарьова та ін.

Питання інформаційної політики, державного управління, взаємозв'язків держави та суспільства в інформаційній сфері певною мірою розглядаються в роботах вітчизняних дослідників: І. Арістової, В. Бакуменка, А. Баровської, І. Бінько, М. Бутка, О. Григора, О. Данільян, А. Дегтяра, В. Дзюндзюка та ін.

Проте ще не вистачає досліджень щодо теоретико-методологічних засад формування та реалізації інформаційної політики України в реальному соціально-економічному та соціокультурному середовищі з високою динамікою соціальних процесів.

Мета статті – дослідити варіанти визначення та мету використання поняття “інформаційна політика” як складова частини державного управління.

Інформаційна політика як важливий компонент життєдіяльності суспільства, маючи безліч вимірів і характеристик, формує відповідну систему та механізми соціально орієнтованого державного управління. Здійснення цих функцій передбачає необхідні заходи державного регулювання інформаційної сфери суспільства, що мається на увазі поряд з необхідністю подолання негативного інформаційного впливу, використання ресурсів сучасних ЗМІ у виховних цілях для оздоровлення суспільства, збереження культурних цінностей, зміцнення духовно-моральних, суспільних ідеалів.

Інформація, будучи багатогранним явищем, безумовно, передбачає наявність матеріального носія, джерела, передавача, приймача, а також каналу зв'язку між джерелом і приймачем інформації. У визначенні поняття “інформаційна політика” нами покладено розуміння інформації як, з одного боку, відомостей, результату відображення в різних формах фактів суспільного буття і суспільної свідомості; з іншого – як передачі, циркулювання відбитого і взаємовідображеного різноманіття життя. Тобто, для комплексного вивчення і розгляду сутності, змісту, принципів формування та реалізації інформаційної політики необхідно проведення аналізу найважливіших категорій, до яких можна віднести поняття: “політика”, “інформаційна політика”, “державна політика” [5; 9].

Слід згадати, що іноді по-різному, широко трактували політику представники філософської та суспільно-політичної думки. Так, Платон і Аристотель бачили в політиці уміння керувати людьми, розумно організовувати і вести загальнодержавне життя [1]; Ф. Ніцше – діяльність, яка зводиться до того, щоб зробити стерпним життя можливо більшій кількості людей [8]; М. Вебер – прагнення до участі у владі або до надання впливу на розподіл влади (як між державами, так і всередині держави між різними групами людей) – або до влади як засобу, підлеглого іншим цілям, або до влади “заради неї самої”, щоб насолоджуватися почуттям престижу, що вона дає [2].

Приблизно в такому ж напрямі мислив французький політолог М. Дюверже, виділяючи дві інтерпретації політики: по-перше – політика є конфліктом, боротьбою, в якій ті, хто має владу, забезпечують собі контроль над суспільством і отримання благ; по-друге – політика являє собою спробу

здійснити правління порядку і справедливості, що означає забезпечення інтеграції всіх громадян у суспільство [13]. На думку американського соціолога Т. Парсонса, політика являє собою сукупність способів організації визначених елементів тотальної системи відповідно до однієї з її фундаментальних функцій, а саме ефективної колективної дії для досягнення спільних цілей [14].

Таким чином, дати визначення політики шляхом механічного з'єднання різних висловлювань про неї класиків наукової думки вкрай складно, однак звернення до фрагментів робіт минулого допомагає прояснити низку істотних подробиць, виявити відсутні деталі і тим самим полегшити процес відсіювання різного роду нашарувань, якими встигло обрости дане поняття.

На основі порівняльного аналізу різних концепцій політики (Д. Шон, М. Рейн, Л. Сморгунів) можна зробити висновок про правомірність використання процесуального підходу, що розглядає політику як функціонування деякого курсу дій, що припускає наявність певних стадій, етапів формування й здійснення. Дослідження інформаційної політики з цих позицій вимагає комплексного методологічного інструментарію, що дозволяє аналізувати складний механізм її розробки та реалізації. Це можливе за допомогою синтезу описативного й нормативного підходів до аналізу інформаційної політики, запозичення елементів “підходу, заснованого на доказах” (Г. Лассуел, Д. Бланкет), моделі “обмеженої раціональності” політико-управлінського процесу Г. Саймона й “нормативного оптимізму” І. Дрора. Подібна комплексна методологія, що синтезує елементи різних підходів, дозволяє досліджувати комплекс проблем, що позначилися в результаті трансформації явищ і процесів під впливом інформації і її продуктів, проаналізувати об'єктивні умови й реальну державну активність в інформаційному просторі; визначити, які механізми реалізації інформаційної політики, що практикуються, працюють; і, нарешті, сформулювати практичні рекомендації щодо змісту основних елементів державної інформаційної політики в умовах сформованої ситуації.

Політика може бути зрозуміла як особливий тип поведінки людей, як мистецтво управління суспільними процесами. Головний засіб досягнення мети – владні відносини всіх гілок і рівнів [6]. Таким чином, цільова сторона політики – задоволення потреб і захист інтересів народу, громадянського суспільства. Політика – це особлива сфера життєдіяльності людей, пов'язана із владними відносинами, з державним устроєм, соціальними інститутами, дія яких ведеться відповідно до закону й покликана гарантувати життєздатність громадян, співтовариств людей, реалізацію їхньої загальної волі, інтересів і потреб [10, с. 37]. Тобто, політика – важлива рушійна сила проведення демократичних перетворень суспільства й держави в нових інформаційно-комунікаційних реаліях побудови відкритого інформаційного суспільства.

У словниках немає тлумачення інформаційної політики. У спеціальній літературі варіанти визначення інформаційної політики істотно відрізняються один від одного залежно від застосовуваних підходів до постановки питань про предметно-процесуальні і суб'єктно-об'єктні складові даного феномена.

Слід додати, що “в умовах побудови інформаційного суспільства інформація є невід’ємним атрибутом соціального управління в цілому, інформаційне управління – його частиною. Але є особлива сфера, пов’язана з управлінням самою інформацією, тобто з управлінням інформаційними процесами, що становлять ядро інформаційної політики” [3, с. 50].

На нашу думку, інформаційна політика – це діяльність суб’єктів інформаційного простору з артикуляції, агрегування, презентації своїх інтересів за допомогою виробництва і передачі значущою для них інформації для досягнення поставлених ними цілей. В якості суб’єктів інформаційної політики можуть виступати не тільки органи державної влади та управління, в компетенцію яких входить регулювання соціально-політичних відносин в інформаційному просторі, а й недержавні структури: недержавні засоби масової інформації (ЗМІ), масові комунікації (МК), партії, громадські організації, спілки, міжнародні прес-клуби, що мають свої друковані органи, інтернет-ЗМІ, інтернет-МК тощо. Дані структури, функціонуючи в інформаційному просторі України, здійснюють інформаційну політику, адекватну їхнім стратегічним і миттєвим, поточним інтересам, цілям, завданням, які можуть збігатися з інтересами держави, а можуть і не збігатися з ними.

Багато дослідників розглядають інформаційну політику виключно як різновид державної політики. При цьому інформаційна політика визначається як “цілеспрямоване вирішення завдань у соціальній, економічній, оборонній та інших сферах суспільного життя, що виражає домінуючі пріоритети і цінності застосування влади” [12, с. 489]; як “політичний процес управлінського впливу інститутів держави на основні сфери суспільства, що спираються на безпосереднє застосування державної влади як при розробці, так і при здійсненні стратегії та тактики регулювання функціонуванням і розвитком економіки, соціальної сфери та інших підсистем суспільства за допомогою розміщення ресурсів, розподілу, перерозподілу суспільних благ та інших заходів” [11, с. 124], як “регулююча діяльність державних органів, спрямована на розвиток інформаційної сфери суспільства, яка охоплює не тільки засоби масової інформації, а й телекомунікації, інформаційні системи і ресурси, всю сукупність виробництв і відносин, пов’язаних зі створенням, зберіганням, обробкою, демонстрацією, передачею інформації в усіх її видах – діловій, розважальній, науково-освітній тощо” [4, с. 56].

При всьому різноманітті визначень державної політики можна зробити висновки, що державна політика повинна забезпечувати вирішення комплексу завдань з реалізації цілей інформаційного, політичного, соціального, економічного, культурного й іншого розвитку суспільства, задоволення його потреб. При цьому сам процес повинен здійснюватися в рамках певної стратегії і тактики управління, способів і методів його реалізації, адекватних розвитку ситуації в країні і вироблених на основі певних принципів та ідеалів, які відображають внутрішньо- і зовнішньополітичні пріоритети суспільства і держави. Державна політика може бути реалізована тільки на законодавчій основі, є формою вираження державних інтересів, а її джерелами служать закони та інші нормативно-правові акти [7].

Узагальнюючи, можна виділити такі основні риси державної політики:

– системне суспільне явище, що відноситься до категорії соціально-політичних феноменів, в яких фіксуються найважливіші тенденції життєдіяльності суспільства і держави;

– певний вид діяльності щодо здійснення державної влади;

– найважливіший фактор модернізації, реалізації соціальних, політичних, економічних і технологічних змін у державі і суспільстві, орієнтованих на майбутнє;

– цілеспрямоване управління процесами суспільного розвитку; практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження чи перетворення, що спирається на владну силу держави;

– складова частина системи політичної влади, що виконує певні функції і завдання, а також реалізує регулюючі дії державної влади, закріплені в законах та інших нормативно-правових актах;

– одночасно наука і мистецтво, один з видів публічної професійної діяльності, домінантою якого є протиріччя між об'єктивним характером управління та суб'єктивним способом його здійснення.

Як показує політична практика багатьох держав, вихідними основоположними умовами для ефективної реалізації державної політики, спрямованої на задоволення потреб та інтересів суспільства в певній сфері, є сформовані владою концепції державної політики; законодавча база; механізми організаційно-технологічного забезпечення.

Державна політика є засобом, що дозволяє державі досягати певних цілей у конкретній сфері, регулюючи сукупність процесів суспільного життя з використанням комплексу різноманітних методів впливу (правових, економічних, адміністративних тощо). Крім того, державну політику поділяють за напрямками залежно від характеру і змісту проблем і питань, які необхідно вирішувати органам виконавчої влади у певній сфері суспільного життя. Зокрема, можна говорити про формування та реалізацію державною відповідного політичного курсу в економічній, соціальній, екологічній сферах тощо і, відповідно, про державну економічну політику, соціальну політику, екологічну політику тощо. У той же час, крім питань, що відносяться до конкретної сфери діяльності державних органів влади, серед суспільно значущих завдань виділяються такі, які носять комплексний характер, зачіпають відразу декілька сфер життя суспільства, а тому потребують більшої, порівняно з іншими, уваги до розробки та реалізації відповідного політичного курсу. Серед інших одним з таких завдань є інформаційне, що передбачає державну інформаційну політику в контексті державного управління.

Проведений аналіз варіантів визначення та мети використання поняття “інформаційна політика” як складової частини в державному управлінні дозволяє зробити такі висновки.

Фрагментарне вивчення інформаційної політики в багатьох роботах не дозволяє проаналізувати управлінську роль держави, що володіє власними можливостями в справі інформаційного регулювання політичного простору.

Відаючи належне наявним розробкам, можна відзначити, що в науковій літературі за рідкісним винятком не виділяється контекст власне держави в проведенні такої політики.

За межами дослідницького інтересу залишилося цілісне вивчення інформаційної політики як самостійного, специфічного феномена політичного життя, що формується й функціонує в результаті цілеспрямованої інформаційної політики. Необхідна нова концептуальна теорія, що формулює принципи і напрями дослідження управлінського аспекту сучасної інформаційної політики держави.

Рамковими умовами існування поняття “інформаційна політика” є інтерактивна форма комунікації, особливий її зміст, який може бути інтерпретований як виробництво і відтворення гуманітарного знання, і як особливий тип суб’єкта, що приймає певні правила взаємодії з іншими учасниками комунікації. У свою чергу, індивідуалізація учасників процесу, вибір форм їхнього практичного поведіння в інформаційному середовищі й способів управлінської діяльності прямо пов’язані з використанням інформаційних технологій, сфера яких поступово стає основним джерелом економічного росту, визначає структурні зрушення в економіці.

Кожен з розглянутих напрямів дослідження інформаційної політики, акумулюючи знання окремих аспектів даного феномена, має певну цінність. Разом з тим, їх критична оцінка дозволяє зробити висновок про те, що жоден з них, взятий окремо, ізольовано від інших, не може служити достатньою підставою для всебічного аналізу інформаційної політики. Тут необхідний комплексний підхід, який, на наш погляд, обумовлений не тільки багатогранністю феномена явищ понять “інформація”, “політика”, “державна політика”, “інформаційна політика”, але й складністю, багатомірністю, суперечливістю процесів, що відображаються цими поняттями.

Література:

1. *Аристотель*. Политика / Аристотель. Сочинения : В 4 т. – М., 1983. – Т. 4. – С. 376.
2. *Вебер М.* Политика как призвание и профессия / М. Вебер // Избранные произведения. – М. : Прогресс, 1990. – С. 646.
3. *Кушнарев Ф. Ю.* Информационная политика государственных органов управления как объект политического анализа : материалы Всерос. науч.-практ. конф. аналит. работников / Ф. Ю. Кушнарев // Власть. – 2004. – № 8. – С. 50.
4. *Мелюхин И. С.* Информационное общество: истоки, проблемы, тенденции развития / И. С. Мелюхин, МГУ им. М. В. Ломоносова ; факт-журналистики. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1999. – 206 с.
5. *Несвіт Г. П.* Інформаційна політика держави як чинник реформування суспільства / Г. П. Несвіт. – 2001. – 235 с.
6. *Нисневич Ю. А.* Информация и власть / Ю. А. Нисневич. – М. : Мысль, 2000. – 175 с.
7. *Нисневич Ю. А.* Информационный фактор политической модернизации / Нисневич Ю. А // Вестник Московского университета. – М., 2001. – № 3. – С. 91–101. – (Серия 12 “Политические науки”).

8. Ницше Ф. Сочинения / Ф. Ницше. – М. : Мысль, 1991. – Т. 1. – С. 430.
9. Попов В. Д. Государственная информационная политика: состояние и проблемы формирования / В. Д. Попов // Массовые информационные процессы в современной России : очерки / Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации ; [отв. ред. А. В. Шевченко]. – М., 2002.
10. Попов В. Д. Информационная политика : учебник / под общ. ред. В. Д. Попова. – М. : Изд-во РАГС, 2003. – 463 с.
11. Сморгунюв Л. В. Государственное управление и политика : учеб. пособ. / под ред. Л. В. Сморгунюва. – СПб., 2002. – С. 124.
12. Соловьев А. И. Политология: политическая теория, политические технологии : учебник для студентов вузов / А. И. Соловьев. – М., 2006. – С. 394, 395, 408, 409.
13. Duverger M. The idea of politics. Indianapolis / М., 1966. – Р. 186.
14. Parsons T. Politics and social structure: On the concept of political power / T. Parsons. – New York, 1969. – Р. 335.

Надійшла до редколегії 18.07.2012 р.

УДК 35.071

Л. В. ХАШИЄВА

ІННОВАЦІЇ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Досліджено сутність інноваційних процесів у сфері державного управління. Особливу увагу приділено аналізу факторів, що сприяють запровадженню інновацій в управлінську практику в контексті світового досвіду.

Ключові слова: інновації в державному управлінні, суб'єкт і об'єкт інновацій, інноваційний процес, соціальні трансформації.

The article is devoted to the study of the essential features of innovation process in the Public Administration sphere. It zeroes in on the analysis of the factors that contribute to innovation in administrative practices in the context of international experience.

Key words: innovations in governance, subject and object of innovation, process innovation, social transformation.

Подальша демократизація суспільних відносин в Україні, в основу якої покладено зміцнення демократичних засад державного управління, забезпечення верховенства права, утвердження України як повноправного й авторитетного члена світового співтовариства, продовжує залишатись

першочерговим завданням внутрішньої та зовнішньої політики нашої держави. Нова модернізаційна стратегія України, представлена в Щорічному посланні Президента до Верховної Ради, визначає низку базових пріоритетів, серед яких: творення сучасної, конкурентоспроможної держави, запровадження прогресивної моделі розвитку та його гуманізація, зовнішня політика ствердження національних інтересів у глобалізованому світі [1].

Відтак, необхідність уходження України до світової спільноти демократичних країн, система публічного управління яких пристосована до провідних світових тенденцій сьогодення – демократизації, інформатизації, глобалізації та регіоналізації суспільного життя, ставить перед наукою державного управління нові завдання, пов'язані із запровадженням інноваційних підходів до управління, адекватних реаліям постіндустріального суспільства.

Проблема інновацій у державному управлінні привертає увагу широкого кола спеціалістів. Теоретичні й практичні проблеми організаційних змін, підвищення ефективності управлінської діяльності в різних сферах у результаті впровадження управлінських інновацій досліджують В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Н. Нижник, Ю. Сурмін, В. Мартиненко, А. Кузнецов, Х. Хачатурян та ін.

Однак перетворення управлінських інновацій на пріоритетний механізм ринкової адаптації й демократичної трансформації вітчизняної системи державного управління потребує подальшого осмислення проблем сутності інновацій у діяльності органів державного управління, що і є метою даної публікації.

При дослідженні зв'язку інновацій і державного управління виникає необхідність розмежувати два різні поняття: “державне управління інноваціями” та “інновації у державному управлінні”. Незважаючи на схожість, ці поняття відносять до різних аспектів управлінської діяльності.

Перший термін – “державне управління інноваціями” – стосується сфери взаємодії органів влади та зовнішніх по відношенню до неї організацій, які діють на території держави. Завдання органів державного управління полягає у створенні сприятливих умов для інноваційного розвитку цих організацій. Другий – “інновації в державному управлінні” – стосується власне сфери державного управління, а саме – новаторських підходів, які застосовують органи державної влади з метою вирішення покладених на них завдань. У цьому випадку державне управління використовує новітні механізми управління економікою та застосовує провідний зарубіжний досвід у цій сфері.

На думку експертів ООН, уряди сучасних демократичних держав стикаються з трьома основними внутрішніми проблемами. По-перше, вони змушені діяти та надавати більш якісні послуги при менших обсягах ресурсів і обмежених оперативних можливостях. Отже, необхідно не лише більш ефективно використовувати ресурси та нарощувати економічний потенціал, а й підходити до вирішення цього завдання більш творчо, наприклад, залучати до надання послуг приватний сектор економіки та громадянське суспільство. По-друге, керівництво країни має забезпечувати більш високу ступінь підзвітності та підконтрольності державних установ, орієнтуючи систему

державного управління на задоволення потреб громадян. По-третє, уряди повинні більш адекватно реагувати на прагнення громадян щодо реальної участі в процесі управління. Хоча державні інститути, як і раніше, посідають центральне місце в суспільстві, однак державне управління більше не є виключною прерогативою уряду: громадянське суспільство й бізнес також покликані відігравати важливу роль у цій сфері. Громадяни вже не сприймають себе як пасивних “споживачів” урядових послуг, а прагнуть самостійно та більш ефективно вирішувати проблеми, що виникають. Поглиблення демократії з метою забезпечення не лише представництва, а й активної участі громадян в державних справах вимагає запровадження у практику державного управління новаторських інституційних механізмів, процесів і стратегій [1].

Відтак, країни розвинутої демократії (а також ті, що стали на шлях демократичного розвитку) намагаються трансформувати систему державного управління за рахунок підвищення ініціативності, ефективності, підзвітності, орієнтованості на надання послуг. З метою реалізації цих перетворень відбувається впровадження інновацій в організаційні структури, процедури, методи мобілізації, розгортання і використання людських, матеріальних, інформаційних, технічних і фінансових ресурсів.

Як демонструє світовий досвід, упровадження нововведень у сфері управління дає цілу низку позитивних результатів. По-перше, воно сприяє максимально ефективному використанню ресурсів з метою забезпечення суспільної користі, а також створенню більш відкритої та заснованої на широкій участі громадян культури управління. По-друге, покращання репутації державного сектора й підвищення якості надаваних їм послуг здатне відновити довіру народу та утвердити авторитет державної влади. По-третє, застосування інновацій у сфері управління сприятиме запровадженню культури безперервного самовдосконалення та “вдихне” у державних службовців почуття гордості за свою роботу. По-четверте, хоча новаторство обмежується незначними змінами або ініціативами, здійсненими на мікрорівні, зазвичай воно активує ланцюгову реакцію, завдяки якій успішне впровадження нововведення в одному із секторів створює можливості для його подальшого застосування в інших галузях.

Визнаючи значну роль, що її відіграють інновації у процесі модернізації існуючої системи державного управління, науковці й практики задаються питанням: яким чином відокремити випадки новаторського підходу від інших, які не підпадають під цю категорію.

Згідно з доповіддю Підготовчого комітету Конференції ООН з населених пунктів, представленою Генеральній Асамблеї ООН, інноваційна практика у сфері державного управління повинна:

- демонструвати позитивний, відчутний вплив на поліпшення умов життя населення;
- ґрунтуватися на ефективних партнерських зв'язках між державою, приватним сектором економіки й громадянським суспільством;
- мати сталий характер з точки зору соціальної політики, економіки та навколишнього середовища [2].

Спеціалісти Цільового фонду “Імпумелело” (Південна Африка) в рамках якого щорічно присуджуються нагороди за реалізацію інноваційних проєктів, спрямованих на підвищення життєвого рівня малозабезпечених громад, використовують такі критерії оцінки для визначення інновацій:

- ступінь новизни: якою мірою застосування творчого підходу та нових процедур сприяло вирішенню проблеми бідності;
- участь уряду: ступінь участі уряду та інших партнерів з державного сектору;
- результативність: відповідність проміжних результатів задекларованим цілям та підвищення відповідних показників соціального розвитку;
- наслідки щодо ліквідації бідності: реальний вплив проєкту на підвищення життєвого рівня малозабезпечених громад та окремих осіб;
- відповідність концепції сталого розвитку: життєздатність і результативність проєкту з урахуванням обмежень, пов’язаних з фінансуванням, укомплектованістю кадрами тощо;
- можливість розповсюдження досвіду: цінність проєкту з точки зору запозичення передового досвіду іншими країнами з метою скорочення масштабів бідності [4].

У Сполучених Штатах для визначення лауреатів у галузі інновацій у межах відповідної програми американського уряду використовуються чотири критерії, а саме:

- новизна: використання творчого підходу;
- ефективність: відчутність результатів;
- значення: рішення проблеми, що викликає занепокоєння громадськості;
- можливість розповсюдження досвіду: перспективи запозичення відповідних практик і застосування в більш широких масштабах.

Взагалі, інновація визначається як творча ідея, яка, на відміну від винаходу, включає компонент практичного впровадження. Це процес розробки та впровадження нового способу досягнення результатів та/або виконання роботи. Інновація може являти собою застосування нових елементів (нового поєднання існуючих елементів) або внесення істотних змін у традиційні методи роботи чи відступ від них. Вона передбачає нові результати діяльності, нові стратегії і програми, нові підходи й нові процеси. Інновацію у сфері державного управління можна визначити як розробку державними організаціями нових напрямів політики й нових стандартних робочих процедур з метою вирішення проблем, пов’язаних з реалізацією державної політики. Таким чином, інновація в державному управлінні є пошуком ефективних, творчих і унікальних способів вирішення нових проблем або нових рішень старих проблем. Крім того, результатом інновації не є винесення остаточних рішень. Інноваційний процес – це відкритий процес пошуку рішень, творчо реалізований тими, хто їх приймає.

Існують різні типи інновацій у державному управлінні, у тому числі:

- установча інновація: оновлення існуючих установ та/або створенню нових установ;
- організаційна інновація: упровадження нових робочих процедур або методів керівництва у сфері державного управління;

– інновація у формі вдосконалення процесів: розробка й впровадження нових, або значно вдосконалених управлінських процесів, що передбачає використання нових методів організації управлінського процесу (наприклад, підвищення якості наданих державою послуг);

– концептуальна інновація: впровадження нових форм управління (наприклад, інтерактивне формування політики, управління на основі широкої участі громадян, реформи бюджету за участю населення, горизонтальні мережі тощо) [3].

Сфери впровадження інновацій також різні й включають розвиток та управління людськими ресурсами, надання державних послуг, застосування інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ), децентралізацію управління тощо.

У зв'язку з постійним розширенням кола послуг, що пропонуються державним сектором, все більше уваги приділяється не тому, які послуги надаються, а тому, як вони надаються. Прикладом такого підходу може слугувати концепція центрів з надання комплексних послуг, що передбачає інтеграцію різних видів державних послуг на ранніх стадіях їх формування, або поєднання самих послуг і забезпечення доступу до них в одному місці. Так, на Філіппінах на базі медичного центру в Давао було створено службу захисту жінок і дітей, яка виконує функції кризового центру, де пацієнтам надається юридична, психіатрична та медична допомога. У бразильському штаті Байя федеральні служби, управління штату й муніципальні установи розташовані в одному приміщенні, що дозволяє населенню отримувати різноманітні державні послуги з мінімальними часовими затратами. Такі центри розміщено у зручних для населення місцях, біля транспортних вузлів, торгівельних центрів тощо. Концепція центрів з надання громадянам комплексних послуг успішно застосовується як в економічно розвинених державах, так і в країнах, що розвиваються (Португалія, Мозамбик, Південна Африка).

З іншого боку, важливого значення набуває також децентралізація надання послуг. Наближення центрів з надання послуг, державних і муніципальних служб до населення (наприклад, шляхом передачі повноважень з надання послуг з державного на регіональний рівень) часто призводить до підвищення чутливості органів державного управління до потреб громадян, внаслідок чого – зростає рівень задоволеності населення і підприємств якістю та ціною послуг. Децентралізоване надання послуг спрощує висловлювання громадянами своїх зауважень і пропозицій, а відтак, і забезпечення кращої відповідності послуг місцевим потребам. З економічної точки зору, збереження жорстко централізованої системи надання послуг призводить до непомірно високих витрат як для надавача послуг (держави), так і для їх споживачів (громадян і підприємств).

На думку експертів ООН, в основі успішної реалізації Програми колективного постачання питної води сільському населенню Марокко (ПАГЕР) лежить передача функцій з управління об'єктами водопостачання та їх обслуговування місцевим громадам. До теперішнього часу цей проект

дозволив істотно підвищити частку сільського населення, що має доступ до питної води, – з 14 % у 1994 році до 55 % станом на кінець 2003 р. Одним з незапланованих наслідків “ПАГЕР” (окрім переваг використання чистої води та належного рівня санітарії) стало істотне підвищення відсотку відвідуваності початкових шкіл в сільських районах країни [3].

Третьою важливою складовою інноваційних процесів у державному управлінні є розвиток публічно-приватного партнерства, а також міжвідомчого та міжорганізаційного співробітництва в державному секторі.

Це пояснюється прагненням громадськості до розширення участі в управлінні, постійно зростаючими вимогами щодо більш ефективного використання ресурсів та надання якісних управлінських послуг. Практична відсутність прецедентів у цій сфері потребує застосування новаторських підходів, відмінних від традиційного бюрократичного стилю управління. У Йорданії в 1998 р. була створена Національна мережа зі скорочення масштабів бідності, до складу якої увійшли міністерства, національні комісії, неурядові організації та активісти. Висока ефективність діяльності Мережі слугує кращим доказом того, наскільки значний вплив здатні справляти відповідні об’єднання на вирішення гострих суспільних проблем сьогодення.

Крім того, громадяни все більше безпосередньо залучаються до участі в розробці державної політики й контролю за ходом її реалізації. У низці країн було розроблено стратегії сприяння розвитку партисипації, зокрема, у податково-бюджетних процесах. У Таїланді було внесено зміни до Конституції, що передбачають організацію публічних слухань у процесі розробки державних програм. Рішенням уряду австралійського штату Квінсленд у департаменті Прем’єр-міністра було створено відділ партисипації, завданням якого є залучення громадян до участі в обговоренні регіональної політики. В Індії урядом національного столичного округу Делі було запроваджено новаторський підхід до управління, що також полягав у розширенні співпраці між громадянами й урядом. У рамках урядової ініціативи було організовано мережу представницьких груп громадян, чисельність яких зросла з 20 у 2000 р. до близько 1600, що представляють 3 млн осіб, на даний час. Метою функціонування мережі є консультації та обговорення щодо проблем, які заважають ефективному наданню послуг, вироблення спільних рішень у таких галузях, як водопостачання, санітарія та гігієна, шкільна освіта, енергопостачання та міський транспорт тощо.

Розробка конкретних механізмів упровадження інновацій у сфері державного управління потребує також чіткого розуміння того, які чинники спрощують або навпаки ускладнюють перебіг інноваційних процесів. Інновації можуть здійснюватися під впливом зовнішніх факторів (наприклад, політика євроінтеграції, реалізована Європейським союзом) або внутрішніх рушійних сил. В обох випадках інновації є важливими стимулами до змін.

Інновації можуть здійснюватися на будь-якому рівні управління – від центрального до місцевого. Крім того, вони можуть здійснюватися з ініціативи самих громадян, тоді як уряд відіграватиме лише допоміжну роль. Так, у

Хорватії результатом співробітництва між судьями, викладачами права, юристами та студентами правознавчих факультетів, започаткованого неурядовою організацією, стало створення “Суддівської мережі” – віртуального середовища з обміну правовою інформацією у мережі Інтернет, завдання якого включають підвищення рівня прозорості, ефективності та доступності судової системи Хорватії.

“Суддівська мережа” вважається одним з найбільш яскравих прикладів новаторства в хорватській системі судочинства, а її досягнення були визнані й настільки високо оцінені міністерством юстиції, що цей проект був включений до Загальної концепції правової реформи.

У цілому, можна зважитись на висновок, що інноваційний процес не починається з того, що та чи інша група людей приймає рішення стати новаторами. Навпаки, лише після того, як проблему було успішно вирішено, ті, хто її вирішив, усвідомлюють, що метод вирішення був новаторським.

До ключових факторів, що сприяють реалізації інновацій, слід віднести:

- ефективне керівництво;
- активізацію партнерських зв’язків та залучення максимальної кількості зацікавлених сторін;
- чітку постановку цілей і створення сприятливих умов для їх досягнення;
- формування дієвого механізму контролю, що дозволяє вимірювати масштаби змін у порівнянні з визначеними вихідними показниками;
- наявність системи заохочень, що забезпечує підзвітність, стимулює творче мислення та дозволяє розкрити новаторський потенціал, який в інших умовах залишився б незатребуваним.

У структурному плані інновації в галузі державного управління охоплюють суб’єктів змін, процеси й механізми, технології та ресурси (необов’язково фінансові), а також системи цінностей та організаційну культуру.

Новатори зазвичай йдуть на ризик, не будучи впевненими в кінцевому результаті своїх дій. У деяких випадках вони домагаються позитивних результатів, проте якщо цього не відбувається, невдачі можуть призводити до погіршення роботи організацій. Цей фактор зазвичай стримує інновації в державному секторі.

Фактори, здатні перешкоджати інноваціям у сфері управління, включають:

- адміністративний формалізм (упровадження нововведення, тому що воно виглядає сучасним, однак не підкріплюється належним аналізом);
- введення змін у законодавство або адаптація певної практики без належного аналізу контекстуальних змінних;
- структурні/інституційні бар’єри, що стримують інновації; інститути, які не допускають ризикованих експериментів;
- ототожнення інновації з особистістю лідера чи інертність державних посадових осіб, що сприймають тільки ті нововведення, які “спускаються” згори.

Наявність або відсутність фінансових ресурсів не може розглядатися як фактор, що стримує інновації. У реальному житті існує чимало прикладів

того, що саме брак коштів стимулював творчий пошук і призвів до інновацій в галузі управління.

Наскільки б важливими не були інновації, необхідно також враховувати організаційні аспекти, що створюють належні умови для їх впровадження. В цьому плані аналіз інновації повинен являти собою двоетапний процес: осмислення інновації, а також аналіз тих характерних особливостей організації, які обумовлюють актуальність нововведень.

Вирішального значення щодо створення сприятливих умов для інновації має низка факторів, у тому числі:

- ефективне керівництво;
- наявність організаційної культури, яка підтримує інновації;
- заохочення колективної роботи і партнерських відносин;
- стимулювання навчання протягом усього життя;
- контроль за впровадженням інновацій;
- обмін знаннями та налагодження професійних зв'язків.

Ефективне керівництво має принципове значення для забезпечення успіху будь-якої інновації у сфері державного управління. Набуття навичок стратегічного керівництва є одним з важливих інструментів заохочення інновацій у цій сфері. Важливу роль у цьому плані мають відігравати навчальні заклади, що готують фахівців у галузі державного управління, у першу чергу Національна академія державного управління при Президенті України, а також міжнародні організації, центри інновацій у сфері управління та академічні установи.

Науковці й практики повинні зосередити свої зусилля на вирішенні завдання перетворення державних інституцій в новаторські організації, в основі яких лежить принцип самонавчання, і подолати тенденцію щодо приділення уваги виключно заохоченню конкретних інновацій, що обумовлює важливість продовження дослідницьких зусиль у цьому напрямку.

Література:

1. Модернізація України – наш стратегічний вибір : щорічне послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – 416 с.
2. Декларация о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии : принятая резолюцией S-25/2 специальной сессии Генеральной Ассамблеи 9 июня 2001 г. / ООН. – Нью-Йорк, 2001. – Режим доступа : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/habitatdec.shtml
3. Доклад Комитета экспертов по государственному управлению о работе его пятой сессии / ООН Экономический и Социальный Совет. – Нью-Йорк, 2006. – Режим доступа : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023031.pdf>.
4. Nappy Innovation / The Impumelelo Social Innovations Centre. – Cape Town, 2012. – Acces mode : <http://impumelelo.org.za/news/nappy-innovation>

УДК 351.81:339.565

А. Я. ПОДП'ЯТНІКОВА

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТРАНЗИТНИМ ПОТЕНЦІАЛОМ

Визначено сутність поняття “державне управління транзитним потенціалом”. Досліджено поняття “управління” та “державне управління”, а також з’ясовано сутність поняття “управління транзитним потенціалом”. Визначено суб’єкти державного управління транзитним потенціалом. Запропоновано застосовувати підходи менеджменту для покращання державного управління транзитним потенціалом.

Ключові слова: управління, управління транзитним потенціалом, державне управління, державне управління транзитним потенціалом, суб’єкти, підходи менеджменту.

The article is devoted to determination of the concept’s essence of “state administration of the transit potential”. It was given concepts of “administration” and “state administration”, as result It was determined the concept “administration of the transit potential”. The subjects were determined of state administration of the transit potential. Approaches of management were offered to the improvement of state administration of the transit potential.

Key words: administration, administration of the transit potential, state administration, state administration of the transit potential, subject, approaches of management.

Складна економічна ситуація України та великий зовнішній борг вимагає перегляду державної політики для активізації фінансових потоків. Можливим суттєвим прибутком для нашої держави є використання транзитного потенціалу, для реалізації якого варто посилити роль держави.

Управління є багатоаспектною категорією, дослідженню різних його аспектів управління присвячено роботи В. Авер’янова, Г. Атаманчука, Н. Мельтюхової, В. Цветкова, В. Князева, В. Бакуменка, Ю. Битяка, В. Цлафа, А. Решетніченка. Вагомий внесок у визначенні сутності поняття “державне управління” зробили В. Токовенко, М. Вебер, Ю. Битяк, В. Бакуменко, В. Авер’янов, Г. Атаманчук. Проте невизначеним залишається поняття “державне управління транзитним потенціалом”.

Мета статті – визначити сутність понять “управління транзитним потенціалом”, “державне управління транзитним потенціалом” та запропонувати підходи менеджменту для покращання державного управління транзитним потенціалом.

Історичний процес розвитку завжди супроводжувався намаганням держави впорядкувати різні сфери діяльності, тобто здійснювати державне

управління, в тому числі і у сфері транзиту. Для аналізу державного управління транзитним потенціалом необхідно з'ясувати сутність понять “управління” та “державне управління”.

У тлумачному словнику С. Ожегова визначається поняття “управляти” як направляти рух кого-небудь або чого-небудь; керувати, направляти діяльність, дія кого- або чого-небудь [9, с. 836].

Управління в науковій літературі використовується в різних аспектах. Залежно від сфери застосування деталізується або змінюється його сутність. В. Авер'янов зазначає, що управлінські аспекти виявляються в різних фізичних, хімічних, біологічних явищах, технологічних і політичних процесах, цей термін використовується для опису взаємодії різноманітних сил у Всесвіті [1, с. 71]. До цієї ж думки приєднується Ю. Битяк, виділяючи види об'єктів управління: соціальні, технічні та біологічні [4; 5].

У навчальному посібнику з менеджменту наводиться класифікація управління за сферою застосування:

- 1) технічне управління природними і технологічними процесами;
- 2) державне управління соціально-економічним життям суспільства через інші інститути – правову систему, міністерства, відомства, місцеві органи влади;
- 3) ідеологічне управління полягає в доведенні до свідомості членів суспільства концепції його розвитку, що сформована різними політичними партіями й угрупованнями;
- 4) управління соціальними процесами (рух на захист світу, навколишнього середовища);
- 5) господарське управління виробничою й економічною діяльністю комерційних й некомерційних організацій, що функціонують у рамках ринкових відносин [11, с. 25–26].

Г. Атаманчук наводить більш широкую класифікацію управління. Він виділяє залежно від сфер суспільної життєдіяльності: управління суспільством в цілому [2, с. 55], економічне управління, соціальне управління, політичне управління, духовно-ідеологічне управління; але від структури суспільних відносин: управління економічним і, відповідно, управління політичним, соціальним і духовним розвитком суспільства; але від об'єктів управління: економічне (господарське) управління, соціально-політичне управління, управління духовним життям. За іншою підставою – характер та обсяг охоплених суспільних явищ – називають: управління суспільством, управління державою, управління галузями, сферами народного господарства, управління підприємствами, організаціями, закладами, фірмами [Там же, с. 56].

Отже, на нашу думку, кожна з цих класифікацій має місце та допомагає з'ясувати всеохопну сутність поняття управління. Ураховуючи напрям нашого дослідження, заслуговує на увагу класифікація за сферою застосування, в якій виділяється державне управління соціально-економічним життям суспільства через інші інститути – правову систему, міністерства, відомства.

Управління часто розглядається як функція, діяльність, вплив, що спонукає, змінює, перетворює. Управління як функція організованих систем,

зазначає Н. Мельтюхова, забезпечує реалізацію мети і підтримку режиму діяльності, сталість і розвиток певних структурних елементів [5, с. 722]. В. Цветков розглядає управління як особливу функцію, котра виникає із самої природи суспільного процесу праці, і об'єктивно необхідний елемент будь-якого способу виробництва, то воно є одним з головних факторів ефективності суспільного виробництва [13].

На думку А. Решетніченко, сутність управління складає спрямування зусиль, орієнтованих на оптимізацію взаємодії між частиною і цілим, між світом внутрішнім та зовнішнім, так або інакше управління набуває характеру процесів перетворення суб'єкта і об'єкта, частини і цілого. Тобто управління надає різним формам відчуття та засобам пізнання властивостей здійснення реальних змін, що потребує від суб'єкта активізації його фізичного, інтелектуального та духовного потенціалу [10, с. 30]. Тобто управління – спрямування зусиль, орієнтованих на оптимізацію взаємодії.

Багато дослідників акцентує увагу на тому, що невід'ємною властивістю управління є його цілеспрямованість [4, с. 8; 6, с. 342; 13, с. 11]. Г. Атаманчук визначає управління як суспільний інститут (явище), що представляє собою організуючий та регулюючий вплив, який здійснюється як безпосередньо, так і через спеціально створювані структури [3, с. 21].

Оскільки управління не можливо уявити без суб'єктно-об'єктних відносин, тому варто дослідити його сутність у цьому аспекті. Управління – це дія з боку суб'єкта управління стосовно об'єкта управління, що спрямована на досягнення певної мети, результату [8, с. 176].

Суб'єкт і об'єкт управління відрізняються за роллю у процесах прийняття та реалізації управлінських рішень та виконання основних функцій, до яких належать планування, організація, мотивація і контроль. Керуючим є суб'єкт, але специфіка побудови його структури та технологія діяльності визначаються особливостями об'єкта (керованої підсистеми). Рівень ефективності функціонування значною мірою визначається ступенем її співпраці [5, с. 723]. Отже, тільки при співпраці суб'єкта і об'єкта досягається високий рівень функціонування системи.

Упорядкування взаємозв'язків між елементами будь-якої системи є необхідною умовою для її функціонування і досягається за допомогою двох основних способів – саморегуляції та управління. Саморегуляція здійснюється без застосування зовнішніх сил, завдяки програмі, закладеній природою, на основі об'єктивних, незалежно від людської свідомості закономірностей [1, с. 71].

Виявлено, що основна теоретико-методологічна проблема управління зводиться до того, що процеси управління властиві лише складним, динамічним системам, іманентним атрибутом яких є самоуправління, тобто здатність до впорядкування системи, приведення її відповідно до об'єктивної закономірності даного середовища, до оптимізації її функціонування [13, с. 115].

Управління є складним явищем, тому в науковій літературі часто зустрічаються дослідження окремих його аспектів, функціонального,

процесуального, суб'єктно-об'єктного, загального. Їх узагальнення дає можливість створити певне уявлення про сутність управління [5, с. 723].

Оскільки наше дослідження має суб'єктно-об'єктний аспект, в якому об'єктом нашого дослідження виступає транзитний потенціал. Тому, управління транзитним потенціалом ми можемо визначити як цілеспрямований вплив суб'єкта на транзитний потенціал з метою впорядкування діяльності.

Для з'ясування сутності поняття “державне управління транзитним потенціалом”, що вимагає розглянути поняття “державне управління”. В. Токовенко пропонує виділити наступні різновиди поняття “державне управління”: як вся діяльність держави в цілому; як одна з головних функцій держави в цілому; як діяльність виконавчої влади в цілому; як неполітичне (поза політичне) підґрунтя діяльності виконавчої влади, а також управління державними та напівдержавними організаціями [12, с. 422].

М. Вебер визначив державне управління як конкретний вид діяльності щодо здійснення державної влади, який має функціональну та компетенційну специфіку, що відрізняє її від інших видів та форм реалізації державної влади [5, с. 150].

Ю. Битяк розуміє державне управління як самостійний вид державної діяльності, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, особливої групи державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій і завдань держави в процесі повсякденного й безпосереднього керівництва економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом. Він також відмічає, що, незважаючи на деякі відмінності, всі автори відзначають організуючий, виконавчо-розпорядчий характер управлінської діяльності, спрямований на виконання завдань і функцій держави [4, с. 8].

У Концепції адміністративної реформи в Україні наводиться визначення державного управління як виду діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади. У той же час державне управління здійснюється і за межами функціонування виконавчої влади, наприклад, на рівні державних підприємств, установ і організацій [7].

В. Бакуменко розглядає державне управління як діяльність держави (органів державної влади), спрямовану на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [5, с. 150].

У широкому розумінні пропонується розуміти під державним управлінням сукупність усіх видів діяльності всіх органів держави, тобто означає фактично всі форми реалізації державної влади в цілому [1, с. 76]. У вузькому значенні державне управління – відносно самостійний вид діяльності держави, що його здійснює певна частина державних органів [Там же].

Підсумовуючи, під державним управлінням розуміється вид діяльності суб'єкта щодо практичної реалізації функцій і завдань держави та державної влади в цілому для здійснення управлінського впливу.

На сьогодні вітчизняна система державного управління транзитним потенціалом не досягає мети, яка полягає в ефективному, результативному й прозорому управлінні транзитним потенціалом, тому що існує у формі відокремлених ланок, у яких не налагоджена координація дій в сфері транзиту між державними органами. Суб'єктом державного управління в сфері транзиту є міністерства та центральні органи, які створюють систему державного управління транзитним потенціалом (рисунок).

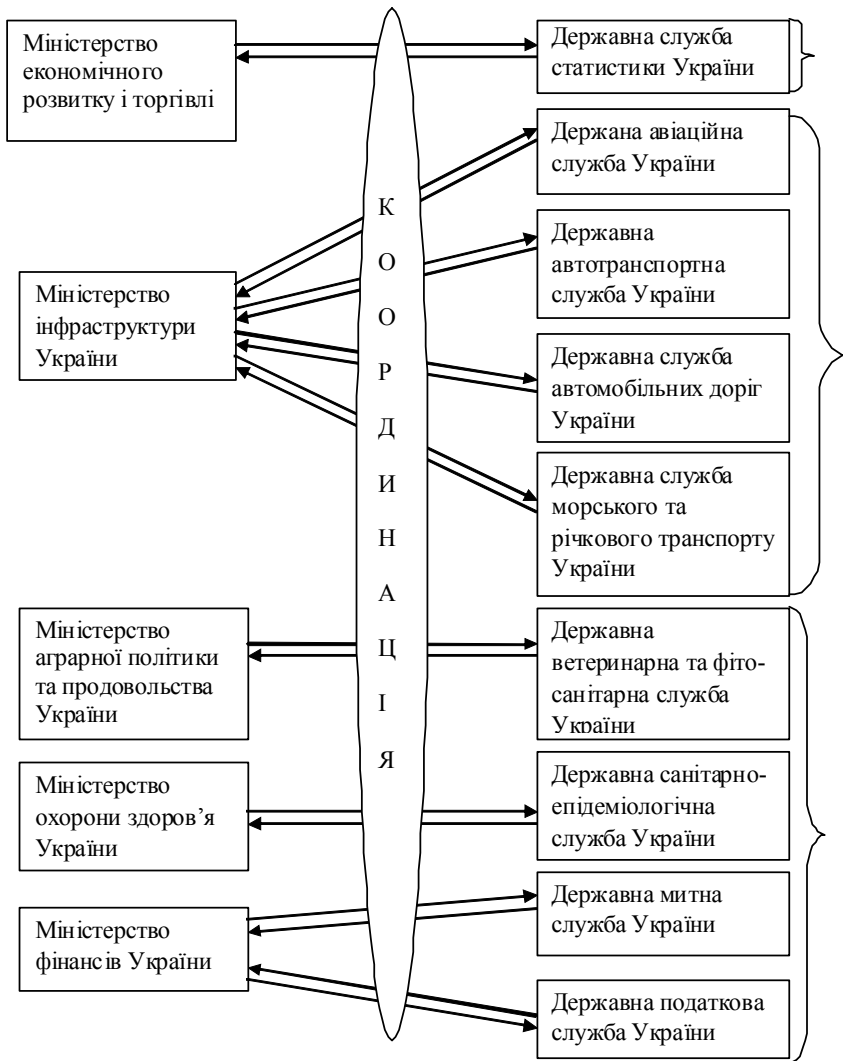


Рисунок. Суб'єкти державного управління транзитним потенціалом (1 – суб'єкти моніторингу; 2 – суб'єкти забезпечення; 3 – суб'єкти контролю)

Пропонуємо умовно поділити цих суб'єктів на суб'єкти моніторингу, суб'єкти забезпечення та суб'єкти контролю. До суб'єктів моніторингу пропонується віднести Державну службу статистики України. За її даними можна проаналізувати стан використання транзитного потенціалу за видами транспорту, за експортом транспортних послуг. До суб'єктів забезпечення відносимо Державну автотранспорту службу України, Державну службу автомобільних доріг України, Державну службу морського та річкового транспорту України, Державну авіаційну службу України. Ці служби є допоміжними, але саме вони створюють сприятливі умови для більш ефективного використання транзитного потенціалу.

До суб'єктів контролю відносяться Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України, Державна санітарно-епідеміологічна служба України, Державна митна служба України, Державна податкова служба України. Саме ці служби встановлюють вимоги до перевізників, транспортних засобів та якості товарів, мито, акцизний збір, митний збір.

Державне управління має бути системною діяльністю, яка характеризується місією (ієрархія цілей, стратегія розвитку, державна політика), функціональною структурою (сукупність органів державної влади з їх функціями та завданнями), засобами (державно-управлінські технології, методи, процедури), ресурсами (фінансові, матеріально-технічні, технологічні, інформаційні, кадрові) [5, с. 150]. Тобто державне управління транзитним потенціалом повинно стати системною діяльністю з визначеними складовими.

Державне управління транзитним потенціалом – це цілеспрямований вплив держави як суб'єкта управління на суспільні відносини в напрямку організації та здійснення транзиту, сутність якого полягає в організації ефективної діяльності державних органів, підприємств і стимулюванні його розвитку.

Для ефективного державного управління транзитним потенціалом потрібно прийняти Концепцію та Стратегію розвитку транзитного потенціалу, необхідно здійснювати поточне та тактичне планування, створити ефективну державну систему для реалізації транзитного потенціалу.

Для активізації реалізації транзитного потенціалу України доцільно застосовувати підходи менеджменту в державному управлінні транзитним потенціалом: управління проектами, управління ризиками, управління за результатами вимірювання успішності діяльності, управління якістю, логістичний підхід, аналіз вигід-втрат, організаційно-культурний підхід, інформаційно-комунікаційний підхід. Досвід зарубіжних країн і наших сусідів свідчить, що при правильному застосуванні підходів менеджменту, можна підвищити ефективність реалізації транзитного потенціалу, тобто збільшити прибутки.

Отже, управління розглядається як функція, діяльність, вплив, що спонукає, змінює, перетворює. Наше дослідження має суб'єктно-об'єктний аспект, в якому об'єктом нашого дослідження виступає транзитний потенціал. Тому управління транзитним потенціалом ми можемо визначити як цілеспрямований вплив суб'єкта на транзитний потенціал з метою впорядкування діяльності.

Оскільки держава управляє різними сферами діяльності, тому ми дійшли висновку, що під державним управлінням варто розуміти вид діяльності суб'єкта щодо практичної реалізації функцій і завдань держави та державної влади в цілому для здійснення управлінського впливу.

Державне управління транзитним потенціалом – це цілеспрямований вплив держави як суб'єкта управління на суспільні відносини в напрямку організації та здійснення транзиту, сутність якого полягає в організації ефективної діяльності державних органів, підприємств та стимулюванні його розвитку. Першим кроком має стати розробка Концепції та Стратегії розвитку реалізації транзитного потенціалу України.

Література:

1. *Авер'янов В. Б.* Адміністративне право України / В. Б. Авер'янов. – К. : Юрид. думка, 2004. – Т. 1. – 584 с.
2. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : [курс лекций] / Г. В. Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2005. – 584 с.
3. *Атаманчук Г. В.* Система государственного и муниципального управления / Г. В. Атаманчук. – М. : РАГС, 2007. – 488 с.
4. *Битяк Ю. П.* Адміністративне право України / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
5. *Енциклопедичний словник з державного управління* / укл. : 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. *Князев В.* Філософсько-методологічні засади державно-управлінських рішень / В. Князев, В. Бакуменко // Вісник Української Академії державного управління при Президентіві України. – 2000. – № 2. – С. 341–357.
7. *Концепція адміністративної реформи в Україні.* – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=8922225
8. *Лазор О. Д.* Місцеве управління: поняття, терміни, визначення : поняття, терміни, визначення : словник-довідник / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор. – К. : Дакор, 2006. – 352 с.
9. *Ожегов С. И.* Толковый словарь русского языка : 80000 слов и фразеологических выражений / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова ; РАН ; Ин-т русского языка им. В. В. Виноградова. – М. : Азбуковник, 1999. – 944 с.
10. *Решетніченко А. В.* Управління соціальним розвитком : [монографія] / А. В. Решетніченко. – Дніпропетр. : АМСУ, 2006. – 515 с.
11. *Скібіцька Л. І.* Менеджмент / Л. І. Скібіцька, О. М. Скібіцький. – К. : Центр навч. літ-ри, 2007. – 416 с.
12. *Токовенко В.* Поняття державного управління: спроба концентрично рівного визначення / В. Токовенко // Вісник УАДУ. – 2000. – № 1. – С. 414–424.
13. *Цветков В. В.* Демократія – Управління – Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства : [монографія] / В. В. Цветков, В. П. Горбатенко. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 348 с.

УДК 351.86

Н. С. СМІРНОВА

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ СУЧАСНИХ ПІДХОДІВ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ДЕМОГРАФІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

Розглянуто сучасні підходи до визначення поняття демографічної безпеки та обґрунтовано доцільність використання аксіологічного підходу.

Ключові слова: національна безпека, демографічна безпека, економічна безпека, соціальна безпека, демографічний суверенітет, відтворення населення.

The article reviews modern approaches to the definition of demographic security and expediency of axiological approach.

Key words: national security, demographic security, economic security, social security, demographic sovereignty, population reproduction.

Сьогодні наша країна ввійшла у тривалу і масштабну демографічну кризу, яка характеризується низькою народжуваністю на тлі переважаючої її смертності, високим рівнем смертності передчасної, насамперед чоловіків працездатного віку, від'ємним природним приростом населення, значним погіршенням здоров'я населення, деградацією генофонду. За таких умов, що склалися, істотно зростає роль теоретичного обґрунтування політики національної безпеки, що й визначає необхідність осмислення системи понять національної безпеки, "ревізії" існуючих уявлень відносно сутності, змісту, структури, форми прояву, причин виникнення та шляхів вирішення проблем демографічної безпеки. Категорійно-понятійний апарат, що застосовується сьогодні у сфері забезпечення демографічної безпеки, перебуває на стадії динамічного розвитку разом з розвитком цієї сфери та теорії національної безпеки загалом. Його розробка, офіційне визнання та наступна імплементація – одна з головних проблем цього розвитку.

На підставі аналізу актуальних досліджень і наукових публікацій [2–8; 10; 12; 14; 15] можна дійти висновку, що проблеми демографічної безпеки стали об'єктом досліджень філософів, істориків, політологів, фахівців державного управління. Разом з тим залишаються не достатньо вивченими актуальні проблеми державного управління демографічною безпекою, відсутній комплексний аналіз феномену демографічної безпеки.

До проблем, що стосуються безпосередньо розробки категорійно-понятійного апарату державного управління у сфері національної безпеки й зокрема демографічної безпеки, належать: неузгодженість і в окремих випадках суперечливість формулювань одних і тих самих термінів, понять, визначень, викладених у різних документах чинної нормативно-правової бази; використання офіційно не визначених термінів, понять, дефініцій; відставання розробки та впровадження категорійно-понятійного апарату від потреб системи

забезпечення національної безпеки (СЗНБ); нечіткість і неоднозначність окремих визначень; відсутність системності та координованості дій щодо формулювання та застосування категорійно-понятійного апарату в офіційних документах тощо. Зазначені проблеми стримують розробку і впровадження сучасних методів, моделей, методик управління в державне управління забезпеченням національної безпеки, не сприяють підвищенню його ефективності.

Метою статті є порівняльний аналіз сучасних підходів до визначення поняття демографічної безпеки в офіційному та науковому дискурсі України, Республіки Білорусь, Російської Федерації.

Пізнавальний процес будь-якого явища (зокрема й демографічної безпеки) не може відбуватися без осмислення системи понять, тобто інструментарію нового циклу пізнання, розширення горизонту, розпізнавання. Наявні розбіжності у вживанні понять і термінів, їх нез'ясованість, відсутність їхнього розмежування за обсягом та значенням як у наукових дослідженнях, так і у правових актах, свідчать про те, що осмислення демографічного буття з його багатогранними проявами та наслідками не отримало ще належної уваги. Наукова концепція демографічної сфери – це понятійна система, яка є відкритою для поступового збагачення термінологічного змісту та емпіричних даних, упровадження нових наукових понять.

Наявна так звана “піраміда концептів” щодо демографічних процесів. На вершині піраміди міститься поняття демографії, дещо нижче – демографічного буття або демографічного простору, а внизу, на увійній площині основи піраміди, розташовуються базисні поняття та терміни, що стосуються демографічної безпеки. Така піраміда є найбільш вдалою для концептуальної розробки та вивчення поняття “демографічна безпека”, оскільки вона є складовою частиною явища демографічні процеси.

Необхідно зауважити, що поняття “демографічна безпека” хоча і було введено в науковий обіг нещодавно, все ж таки є історичною категорією. Передумовою цьому стало поглиблення демографічної кризи, переростання її в демографічну катастрофу, що власне й обумовило виокремлення демографічної безпеки зі складу національної безпеки. Водночас, демографічна безпека може розглядатися як підсистема соціальної та економічної безпеки.

Відповідно до ст. 8 Закону України “Про основи національної безпеки України”, зміцнення демографічного і трудових ресурсного потенціалу держави, подолання кризових демографічних явищ віднесено до основних напрямів державної політики з питань національної безпеки [1]. У “Методиці розрахунку рівня економічної безпеки Міністерства економічного розвитку і торгівлі України” демографічна безпека визначається як стан захищеності держави, суспільства та ринку праці від демографічних загроз, при якому забезпечується розвиток України з урахуванням сукупності збалансованих демографічних інтересів держави, суспільства й особистості відповідно до конституційних прав громадян України [13]. У проєкті закону “Про демографічну безпеку”, який був відхилений Верховною Радою України у 2002 р., були намагання виокремити та законодавчо закріпити поняття

“демографічна безпека”, “демографічні загрози”, “національні демографічні інтереси”, “демографічні інтереси держави і суспільства”, “демографічні інтереси особистості”, “демографічна політика”, “репродуктивні права”, тощо.

Вітчизняна дослідниця Н. Рингач під демографічною безпекою пропонує розуміти такий стан захищеності держави, суспільства та ринку праці від демографічних загроз, при якому забезпечується розвиток України з урахуванням сукупності збалансованих демографічних інтересів держави, суспільства й особистості відповідно до конституційних прав громадян України [14].

Вітчизняні дослідники А. Мазаракі, О. Корольчук, Т. Мельник у рамках економічної безпеки під демографічною безпекою розуміють стан захищеності держави, суспільства та ринку праці від демографічних загроз, за якого забезпечується розвиток держави з урахуванням сукупності її збалансованих демографічних інтересів, суспільства й особистості відповідно до конституційних прав громадян держави [8, с. 25].

У рамках соціальної безпеки український філософ В. Ананьїн під демографічною безпекою пропонує розуміти захищеність генофонду народу від різних негативних впливів і створення сприятливих умов для його існування, розвитку і самореалізації [3, с. 35].

Отже, демографічна безпека у вітчизняному офіційному дискурсі проблематики національної безпеки розглядається як різновид економічної безпеки, у вітчизняному науковому дискурсі як різновид економічної чи соціальної безпеки.

Поняття “демографічна безпека” визначено в законодавстві багатьох країн світу, у тому числі і в пострадянських країнах. Прикладом ефективного державного управління демографічною безпекою є Республіка Білорусь. У законі Республіки Білорусь “О демографической безопасности республики Беларусь” (2002 р.) дається таке визначення демографічної безпеки, вона розглядається як: “...стан захищеності соціально-економічного розвитку держави й суспільства від демографічних загроз, при якому забезпечується розвиток Республіки Білорусі відповідно до її національних демографічних інтересів” [9].

Білоруські науковці досліджують питання демографічної безпеки країни. Так, білоруські демографи Л. Шахотько та Л. Анісов констатують: “демографічна безпека є складовою частиною національної безпеки і являє собою також стан і розвиток демографічної ситуації, соціально-економічні наслідки якої не погіршують економічне і соціальне становище в країні” [19]. Білоруський дослідник В. Казушич пропонує розглядати демографічну безпеку як “невід’ємну складову національної безпеки, яка являє собою такий стан, при якому за дотриманні відповідного законодавства, своєчасному виявленні та усуненні демографічних загроз забезпечується демографічний розвиток країни відповідно до її національних інтересів і забезпечуються демографічні права громадянина” [10].

Отже, результати аналізу білоруського офіційного та наукового дискурсів проблем демографічної безпеки дозволяє зробити висновок про дуалізм демографічної безпеки, який полягає у взаємозв’язках демографічної безпеки із соціальною та економічною безпекою.

24 вересня 2001 р. розпорядженням Уряду Російської Федерації була ухвалена Концепція демографічного розвитку РФ на період до 2015 р. [11]. У документі зазначено, що пріоритетними напрямками демографічної політики є: стабілізація кількості населення країни, зміцнення здоров'я та тривалості життя, стимулювання народжуваності, зміцнення інституту сім'ї; пропаганда здорового образу життя. Проте питання демографічної безпеки не виділено окремим пунктом. Російські науковці в останні роки також почали досліджувати проблему демографічної безпеки як окрему складову національної безпеки. На нашу думку, найбільш вдале визначення поняття “демографічної безпеки” запропонував російський учений С. Тиводар. На його думку, демографічна безпека як явище політико-правової дійсності є видом національної безпеки, яке як система забезпечує життєво важливі інтереси особистості, суспільства і держави та засноване на загальній стратегії (концепції), метою якої є безпека людини, яка базується на реалізації її потреб та інтересів, ліквідації загроз і ризиків, спрямованих проти неї; безпека соціуму як головна умова реалізації потреб і інтересів та основний спосіб (технологія) запобігання загрозам і ризикам; наявність сприятливого навколишнього середовища і його збереження як природня умова існування людини. Інституціонально-правове забезпечення реалізації зазначеної мети виражає закономірність політико-правового взаємозв'язку національної і демографічної безпеки. Саме тому С. Тиводар пропонує демографічну безпеку розглядати як політико-правову категорію, що відбиває інституціональний взаємозв'язок між державним демографічним інтересом і системою, що отримали юридичну легітимацію суспільних відносин, політичних і правових інститутів, які забезпечують запобігання та ліквідацію загроз і ризиків у сфері збереження запланованої державної політики демографічного балансу в суспільстві [16].

Академік Російської академії природничих наук А. Вишневський стверджує, що існує, щонайменше, два різні підходи до розуміння демографічної безпеки – інструментальний і аксіологічний [4]. Інструментальний підхід полягає в тому, що демографічні процеси оцінюються не самі по собі, а з огляду на їхній внесок у розв'язання тих або інших недемографічних завдань суспільства. Відповідно, демографічні процеси розглядаються лише як засіб, інструмент для досягнення інших недемографічних цілей. У цьому випадку мова йде не про демографічну безпеку, а про інші види безпеки, забезпечення яких “обслуговується” демографічними процесами. У рамках аксіологічного підходу демографічна безпека трактується як самоцінність демографічних процесів, існування автономних, екзистенціальних демографічних цілей. Демографічна безпека розуміється як захищеність процесу життя й безперервного природнього відновлення поколінь людей, а її зміцнення пов'язується з подовженням людського життя, підвищенням ефективності демографічного відтворення. Досягнення цих цілей саме по собі може бути стратегічним завданням, належати до головних суспільних пріоритетів – навіть більш важливих, ніж економічне

процвітання, військова могутність тощо. Демографічна безпека пов'язується з максимально успішним рухом до зазначених цілей і протиставляється загрозам, здатним заблокувати цей рух або повернути його назад.

Російський дослідник В. Мамонов вважає, що демографічна безпека – це стан, при якому держава створює відповідні умови для захищеності конституційного права кожного громадянина на материнство, батьківство, створення родини, які необхідні для підтримки та підвищення репродуктивної здатності націй [12].

Проблематика демографічної безпеки також розглядається російськими вченими С. Соболевою та О. Чудаєвою, які під демографічною безпекою розуміють стан захищеності життя, відтворення й формування демографічних структур (статеві-віковий, етнічної, сімейної) від демографічних загроз, що підтримується за допомогою інституційного середовища. На їхню думку, метою забезпечення демографічної безпеки є створення державою умов, необхідних для нейтралізації реальних і попередження виникнення потенційних демографічних загроз [18].

В. Дударев вважає, що демографічна безпека характеризує захищеність соціально-економічного розвитку суспільства від внутрішніх і зовнішніх демографічних загроз, що забезпечує, як мінімум, збереження геополітичного, економічного й етнічного статусу держави [17].

На думку російського вченого Л. Рибаківського, демографічна безпека – це функціонування й розвиток популяції як такої в її статеві-вікових та етнічних параметрах, співвідношення її з національними інтересами держави, які полягають у забезпеченні її цілісності, незалежності, суверенітету й збереженні існуючого геополітичного статусу [15].

Досліджуючи статистичні аспекти демографічної безпеки, О. Бантікова пропонує розглядати демографічну безпеку як найважливішу складову національної безпеки країни та визначає її як стан захищеності основних життєво важливих демографічних процесів від реальних і потенційних загроз [2].

Отже, результати аналізу російського офіційного та наукового дискурсів проблематики демографічної безпеки дозволяє зробити висновок про існування розбіжностей у вживанні понять і термінів, їх нез'ясованість, нерозмежування за обсягом та значенням у наукових дослідженнях. Це свідчить про те, що осмислення демографічного буття з його багатограними проявами та наслідками в Російській Федерації ще не завершено. Більшість російських дослідників при визначенні терміну “демографічна безпека” розуміють такий стан захищеності держави, суспільства та ринку праці від демографічних загроз за якого забезпечується прогресивний розвиток суспільства.

З урахуванням вищевикладеного матеріалу можна зробити такі висновки. Трактування сутності та змісту поняття демографічної безпеки, які зустрічаються в офіційних документах, що регламентують діяльність держави у сфері забезпечення національної безпеки України, Республіки Білорусь та Російської Федерації, науковій літературі, досить неоднозначні. Ретельний аналіз

існуючих визначень демографічної безпеки дозволив констатувати, що поширеними є три підходи до визначення цього поняття: офіційний, системний та аксіологічний.

За офіційного підходу демографічна безпека визначається як захищеність національних демографічних інтересів від внутрішніх і зовнішніх загроз.

Прибічники системного підходу у визначенні демографічної безпеки акцентують увагу на збереженні стабільності та нормального функціонування системи (країни, держави, суспільства як соціальної системи) в умовах деструктивного впливу на демографічну сферу.

У визначенні демографічної безпеки з позиції аксіологічного підходу смисловий акцент робиться на самоцінності демографічних процесів, існуванні автономних, екзистенціальних демографічних цілей. Демографічна безпека трактується як захищеність процесу життя й безперервного природнього відновлення поколінь людей, а її зміцнення пов'язується з подовженням людського життя, підвищенням ефективності демографічного відтворення.

Порівняльний аналіз зазначених підходів дозволяє зробити висновок, що найбільш універсальним і логічно обґрунтованим варто вважати все ж таки аксіологічний підхід. Аксіологічне розуміння демографічної безпеки фактично включає інші трактування і дозволяє зняти притаманні їм недоліки та протиріччя.

Подальші дослідження будуть присвячені історико-культурним особливостям національних систем забезпечення демографічної безпеки зарубіжних країн та України.

Література:

1. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV // Офіц. вісник України. – № 29.
2. Бантикова О. И. Статистический анализ демографической безопасности (на примере Оренбургской области) : дис. ... к.э.н. / О. И. Бантикова ; Оренбург. гос. университет. – Оренбург, 2007 – 220 с.
3. Безпека сталого розвитку України: побудова в умовах глобальних викликів : [монографія] / [В. О. Ананьїн, В. В. Горлинський, О. О. Пучков та ін.] ; за заг. ред. В. О. Ананьїна. – К. : ІСЗЗІ НТУУ “КПІ”, 2009. – 271 с.
4. Вишнеvский А. Г. Серп и рубль: Консервативная модернизация в СССР / А. Г. Вишнеvский. – М. : ОГИ, 1998. – 432 с.
5. Давидюк О. О. Соціална безпека: проблеми теоретичного аналізу та побудови системи показників. – Режим доступу : <http://cpsr.org.ua/?pr=6&id=175>
6. Дзьобань О. П. Національна безпека в умовах соціальних трансформацій (теоретико-методологічний аналіз) : дис. ... д.філос.н. : спец. 21.03.01 / О. П. Дзьобань. – Х., 2005. – 457 с.
7. Дударев В. Б. Статистическое исследование демографической безопасности России : дис. ... к.э.н. / В. Б. Дударев ; Моск. гос. ун-т экономики, статистики и информатики. – М., 2008. – 160 с.

8. Економічна безпека України в умовах глобальних викликів : [монографія] / [А. А. Мазаракі, О. П. Корольчук, Т. М. Мельник та ін.] ; за заг. ред. А. А. Мазаракі. – К. : КНТЕУ, 2010. – 718 с.

9. Закон Республики Беларусь “О демографической безопасности республики Беларусь” от 4 января 2002 г. № 80-з. – Режим доступа : <http://demoscope.ru/weekly/knigi/zakon/zakon082.html>

10. Казушич В. Д. Демографические аспекты демографической безопасности Беларуси / В. Д. Казушич // Репродуктивное здоровье населения и демографическая безопасность республики : материалы респ. семинара. – Минск : Миртруда РБ, 2000. – С. 4–7.

11. Концепция демографического развития Российской Федерации на период до 2015 года. – Режим доступа : http://www.vzsrfr.ru/prav_rasp/5.htm

12. Мамонов В. В. Обеспечение демографической безопасности – приоритетная задача Российской государства / В. В. Мамонов // Журнал российского права. – 2002. – № 6. – С. 32–38.

13. Методика розрахунку рівня економічної безпеки України // Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. – Режим доступа : http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=97980&cat_id=38738

14. Рингач Н. О. Мінімізація демографічних загроз як необхідний компонент політики забезпечення національної безпеки України / Н. О. Рингач // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. ЛРІДУ НАДУ при Президентіві України. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 14/15. – С. 140–145.

15. Рыбаковский Л. Л. Демографическая безопасность : геополитические аспекты / Л. Л. Рыбаковский. – Режим доступа : http://www.religare.ru/2_10942.html

16. Тиводар С. И. Демографическая безопасность России: институционально-правовое обеспечение национальных интересов : дис. ... д.ю.н. / С. И. Тиводар ; Ростовский юрид. ин-т МВД России. – Ростов-н/Д., 2008. – 345 с.

17. Харченко М. А. Демографические процессы как угроза и условие обеспечения национальной безопасности Российской Федерации : дис. ... к.полит.н. : спец. 23.00.02 / М. А. Харченко ; Ставроп. гос. ун-т. – Ставрополь, 2008. – 167 с.

18. Чудаева О. Демографическая безопасность России: факторы, проблемы, индикаторы / О. Чудаева, С. Соболева // Россия и россияне в новом столетии: вызовы времени и горизонты развития : Исследования Новосибирской экономико-социологической школы ; отв. ред. Т. И. Заславская, З. И. Калугина, О. Э. Бессонова. – Новосибирск : Изд-во СО РАН, 2008. – Гл. 27. – С. 589–601.

19. Шахотько Л. П. Существующая демографическая реальность и национальная безопасность / Л. П. Шахотько, Л. М. Анисов // Репродуктивное здоровье населения и демографическая безопасность республики : материалы семинара. – Минск, 2000. – С. 8–13.

УДК 35.01:352/354

В. П. ПИСАРЕНКО

КЛАСИФІКАЦІЯ ТА СКЛАДОВІ ЕЛЕКТРОННИХ ДОКУМЕНТІВ

Проведено аналіз складових електронного документу та їх класифікацію. Визначено можливості використання електронного документа як аналога звичайного паперового документа, що може використовуватися як традиційний документ та виконувати всі функції паперового документа у роботі органів державного управління.

Ключові слова: електронний документ, класифікація, ознаки, бази даних, носій інформації.

It has been analyzed main components of electronic document and their classification. It is determined the possibilities of the use of the electronic records as a prototype of the usual paper-based document, which can be used as a traditional document and perform all functions of a paper-based document in the government.

Key words: electronic document, classification, data carrier, peculiarities, indication, database.

Звернення до класифікації електронних документів у дослідженні зумовлено необхідністю встановлення положення електронних документів у загальному документальному масиві органів державної влади. Дослідження питань класифікації електронних документів спрямоване на встановлення особливостей різних груп документів, створення основ класифікації електронних документів для організації роботи з цими документами.

Аналізу складових електронного документу та їх класифікації приділялась значна увага зарубіжними та вітчизняними ученими: Д. Бірменом, К. Тібодо, І. Бачило, К. Гельманом-Виноградовим, М. Єремченко, В. Ларіним, К. Міт'яєвим, А. Мірошниченко, В. Тихоновим, А. Чуковенковим.

При проведенні класифікації документів одним з основних є питання про вибір і систематизації ознак класифікації. К. Міт'яєв писав, що “це питання (вибору ознак класифікації) не можна розглядати лише як методичну або технічну задачу. Від того, які ознаки покладені в основу класифікації, залежить глибина пізнання і використання документів” [13, с. 119].

Існують різні підходи до виділення основних ознак класифікації документів та їх систематизації. Поширеним є розподіл ознак на змістовні і формальні. Змістова класифікація будується з урахуванням змісту інформації документів. Класифікація за формальними або за власними ознаками документів ґрунтується на їх функції, розмірах, об'ємі. При класифікації традиційних документів, виходячи із завдань побудови уніфікованих систем документації, в якості основної зазвичай розглядається ознака “функція

документа”. Для класифікації традиційних документів також використовується комплекс інших ознак, вибір яких визначається практичними потребами.

Мета статті – проаналізувати класифікацію та складові електронних документів що використовуються в діяльності органів державного управління.

Питання класифікації інформації досить вивчені. Існуючі класифікації пов’язані, перш за все, з громадськими функціями, в нашому випадку з функціями управління, реалізацію яких забезпечує інформація. Досвід класифікації традиційних документів можна застосувати при дослідженні машиночитаних документів (МЧД), також як досвід класифікації МЧД можна застосувати при дослідженні електронних документів (ЕД), але є різновиди, пов’язані з тим, що це різні види документів, які мають власну специфіку, яка впливає, в тому числі на можливі ознаки класифікації документів і цілі класифікації.

А. Мірошниченко класифікує документи залежно від приналежності до їх функціональної чи забезпечуючої частини, а в межах цих комплексів – за етапами розробки, змістом робіт, видами документів і термінами їх зберігання. Машиночитані документи, крім того, поділяються, виходячи з характеру їх носіїв, на паперові та магнітні. Документи на паперових магнітних носіях (перфокартах, перфострічках) класифікуються залежно від їх призначення, місця створення і характеру використання в технологічному процесі обробки даних. Документи на магнітних носіях поділяються на вхідні, внутрішні та вихідні [12].

Детальна класифікація МЧД запропонована в роботі К. Гельмана-Виноградова “Машиночитані документи в СРСР”, яка, на його думку, складається з декількох частин. В основу “природної, змістовної” класифікації покладено приналежність машиночитаних документів до тих чи інших систем управління. Подальший розподіл документів у складі кожної систем управління, в тому числі і державного, здійснюється за її функціональними підсистемами. Крім того, передбачено поділ за завданнями, що вирішуються в системі управління. При класифікації МЧД за ступенем оригінальності або можливості копіювання по відношенню до традиційних документів виділяються: МЧД-копії традиційних документів; первинні МЧД; похідні МЧД. В якості необхідного об’єкта класифікації МЧД висувається їх поділ за ознакою наявності даних, які доступні для безпосереднього сприйняття їх людиною. Завершується класифікація поділу машиночитаних документів відповідно до властивостей їх носіїв. З цією метою пропонується заснована на 18 ознаках “багатоаспектна класифікація машинних носіїв запису”, що дозволяє відобразити широкий діапазон їх властивостей [8].

А. Чуковенков при визначенні ознак можливої класифікації пропонує виділити дві групи ознак: що характеризують документ як єдине ціле і відображають такі властивості МЧД як носій або інформація [16, с. 53–73].

Питання класифікації ЕД вивчені в значно меншій мірі, ніж питання класифікації МЧД. При цьому багато дослідників підкреслюють відміну ЕД від МЧД, а отже, неможливість прямого використання класифікацій МЧД при дослідженні ЕД.

В. Єремченко пропонує систематизацію груп електронних документів наступним чином:

- електронні копії, що виникають у процесі створення документів на паперових носіях, що не мають юридичної сили;
- бази даних, що містять інформацію, відображену в документах на паперових носіях, не пов'язані з документами постійного зберігання;
- бази даних, засновані на нормативних актах та інших управлінських документах, які свідомо підлягають прийому на постійне зберігання на паперовому носії;
- бази даних, що акумулюють інформацію різних видів документації на паперовому носії;
- бази даних, що містять цінну інформацію, не повторювану в документах на паперових носіях [9, с. 31–33].

В. Тихонов виявляє кілька сучасних підходів до проблеми класифікації електронних документів та пропонує власний комплексний підхід – класифікацію електронних документів відповідно до таких компонентів: змісту, контексту, носію інформації та метаданих [14, с. 48–56].

І. Бачило пише з цього приводу, що можна класифікувати ЕД на види за їх цільовою ознакою:

- як спосіб зберігання традиційного документа в електронній формі при ідентифікації ідентичності первинного документа;
- як документ первинний, створений в електронній системі, що включається в інформаційно-комунікаційну систему без паперової форми;
- як спосіб безпосереднього інформування користувача: дисплей, файл, телевізійні картотеки, електронне видання;
- як засіб вираження волі учасника електронної форми правовідносин - юридично значущий факт, правовий акт, засіб транспортування волевиявлення при угодах, обміну науковою інформацією [6, с. 13].

Таким чином, розглянуті вище класифікаційні схеми, пов'язані з МЧД, ДМН неможливо безпосередньо застосовувати при аналізі ЕД в силу нерівнозначності цих об'єктів класифікації, але разом з тим можливе застосування деяких класифікаційних ознак МЧД для ЕД у зв'язку з наявністю у них ряду загальних характеристик, орієнтованість на автоматизовану обробку, специфічні носії інформації.

Серед законодавчих актів з питань інформатизації суспільства чільне місце займають Закони України “Про інформацію” [1], “Про захист інформації в автоматизованих системах” [2], “Про внесення змін до Закону України “Про захист інформації в автоматизованих системах” [3], “Про Концепцію Національної програми інформатизації” [4], “Про Національну програму інформатизації” [5].

У названих законах сформульовані і визначені мета і способи фіксації інформації, які матеріалізуються у вигляді документа. Суть і зміст того, що є “передбачена законом матеріальна форма”, не розшифровується і не пояснюється. Щоб ця форма запрацювала як електронний документ, необхідно

спочатку розглянути використання паперового документа в звичних для нього умовах практики, що склалася, а потім екстраполювати на електронний.

Для зручності користування електронним документом доцільно розділити одну від одної дві його частини – системну та ту, яка відноситься безпосередньо до користувача. У паперовому документообігу історично виділена та мінімальна частина, яка вимагає безпосередньої участі особи, що підписує документ. Це текст документа, власний підпис; попередня реєстрація свого підпису.

Позначені складові зберігаються і в електронному документі. Питання визначення складу компонентів електронних документів є одними з найбільш істотних для документознавства. Традиційне співвідношення носія та інформації, властиве паперовому документу, порушується у випадку з ЕД. Наприклад, М. Ларін відзначає, що "... електронні документи не прив'язані жорстко до певного носія інформації, як це було раніше з папером, вони можуть бути зафіксовані на різних типах носіїв" [11, с. 97].

В. Копилов поділяє жорсткі носії інформації (папір, мікроносії тощо) і віртуальні (дискети з перезаписом, пам'ять ЕОМ, електромагнітні коливання) на тій підставі, що інформацію до віртуальних носіїв не можна прив'язати жорстко, вона по них як би ковзає [10, с. 4].

Питання визначення складу компонентів ЕД значною мірою опрацьовані зарубіжними фахівцями. Так, Кеннет Тібодо, наприклад, виділяє три структурних компонента ЕД:

- зміст – інформація, що міститься в документі;
- структура – спосіб організації змісту документа – вид документа, розміщення і композиція його частин, спосіб кодування;
- контекст – зв'язок між документом та іншими матеріалами [15, с. 5].

Девід Бірмен пропонує інкорпорувати до складу ЕД так звані метадані як необхідну умову для підтримання їх доказової сили і довготривалого зберігання [7, с. 99–111].

Міжнародний стандарт ISO 15489-1103 також виділяє в якості обов'язкового елемента документа метадані, що містять структуру документа, формат і взаємини складових документа; діловий контекст, при яких документ був створений, отриманий або використаний; посилання між документами [17].

Таким чином, ЕД являє собою нерозривну єдність трьох елементів: змісту, реквізитів і носія. Крім того, необхідно враховувати, що для створення і відтворення ЕД необхідні спеціальні програмні та технічні засоби, які необхідно розглядати в безпосередньому зв'язку з ЕД.

Представлений аналіз показав, що у сфері електронного документування в органах державної влади електронний документ є аналогом звичайного паперового документа, може використовуватися, як традиційний документ та виконувати усі функції паперового документа, що дозволяє говорити про нього, як про юридично значимий аналог документа, складеного на папері.

Література:

1. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-ХІІ // ВВР України. – 1992. – № 48. – Ст. 650. – (із змін. і допов.).
2. Про захист інформації в автоматизованих системах : Закон України від 5 липня 1994 р. № 80/94-ВР // ВВР України. – 1994. – № 31. – Ст. 286.
3. Про внесення змін до Закону України “Про захист інформації в автоматизованих системах” : Закон України від 31 травня 2005 р. № 2594-ІV // ВВР України. – 2005. – № 26. – С. 1087. – Ст. 347.
4. Про Концепцію Національної програми інформатизації : Закон України від 4 лютого 1998 р. № 75/98-ВР // ВВР України. – 1998. – № 27. – Ст. 182.
5. Про Національну програму інформатизації : Закон України від 4 лютого 1998 р. № 74/98-ВР // ВВР України. – 1998. – № 27. – Ст. 181.
6. *Бачило И. Л.* Правовые вопросы документирования в условиях информатизации // И. Л. Бачило // Делопроизводство. – 1998. – № 2. – С. 13.
7. *Бирмен Дэвид.* Виртуальный архив – архив будущего / Дэвид Бирмен // Вестник архивиста. 1996. – № 6136. – С. 99–111.
8. *Гельман-Виноградов К. Б.* Машиночитаемые документы в СССР. Вып. 1 Области применения. Классификация : учеб. / К. Б. Гельман-Виноградов ; МГИАИ. – М., 1980. – 85 с.
9. *Еремченко В. А.* О проблеме электронных документов / В. А. Еремченко // Секретарское дело. – 2001. – № 3. – С. 31–33.
10. *Копылов В. А.* К вопросу об информационной собственности / В. А. Копылов // ВИНТИ. – М., 1998. – № 3. – С. 4. – (Серия 1 “Организация и методика информационной работы”).
11. *Ларин М. В.* Управление документацией в организациях / М. В. Ларин. – М. : Научная книга, 2002. – С. 97.
12. *Мирошниченко А. В.* О классификации и экспертизе ценности документов АСУ / А. В. Мирошниченко // Советские архивы. – 1979. – № 6.
13. *Митяев К. Г.* К методологии классификации и экспертизы документов / К. Г. Митяев // Тр. МГИАИ. – М., 1967. – Т. 25. – С. 119.
14. *Тихонов В. И.* Сущностные характеристики, состав и классификация электронных документов / В. И. Тихонов // Делопроизводство. – 1999. – № 2. – С. 48–56.
15. *Тибодо К.* Границы и трансформации: объектно-ориентированная стратегия в области хранения электронных документов / К. Тибодо // Proceedings of the DLM-Forum on Electronic Records ; пер. с англ. Н. Е. Зверевой, 2005. – С. 5.
16. *Чуковенков А. Ю.* Машиночитаемые документы: определение понятия и выбор признаков классификации / А. Ю. Чуковенков // Документирование управленческой деятельности : сб. науч. тр. / ВНИИДАД. – М., 1986. – С. 53–73.
17. ISO 15489-1:2001 Information and documentation – Records management – Part 1: General.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35: 336.761

О. В. КІКТЕНКО

ПОЄДНАННЯ РИНКОВОГО Й ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФОНДОВОГО РИНКУ УКРАЇНИ

Визначено можливі фактори поєднання ринкового й державного регулювання фондового ринку. Розглянуто передумови негативного впливу на розвиток фондового ринку та обґрунтовано напрямки капіталізації фондового ринку.

Ключові слова: фондовий ринок, розвиток, регулювання, діяльність, відновлення, державна політика регулювання фондового ринку, технології біржової торгівлі.

The article outlines the possible combination of factors of market and state regulation of the stock market. The preconditions negative impact on the development of stock market and the reasonable directions of stock market capitalization.

Key words: stock market development, regulatory activities, restoration, public policy regulation of the stock market, technology stock trading

Біржовий сегмент фондового ринку відіграє на сьогодні другорядну роль в економіці України, про що свідчать незначні показники, порівняно з країнами Центральної та Східної Європи, співвідношення капіталізації та обсягів біржових торгів до величини ВВП країни. Динаміка фондового ринку не корелюється з об'єктивними процесами і тенденціями функціонування та розвитку національної економіки. Цілісності фінансової системи заважає також слабка взаємодія фондових бірж з інституціями виконання біржових договорів. Відсутність досконалих механізмів клірингу створює додаткові труднощі як для учасників ринку, інвесторів, так і для держави в цілому.

Розвиток фондового ринку та біржової торгівлі України тісно пов'язаний зі станом економіки держави. Це відмічалось і в ювілейному виданні “Двадцатилетие Украинской фондовой биржи: итоги, уроки, задачи” за авторством В. Оскольського. Видатний діяч, який стояв у витоків створення фондового ринку в Україні, відзначає, що “... відсутність загальнонаціональної системи фондової торгівлі, щоб об'єднувала на уніфікованій основі усіх учасників ринку – це ... найголовніша проблема фондового ринку, яка виникла в результаті недалекоглядної державної політики у виборі пріоритетів формування та розвитку ринку цінних паперів в Україні” [6]. Сьогодні держава

має виважено підійти до формування концептуальних факторів поєднання ринкового й державного регулювання фондового ринку, чітко визначити пріоритети розвитку фондового ринку.

Проблеми розвитку й інтеграції національних фондових ринків у світову фінансову систему розглянуто в роботах вітчизняних науковців Б. Данилишина, З. Луцишин, І. Лютого. Проте в наукових дослідженнях цих авторів немає єдиного підходу до поєднання ринкового впливу державного регулювання фінансової глобалізації на розвиток фондового ринку, тож дослідження характеру цього впливу в умовах фінансової кризи є особливо актуальним.

Проблемі формування стратегічних засад державного регулювання біржової торгівлі в Україні присвячено низку наукових праць українських учених: З. Ватаманюка, О. Мозгового, В. Оскольського, С. Шишкова, І. Школьника, І. Дорошенко та ін. Існують і розроблені уповноваженими державними органами концепції та проекти концепцій і програм розвитку фондового ринку та його окремих інструментів [1].

Водночас, потребує подальших уточнень і доповнень стратегія розвитку біржової торгівлі в Україні, виходячи із нових рішень і програм, прийнятих міжнародними організаціями, що працюють на просторі міжнародного фондового ринку.

Мета статті полягає у визначенні можливих факторів удосконалення механізмів поєднання ринкового й державного регулювання фондового ринку.

Вітчизняний фондовий ринок було створено за дуже короткий період часу. У період фінансової кризи 1997-1998 рр. відбувся масовий вихід іноземного капіталу з фінансового ринку, і лише з 2000 р. ринок знову почав нарощувати обсяги. Масштаби ринку капіталів у тій чи іншій країні характеризуються показниками капіталізації. В Україні протягом періоду існування фондового ринку найбільші обсяги торгів цінними паперами укладалися на ПФТС.

Негативний вплив на державне регулювання фондового ринку роблять, є неконтрольовані позики приватного сектора на міжнародних фондових ринках, який на сьогодні становить 85 % валового зовнішнього боргу. За розрахунками МВФ, максимально допустимим рівнем зовнішнього боргу для країн із низьким і середнім рівнями доходів є сума, що становить 49,7 % ВВП, а в Україні цей показник наприкінці 2008 р. становив 59,9 %. На жаль, більшість із цих запозичень мають короткостроковий характер [4].

В Україні склалася змішана модель фондового ринку, яка передбачає активну участь комерційних банків в операціях на ринку цінних паперів. Про значний вплив банківського сектора на стан фондового ринку свідчить той факт, що в 2007 р. у структурі зареєстрованих Державною комісією з цінних паперів і фондового ринку випусків облігацій 42,42 % належало банкам, а частка виконаних комерційними банками договорів з цінними паперами становила 36,56 % від загального обсягу виконаних договорів. Через значну залежність банківських установ від інвестицій нерезидентів, складнощі, пов'язані з неможливістю рефінансування кредитних зобов'язань на зовнішніх

кредитних ринках, відбулися дестабілізація банківської системи, девальвація національної валюти, заморожування операцій на фондовому ринку [3].

Вітчизняний фондовий ринок не характеризується належним рівнем стійкості. Світова фінансова криза відчутно вплинула на стан ринкової капіталізації фондового ринку в 2007 р. складала 78,3 %, у 2008 р. – 13,5 % та в 2010 рр. становила 28,6 % до ВВП. У 2012 р. найбільш важливим методом збільшення капіталізації фондового ринку має стати зменшення обсягів ризикових активів. Потрібно докорінно подолати тенденцію забезпечення діяльності фондового ринку за рахунок фінансової підтримки НБУ.

Перспективним напрямком є збільшення капіталізації вітчизняного фондового ринку через консолідацію фінансової системи. При цьому потрібно врахувати й ризики, коли іноземні фондові ринки можуть поглинати неконкурентоспроможні українські ринки.

Незважаючи на наслідки фінансової світової кризи, будуть потрібні роки, щоб фінансовий ландшафт змінився за такими напрямками:

- падіння акцій склало майже все падіння на світових фінансових активів. Акції у світі втратили майже половину своєї вартості знизившись на 28 трлн дол. Глобальні житлові вартості нерухомості впала на 3,4 трлн. дол. в 2008 р. і майже 2 трлн дол. більше в 2009 р. З цього виходить, що зниження акцій і нерухомості знизили 28,8 трлн дол. світових багатств у період фінансової світової кризи;

- кредитні бульки росли в Сполучених Штатах і Європі як до кризи. Усупереч популярній думці, кредит в Європі зростав у відсотках від ВВП, ніж у Сполучених Штатах. Усього кредити США вирости з 221 % ВВП у 2000 р. до 291 % у 2008 р., досягнувши 42 трлн дол. Єврозона заборгованість зростала вище, до 304 % ВВП, у той час як Великобританія запозичення піднялася ще вище, до 320 %;

- фінансова глобалізація знизилась з транскордонними потоками капіталу падіння більш ніж на 80 %;

- деякі глобальні дисбаланси відступають. У США дефіцит поточного рахунку і профіциту в Китаї, Німеччині і Японії, які допомогли фінансувати його, збувся. Тим не менш, це може бути тимчасовий ефект кризи, а не довгострокові структурні зрушення;

- для ринків, що розвиваються, нинішній стан буде не більш ніж тимчасова перерва в розвитку фінансового ринку, оскільки основні джерела зростання, як і раніше, сильні [8].

Державна політика регулювання фінансових ринків України як складова системи державного управління потребує нових ефективних механізмів формування та розвитку фондового ринку. Відсутність ефективної системи регулювання фондового ринку, повільне проведення структурних і фінансових реформ, а також модернізації технологій біржової торгівлі в умовах зростання національної економіки призводять до нівелювання ролі фондових ринків як вагомого фактора економічного зростання, неефективного використання фінансового потенціалу внутрішнього ринку та його ресурсів.

Існує низка зовнішніх і внутрішніх факторів, які стримують розвиток фондового ринку, зокрема:

- відсутність компенсаційних схем захисту прав інвесторів фондового ринку;
- нерозвиненість окремих інструментів фондового ринку, притаманних розвиненим економікам, зокрема, похідних цінних паперів;
- потреба в кардинальному оновленні інституціонального підґрунтя для подальшого розвитку фондового ринку, зокрема розвитку єдиних правил і стандартів біржової діяльності, досягнення високого рівня конкурентності між учасниками ринку;
- незначний рівень активності фізичних осіб на ринку, низький рівень інформованості населення щодо можливостей біржової торгівлі;
- недостатність надійних фінансових інструментів для інвестування;
- незначна кількість компаній з високим рівнем інвестиційних можливостей;
- зміна системи ціноутворення на фінансові активи з метою недопущення маніпулювання ринком, недобросовісної торгівлі;
- зміна структури фінансових активів у бік збільшення боргових цінних паперів, спричинена як великими обсягами зовнішнього боргу, так і тим фактом, що мажоритарні акціонери не зацікавлені у зміні структури власників [5].

Державне регулювання фондового ринку повинно виконуватися шляхом прямого регулювання цього ринку нормами закону, тобто:

- саморегулювання учасників фондового ринку має узгоджуватися з його державним регулюванням;
- з'єднання цивільно-правового та публічно-правового методів регулювання відносин між державою та учасниками фондового ринку в залежності від характеру цих відносин та їх суб'єктів;
- вільне і захищене (гарантоване) законом обіг цінних паперів за умови дотримання встановлених законом (іншими нормативно-правовими актами) і контрольованих державою правил допуску цінних паперів на ринок (порядок їх розміщення), правил, які відносяться до правового становища та діяльності професійних учасників фондового ринку, а також правил організованого фондового ринку;
- регулювання цивільно-правових відносин між усіма учасниками фондового ринку (емітентами, інвесторами, професійними учасниками), пов'язаних з обігом цінних паперів (на первинному і вторинному ринку) шляхом установки особливостей цих відносин спеціальними нормами [3].

Найважливішими умовами досягнення привабливості фондового ринку України є зближення існуючого і майбутнього законодавства України із законодавством Європейського союзу (регламентами, директивами, рішеннями, рекомендаціями та висновками), вжиття заходів для забезпечення того, щоб законодавство України про компанії, закони про банківську діяльність, бухгалтерський облік компаній і податки, фінансові послуги,

правила конкуренції, непряме оподаткування поступово було приведене у відповідність до законодавства ЄС [2].

Відсутність вільних коштів в інвесторів приводить до недостатнього попиту на фондовому ринку. На ринку немає умов для проведення короткострокових спекулятивних операцій. Вітчизняні індивідуальні (частки) інвестори недостатньо залучені в роботу на ринку та мають низький рівень конкуренції між учасниками ринку.

Фондовий ринок поки не може повною мірою виконувати своє основне призначення капіталізації фондового ринку за рахунок зменшення обсягів ризиків активів та ефективному перерозподілу грошових ресурсів, в основному йде перерозподіл власності або утворення нових фінансових компаній, що не володіють до емісії в достатніх обсягах реальними активами і, як наслідок, що швидко зникають з ринку. Удосконалення державного регулювання фінансового сектора набуває критичного значення на сучасному етапі внаслідок суттєвого зростання зовнішніх фінансових ризиків і загроз.

Особлива увага має приділятися питанням регулювання фондового ринку як найбільш потенційно-продуктивного поєднання ринкового й державного регулювання фондового ринку України та кардинальному оновленні інституціонального підґрунтя для подальшого розвитку фондового ринку та розвитку моніторингу системи правил і стандартів баржевої діяльності з метою недопущення маніпулювання.

Література:

1. *Ватаманюк З. Г.* Перспективи розвитку ринку цінних паперів в Україні / З. Г. Ватаманюк, О. В. Баула // *Фінанси України*. – 2007. – № 5. – С. 75–85.
2. *Данилишин Б.* Світова криза – тест для України / Б. Данилишин // *Дзеркало тижня*. – 2009. – № 38 (717).
3. *Дорошенко І. В.* Сучасні теоретичні концепції розвитку фінансових ринків капіталу / І. В. Дорошенко // *Ефективна економіка*. – 2011. – № 2. – С. 37–42.
4. Звіт Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку за 2010 рік. – Режим доступу : <http://www.ssmc.gov.ua>
5. *Мошенський С. З.* Трансформаційні процеси на світових ринках цінних паперів / С. З. Мошенський // *Фінанси України*. – 2009. – № 7. – С. 54–63.
6. *Оскольський В. В.* Двадцатилетие Украинской фондовой биржи: итоги, уроки, задачи / В. В. Оскольський. – К. : УФБ, 2011.
7. *Шишков С. Є.* Фондові біржи України: випробування кризою / С. Є. Шишков. – К. : Ін-т екон. та прогнозів. НАН України, 2011. – 206 с.
8. *Global capital markets: Entering a new era.* - McKinsey Global Institute / by Charles Roxburgh, Susan Lund, Charles Atkins, Stanislas Belot, Wayne W. Hu, Moira S. Pierce – 2010. – 31 p. – Режим доступу : http://www.mckinsey.com/mgi/publications/fifth_annual_report_Executive_Summary.

УДК 35.072

В. Г. КОВАЛЬЧУК

**СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ГАЛУЗЕЙ
ГУМАНІТАРНОГО РОЗВИТКУ**

Проаналізовано сучасний стан справ гуманітарних галузей, що існують, проблеми та шляхи їх вирішення. Відзначено необхідність реформування системи освіти, охорони здоров'я, культури на районному рівні. Запропоновано зміни в комплексі гуманітарного розвитку.

Ключові слова: державна гуманітарна політика, галузі гуманітарної сфери, реформування.

The state of matters of humanitarian branches of district, existing problems and ways of their decision are analyzed. The necessity of reformation of the system of education, health care, culture is marked on a district level. The changes in the complex of humanitarian development are offered.

Key words: state humanitarian policy, branches of humanitarian sphere, reformation.

Одним із основних принципів, на яких будується державна гуманітарна політика, є принцип соціальної справедливості – орієнтованість на практичне втілення в реальність прав людини і громадянина на існування доступних та ефективних систем освіти, охорони здоров'я, культури. Упровадження даного принципу базується на виконанні завдань стосовно підвищення стандартів життя, оголошених у Програмі економічних реформ на 2010 – 2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [4], і перш за все, проведення реформ медичного обслуговування та системи освіти.

Очевидно, що динамічний розвиток гуманітарної сфери неможливий без комплексних капіталовкладень у головний гуманітарний капітал – людину. В усьому світі наука, освіта, культура, виробництво високих технологій залежить від бюджетного фінансування. І тому нині Україна мусить докорінно модернізувати бюджет у стратегію щодо гуманітарної сфери. Слід відмовитись від принципу залишкового фінансування гуманітарних галузей. Держава повинна стати основним інвестором, менеджером і фінансистом національної науково-інформаційної, культурної та освітянської структури.

Питання управління освітою вивчали В. Андрущенко, В. Бакуменко, В. Кремень, С. Крисюк, В. Луговий, М. Степко та ін. З прийняттям Закону України “Про вищу освіту”, Національної Доктрини розвитку освіти як державної концепції розвитку освіти було визначено основні правові засади демократичного функціонування й розвитку галузі шляхом радикальних змін у структурі, змісті, економіці та управлінні. Але не в повній мірі реформування регулювання системою освіти як системи економічних, правових, політичних

та організаційних форм і методів впливу держави на суб'єкти освітніх процесів передбачає застосування сучасного інструментарію, методів і концепцій державного управління.

Проблеми державного регулювання сферою культури досі є дуже актуальними, їх вивчали Г. Атаманчук, В. Афанасьєв, Б. Єрасов, Е. Іванова, Є. Орлова та ін. Проте вони мають переважно оглядовий характер. Недостатньо проробленими залишаються питання забезпечення оптимального функціонування і розвитку системи державного управління культурою.

Механізм державного управління реформуванням первинної медико-санітарної допомоги, спеціалізованої амбулаторно-поліклінічної та стаціонарної медичної допомоги розроблено в постанові Кабінету Міністрів України “Деякі питання удосконалення системи охорони здоров'я” [2]. Питання механізму управління медициною, її окремими складовими частково вивчалось Є. Склярівим, М. Шегединим, Б. Лемішком, І. Маргінюком, Ю. Сагачем, С. Хабалем, однак деякі проблеми практичної реалізації завдань залишились поза увагою авторів.

Мета статті – на основі проведеного аналізу сучасного стану справ гуманітарних галузей виявити проблеми та необхідність реформування системи освіти, охорони здоров'я, культури на районному рівні; вироблення шляхів вирішення проблем у комплексі гуманітарного розвитку.

Розглядаючи стан справ в освіті, охороні здоров'я, культурі на районному рівні відзначимо необхідність їхнього реформування. Складні проблеми накладають негативний відбиток на їхню роботу в нинішніх умовах. Найбільш гострою, що зрозуміло, є проблема недостатнього фінансування, а за нею – невідповідність управлінських та організаційних структур новим історичним і соціальним умовам. Це заважає таким визначеним пріоритетам країни: розвиток конкурентних переваг вітчизняної освіти та науки; формування оновленої, модерної моделі культури та розвиток національної інфраструктури культурних індустрій [9]. Це також не дозволяє освітній системі України стати на шлях запровадження принципів відкритої освіти, а оновленій та цілісній культурній політиці бути гарантом входження України до європейського культурного простору.

Покращити стан у галузі гуманітарного розвитку, на думку автора, дозволять деякі зміни. В освіті, що є, безперечно, наймасовішою серед інших складових гуманітарної політики, пропонується здійснити перехід до диференційованого навчання, для чого треба створити три типи навчальних закладів: академічні – ліцеї, гімназії, професійні навчальні заклади, реальні школи з відповідно різними завданнями, що будуть перед ними стояти. Запропонована схема, на наш погляд, дуже вдало вписується саме в масштаби району. Актуальною залишається робота з упорядкування системи освіти. Удосконалення потребує діюча формула бюджетного фінансування в місцевому бюджеті, так як з року в рік не вистачає коштів на заробітну плату вчителям у повному обсязі, існують проблеми з фінансуванням капітальних ремонтів шкіл, матеріально-технічним забезпеченням галузі.

У цілому, процес гуманізації необхідно розглядати через процес розвитку школи (середньої й вищої), при цьому навчання залишається основним стрижнем поповнення знань і професійної майстерності. В останні роки в Україні успішно впроваджуються основні вимоги, визначені Болонським процесом, – перехід на стандарти ЄС з використанням критеріїв оцінки (бакалавр, магістр, доктор) [7]. Особливі вимоги пред’являються до державних службовців, які є представниками влади, повинні бути високопрофесійними фахівцями, мати кваліфікацію – магістр. У суспільстві, особливо в молодіжному середовищі, повинен бути високий рівень мотивації в одержанні знань і їхньому оновленні.

Головним напрямком гуманітарної концепції розвитку України є сприяння духовному вихованню особистості протягом усього життя. З огляду на сучасний критичний стан духовності нашого суспільства, необхідно проводити виховання з дитячого садку. У Програмі діяльності Кабінету Міністрів України “Український прорив: для людей, а не політиків” відзначена необхідність надання можливості кожній дитині дошкільного віку опанувати українською мовою й навчити народним традиціям [3].

Важливим резервом для покращання стану справ в освіті є реформування в самій системі управління нею. Кроком у потрібній бік має стати створення представницької Районної ради з питань освіти та реорганізація районного відділу освіти в районний координаційно-методичний центр з цілком новими принципами організації та функціонування. Необхідними діями є і якнайшвидша повна комп’ютеризація шкіл і управління ними та впровадження в роботу служби практичної психології.

Гуманітарна політика повинна забезпечувати розвиток етнічної, культурної, мовної й релігійної самобутності народу України. Процес реалізації різних культурних програм необхідно здійснювати за безпосередньої участі і під контролем державних органів управління культурою [6], перш за все на регіональному рівні. На жаль, саме установи культури в сільських районах перебувають в особливо загрозливому стані. Непродуманий експеримент із передачею установ галузі на утримання колективних сільгоспідприємств приніс їм значні втрати, а в окремих випадках призвів до закриття. Тому, проаналізувавши стан культурної сфери нині та моделі її можливого фінансування, пропонується перейти до моделі взаємин культури і держави за типом, в основному, британської, коли держава надає кошти на підтримку культури, але розподіл здійснюється через недержавні інституції: Асоціації закладів культури та дозвілля та Районного методичного центру з культурно-освітньої роботи. Пропонується в перспективі створити об’єднаний Районний відділ освіти, культури і спорту.

Нарощування інвестицій у людський капітал, в культуру та науку можливе лише за умови активної державної підтримки. Очевидно, що для подолання відставання у сфері гуманітарного розвитку потрібна концентрація зусиль і визначення щорічних пріоритетів державної політики у гуманітарній сфері. Так, одним із основних напрямків розвитку України в 2012 р. є підвищення гуманітарних стандартів [5]. Пріоритетами діяльності у сфері освіти визначені

законодавче забезпечення модернізації вітчизняної системи освіти, приведення змісту та структури професійної підготовки кадрів у відповідність із сучасними потребами ринку праці, підвищення доступності якісних освітніх послуг. Необхідно реформувати всю систему освіти, починаючи з дошкільної та закінчуючи вищою і післядипломною освітою, шляхом удосконалення освітніх програм і стандартів, більшої орієнтації на потреби ринку праці, чіткого визначення зобов'язань держави в галузі освіти на різних рівнях.

Слід провести оптимізацію мережі освітніх закладів, упорядкувати систему бюджетного і позабюджетного фінансування за рахунок переходу на єдиний стандарт вартості навчання одного учня/студента, надання освітніх кредитів, створити незалежні системи контролю якості освіти.

Державна політика у сфері культури на сучасному етапі орієнтована на пошук рішень, які нададуть можливість без шкоди для збереження культурних цінностей створити економічні механізми, що забезпечуватимуть ефективний розвиток сфери культури і масових комунікацій в ринкових умовах.

Державна підтримка сфери культури повинна бути спрямована на забезпечення широкого доступу до скарбниці культури, знань та інформації, збереження національної самобутності культур національних меншин, розвиток професійного мистецтва та народної творчості.

Існує необхідність оновлення і галузі охорони здоров'я на якісну, доступну і надійну [10]. Діяльність медичних закладів не завжди забезпечує ефективний процес збереження і відновлення здоров'я населення. Це пов'язано з комплексом причин. Основною з них є недосконала нормативно-правова база, у тому числі ст. 49 Конституції України [1], яка, на жаль, не враховує сучасні реалії економіки і суспільства. Щорічне збільшення витрат на охорону здоров'я (з 1999 р.) забезпечує переважно лише покриття витрат на оплату праці (77 %). Значний відсоток займають енергоносії, що в 2011 р. становили 10,9 % від загального бюджету. На медикаменти витрачено 3,9 % ресурсів, на харчування хворих – 1,2 %, на оновлення обладнання – 4,5 % [8].

Тому зрозуміло, що пошук шляхів розбудови медичної галузі лежать не тільки в площині збільшення фінансування галузі, але і у створенні оптимальної моделі системи охорони здоров'я, здатної результативно працювати в нових реаліях часу. Перехід на ринкові відносини ставить завдання розробки концептуально-методологічних основ і принципів функціонування галузі в умовах ринку. Принцип реформування вимагає, щоб жодна людина незалежно від рівня доходів не була б виключена із системи медичної допомоги. Обсяг споживання медичних послуг не має визначатися тільки рівнем платоспроможності людини.

Актуальною є проблема забезпечення максимально високого рівня доступності і якості медичного обслуговування особливо в сільській місцевості. На сьогодні укомплектованість закладів охорони здоров'я становить 73,9 % при середньообласному 70,8 % [Там же]. Після закінчення ВНЗ молоді фахівці не бажають працювати на селі через низьку оплату праці, а працевлаштовуються в містах області.

Головні завдання державної політики у сфері охорони здоров'я – забезпечення доступності медичних послуг, профілактика та раннє виявлення захворювань, особливо у жителів сільської місцевості.

Комплексне врегулювання правових основ структурних перетворень галузі вимагає прийняття відповідних законів: “Про права пацієнтів”, “Про права медичних працівників”, “Про фінансування охорони здоров'я”, “Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування” або універсального законодавчого акту, що охоплює всі аспекти правового регулювання в сфері охорони здоров'я.

Гуманітарна спрямованість медичної діяльності, що передбачає верховенство медичних результатів над фінансовими, обмежує дію ринкових відносин. Зміни, що пропонуються, вже досить давно обговорюються, аргументуються за і проти в Україні. Суть пропозицій зводиться до переходу української медицини до системи загальнообов'язкового соціального медичного страхування, при якому оплата медичних послуг диференційовано залежить від особистих доходів громадян і запровадження європейської структури системи охорони здоров'я, що являє собою триступеневий рівень надання медичної допомоги: сімейний лікар, територіально-діагностичний центр і лікарня. Пропонується змінити і управління лікувальними закладами. Очолювати їх мають директор – відповідальний за фінансово-господарські питання і головний лікар, який турбується організацією та координацією медичної допомоги.

Треба й надалі впроваджувати такі заходи, які забезпечували б рішення конкретних завдань, що стоять перед системою медичного обслуговування населення, а саме: поліпшення здоров'я кожного члена суспільства, забезпечення рівного і справедливого доступу до послуг охорони здоров'я, підвищення економічної ефективності галузі.

На сьогодні, ураховуючи обмежене фінансування, недосконале законодавство та невизначеність стадії розвитку галузі охорони здоров'я, з метою забезпечення надання гарантованої медичної допомоги всім мешканцям району, створення оптимальних умов роботи для всіх лікувальних закладів, своєчасної виплати заробітної плати, матеріальної допомоги та інших виплат медичним працівникам, ефективного використання ресурсів галузі вкрай необхідно реформування галузі охорони здоров'я. Основним мотивом цього має бути те, що кожен мешканець району повинен гарантовано отримувати медичну допомогу; кожен медик повинен займатися виключно наданням медичної допомоги, отримувати за це своєчасно зарплату і мати можливість заробляти більше залежно від виконаної роботи; відповідні органи влади мали б повноцінну можливість проводити державну політику у сфері охорони здоров'я.

Тому так необхідне проведення поетапного збільшення обсягів бюджетного фінансування системи охорони здоров'я до рівня 10 % ВВП, як у розвинутих європейських країнах [10].

Таким чином, пропоновані зміни щодо комплексу гуманітарного розвитку дозволяють отримати певний соціально-економічний ефект. Їхня

доцільність є реальною і у фінансовому, і в суспільному плані. Головним же є те, що, не очікуючи економічного підйому та достатку, вони дадуть можливість покращити стан справ у гуманітарній сфері, забезпечить більш раціональне використання бюджетних коштів, сприятиме залученню громадськості до вирішення існуючих проблем, зробить гуманітарну політику держави ближчою до потреб конкретної людини, раціональнішою і ефективнішою.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Юрінком, 1996. – 76 с.

2. Деякі питання удосконалення системи охорони здоров'я : постанова Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2010 р. № 208 // Управління закладами охорони здоров'я. – 2010. – № 3. – С. 69–72.

3. Програма діяльності Кабінету Міністрів України “Український прорив: для людей, а не політиків” : постанова Кабінету Міністрів України від 16 січня 2008 р. № 14. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art>

4. Про заходи щодо забезпечення ефективності реалізації Програми економічних реформ на 2010 – 2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” : Указ Президента України від 21.12.2010 р. № 1154/2010. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/1154/2010

5. Державна Програма Економічного і соціального розвитку України на 2012 рік та основні напрями розвитку на 2013/2014 рр. : проект. – Режим доступу : www.kr-admin.gov.ua/

6. *Иванова Е. Л.* Программирование в культуре как механизм реализации культурной политики / Е. Л. Иванова, Л. П. Каткова // Ориентиры культурной политики. – 2004. – Вип. 3. – С. 41–49.

7. Основні засади розвитку вищої освіти України в контексті Болонського процесу (документи і матеріали 2003-2004 рр.) / за ред. В. Кременя ; [авт. кол. М. Степко та ін.]. – Тернопіль : Вид-во ТДПУ ім. В. Гнатюка, 2004. – 147 с.

8. Підсумки економічного і соціального розвитку району за 2011 рік. Виконання Чугуївського районного бюджету за 2011 р. – Режим доступу : <http://chuguev-rda.org.ua/page/page70.html>

9. Послання Президента України Віктора Януковича до Українського народу “Україна ХХІ століття. Стратегія реформ і суспільної консолідації” : Експертна доповідь НІСД від 03.06.2010. – Режим доступу : www.president.gov.ua/news/17307.html

10. Програма “Україна для людей” від 24.10.2009 р. – Режим доступу : www.president.gov.ua/docs/udl_rus.pdf

Надійшла до редколегії 21.03.2012 р.

УДК 35.073.53

О. С. МЕЛЬНИКОВ

ОРГАНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ У США

Проведено аналіз специфіки функціонування системи державних закупівель у США. Виділено основні напрями подальшого вдосконалення українського законодавства в цій сфері з урахуванням досвіду організації прок'юременту в США.

Ключові слова: державні закупівлі, конкурсні торги, електронні закупівлі, процедури проведення торгів.

The analysis of specifics of functioning of government procurement system in USA has been conducted. The major directions for further improvement of Ukrainian procurement legislation based on the U.S. experience are selected.

Key words: public procurement, tenders, electronic procurement, bidding procedures.

Державні закупівлі в зарубіжних країнах стали одним з основних інструментів державного регулювання та контролю при виконанні програм у сфері будівництва великих промислових об'єктів, транспортних сполучень, трубопроводів, цивільних споруджень, а також під час реалізації освітніх і соціальних проєктів. Особливості і правила проведення торгів у різних країнах залежать від пріоритетів внутрішньої і зовнішньої політики цих держав.

В Україні обсяги державних закупівель продукції з кожним роком збільшуються, проте система таких закупівель потребує подальшого вдосконалення. Чітко організований механізм державних закупівель може стати суттєвим поштовхом для виходу національної економіки з кризового стану, оскільки останнім часом обсяг таких закупівель в Україні суттєво зростає. У цьому питанні слід звернути увагу на більш ґрунтовне наукове осмислення досвіду країн світового співтовариства, зокрема США, з організації та здійснення державних закупівель, враховуючи при цьому особливості української економіки при його практичному застосуванні.

Аналізу передового досвіду США у сфері державних закупівель присвячені роботи М. Бублія, В. Галанова, О. Гришина, В. Заварухіна, В. Карасьової, С. Шибаєва, А. Патрона, В. Пономарьова, В. Федеровича та ін. Але питання доцільності використання американського досвіду в системі державних закупівель в Україні висвітлені недостатньо.

Мета статті полягає в аналізі досвіду організації системи державних закупівель у США та розробці пропозицій щодо можливості використання цього досвіду в українському законодавстві.

США мають, напевно, найбільш організовану систему державних закупівель у світі. Це пояснюється особливостями історичного розвитку

країни. Перший закон щодо регулювання федеральних державних закупівель було ухвалено ще в 1792 р. З того часу законодавство безперервно вдосконалювалося і розвивалося, поступово набуваючи сучасної форми федеральної контрактної системи, що підтримує всі етапи реалізації державного замовлення: формування, розміщення, виконання і контроль [6].

Упродовж історії розвитку законодавчої бази і всієї системи державних закупівель у США простежується низка тенденцій. У періоди війн (Першої і Другої світових, Корейської, В'єтнамської) держава підсилювала втручання у виробництво, віддавала перевагу проведенню обмежених закритих торгів, широко використовувала прямий розподіл замовлень. Це сприяло прискоренню військових поставок, проте завжди супроводжувалося посиленням корупції і зниженням ефективності закупівель. У повоєнні періоди під тиском вимог про підвищення ефективності витрачання коштів платників податків і про забезпечення рівного доступу до державних замовлень відбувалося повернення до використання принципів відкритої конкуренції. Настільки ж характерною була й постійна боротьба між спробами введення якомога повнішої регламентації і централізації процесу закупівель одночасно з прагненням до забезпечення гнучкості і мобільності відповідно до змінних обставин. Це підвищувало відповідальність конкретних осіб, але й підчас збільшувало можливості для зловживань [3].

Сучасний механізм здійснення державних закупівель у США в основному сформувався до 1984 р., коли було прийнято низку законодавчих і підзаконних актів під назвою “Правила закупівель для федеральних потреб” Federal Acquisition Regulation, або скорочено FAR [7]. (Слід відзначити, що термін “acquisition” є дещо ширшим, ніж просто “закупівля”. Він передбачає всі етапи забезпечення державних потреб в товарах, роботах і послугах, починаючи з ідентифікації цих потреб до моніторингу виконання державного замовлення). У цих правилах викладено принципи політики у сфері закупівель, а також численні та детальні вимоги щодо порядку та процедур, яких повинні дотримуватися всі федеральні органи. Правила містять більше однієї тисячі сторінок і мають 53 розділи, кожен з яких присвячено певному аспекту державних закупівель. На додаток до Правил закупівель для федеральних потреб міністерство оборони США керується спеціальним документом “Правила закупівель для потреб оборони”. На думку деяких американських економістів, система розміщення державного замовлення США надмірно зарегульована: державні закупівлі регламентуються приблизно 4000 різних положень, актів та інструкцій [6].

Спостереження за однаковим застосуванням правил державних закупівель і координація законотворчості в цій сфері з 1988 р. покладені на Управління федеральної закупівельної політики, яке входить до міністерства управління і бюджету (останнє, в свою чергу, входить до складу адміністрації президента США), а також на міжвідомчу Раду з регулювання федеральних закупівель, на яку покладена розробка погодженої державної політики у цій сфері. Управління федеральної закупівельної політики займається формуванням і підтримкою

єдиної системи регулювання державних закупівель, вирішенням суперечностей між урядовими установами з приводу такого регулювання, забезпечує функціонування Федеральної комп'ютеризованої системи державних закупівель і роботу Федерального інституту державних закупівель.

Федеральні закони, що відносяться, зокрема, до державних закупівель, публікуються в офіційних збірниках законодавства США. Одним з основних офіційних джерел поточної інформації є щорічник “Кодекс федеральних правил”. Є і приватні видання, наприклад, журнал *The Government Contractor*, що містить коментарі до прийнятих нормативних документів та аналіз ситуації у сфері державного підяду [1].

Облік державних витрат ведеться на законодавчій основі. Головним контрольним органом є генеральний контролер, що очолює Головну бухгалтерію США, яка є відповідно до законодавчого положення незалежним органом уряду США. Права генерального контролера включають повноваження з інспекції рахунків урядових департаментів і агентств та підготовку висновків за цими рахунками, а також урегулювання претензій і вимог до держави. Відомство генерального контролера тісно пов'язане з Конгресом США і надає йому інформацію. Головна бухгалтерія США має в своєму розпорядженні право у випадках присудження контрактів без вживання тендерних процедур перевіряти документацію, що безпосередньо відносяться до справи, записи та папери підрядників і субпідрядників [6].

Генеральний контролер і Головна бухгалтерія займаються питаннями законності витрачання асигнованих коштів, розглядом скарг підрядників та інших учасників щодо присудження і виконання контрактів. Прийняті ними рішення і постанови публікуються в документі “Рішення генерального контролера”, а також в приватному виданні Комерційного клірингового будинку “Рішення генерального контролера, урядові контракти”.

Найбільшими за обсягами замовлень федеральними контракторами в США традиційно виступають:

- Міністерство оборони (365,9 млрд дол. за даними 2010 р.);
- Міністерство енергетики (25,7 млрд дол.);
- Міністерство охорони здоров'я (19 млрд дол.);
- Адміністрація із загальних послуг (17,6 млрд дол.);
- НАСА (16 млрд дол.) [8].

Відповідно до цієї структури державного замовлення, ринок державних закупівель у США можна умовно розподілити на два сектори. Перший – “цивільний” – включає традиційні галузі виробництва, які постачають цивільні товари, сировину, матеріали та послуги для уряду і різних неурядових організацій. Другий – військово-технічний, який охоплює товари наукоємних галузей американської економіки, що поставляють федеральному уряду аерокосмічну, авіаційну, суднобудівельну і термоядерну техніку, новітні технології, обчислювальну техніку, електроніку, засоби зв'язку і композитні матеріали. Ці ж галузі, а також університети, коледжі і наукові центри США виконують основні урядові програми – замовлення на науково-дослідні роботи [3].

Висока питома вага наукоємної продукції у структурі державного замовлення США обумовлює один із типів федеральних контрактів, аналогів якому в Україні не існує – контракт на відшкодування витрат (cost reimbursement). Це обумовлено тим, що при виконанні передових НДДКР загальний обсяг витрат зазвичай важко передбачити. У таких випадках контракт на відшкодування витрат забезпечує фінансування робіт за кошторисом фактичних витрат плюс встановлений законодавством нормативний прибуток виконавця, тому такі контракти часто називають також “витрати плюс”. На думку автора, в Україні теж має сенс запровадити таку форму державного замовлення при фінансуванні стратегічних наукоємних досліджень, зокрема в енергетичному та оборонному секторах економіки.

Для запобігання надмірній бюрократизації процесу здійснення державних закупівель FAR установлює низку вартісних меж, перевищення яких поступово підвищує складність процедур закупівлі, що мають застосовуватися. Найчастіше використовуються “поріг мікрозакупівель” (micro-purchase threshold) і “поріг спрощених закупівель” (simplified acquisition threshold). Поріг мікрозакупівель складає 3000 дол.; закупівлі, що підпадають під цю категорію, не вимагають від замовника ні публікації про закупівлю, ні обґрунтування вибору постачальника. Закупівлі від 3000 дол. до 100 000 дол. можуть здійснюватися за спрощеною процедурою; в цьому випадку організація конкурсних торгів не є обов’язковою, але замовник повинен навести певне обґрунтування, що ціна закупівлі є “розумною та справедливою”. У багатьох випадках (наприклад, коли закупівлі повторюються на регулярній основі) поріг спрощених закупівель може бути збільшений до 5 млн дол., а в ситуаціях, пов’язаних із національною безпекою, військовими операціями чи ліквідацією наслідків аварій та стихійних лих – до 11 млн дол. [7].

Законодавство США надає право розміщувати замовлення на всі товари та послуги як головну форму господарської діяльності держави, двом органам влади: Конгресу і Президенту. Вони, згідно із законом, делегують цю функцію федеральним відомствам, агентствам та іншим державно-господарським організаціям, які розміщують замовлення на товари, послуги і науково-дослідні роботи як безпосередньо через власний державний апарат управління в центрі (Вашингтон), так і через регіональні підрозділи уряду США, що розташовані в найбільших американських містах.

Загальну організацію, управління і виконання федеральних контрактів на всі види товарів і послуг в апараті управління держави здійснюють до 80 тис. осіб, а в економіці країни – понад 300 тис. осіб [6]. Вони складають загальнонаціональний апарат управління федеральною контрактною системою та державним ринком товарів, послуг і науково-дослідних робіт.

Для ринку державних закупівель США характерні такі особливості:

- регулювання державного споживання і функціонування федеральної контрактної системи особливим розділом права – федеральним контрактним правом;
- складна і детально прописана організація державного ринку, наявність чіткої спеціалізації і кооперації виробничих процесів;

- державне планування, програмування і контроль;
- жорстка конкурентна боротьба за федеральні контракти, оскільки масштабність, передбачуваність, гарантованість і вигідність державного ринку передбачає таку боротьбу;
- особлива система ціноутворення і стимулювання роботи на федеральний уряд. У зв'язку з цим урядові органи розглядають федеральний контракт як особливий економіко-правовий інструмент, який стимулює конкуренцію на цьому ринку серед корпорацій-постачальників;
- наявність різноманітних систем фінансування федерального контракту, включаючи використання його як інструменту застави. Федеральний контракт на товари, послуги і науково-дослідні розробки, як це передбачено державним регулюванням, є інструментом застави в комерційних банках США, причому центральний банк Америки - Федеральна резервна система (ФРС) – є його гарантом. Правління ФРС періодично встановлює для всіх федеральних відомств США на території всієї країни “Перелік уповноважених комерційних банків”, які можуть кредитувати підрядників під гарантію ФРС [6].

За останні роки стрімко розвиваються електронні технології, що значно спрощують процедури закупівель і роблять їх більш ефективними.

Масштаби використання електронних торгів при здійсненні федеральних закупівель у США на даний час є відносно невеликими порівняно з їх застосуванням при укладенні угод комерційними фірмами.

Електронні торги переважно використовуються для закупівель за спрощеними процедурами, по контрактах вартістю до 100 тис. дол. Це зумовлено невинувато жорсткою регламентацією процедур федеральних закупівель, яка повністю задовольняє умови проведення закупівель з використанням документів на паперових носіях, але створює певні складнощі при проведенні закупівель через електронні торги [2].

Важливою умовою застосування електронних торгів є ефективне та розвинене законодавство у сфері регулювання використання інтернет-технологій, засобів зв'язку і захисту інформації, а також наявність базових стандартів безпеки для комп'ютерних мереж.

Інформаційні ресурси забезпечують реалізацію принципів публічності процесу закупівель продукції для державних (федеральних) потреб, рівноправності у процесі закупівель і відкритого доступу до інформації за укладеними контрактами.

Відповідно до вимог законодавства, забезпечення публічного відкритого доступу до цих ресурсів здійснюється шляхом їх публікації на єдиному урядовому порталі. Електронна версія Федерального реєстру контрактів також розміщується в інтернеті [Там же].

Застосування електронних торгів значно спрощує процедуру їх проведення і є міцним важелем зменшення накладних витрат з боку як замовників, так і учасників торгів. Завдяки впровадженню електронних державних закупівель у США адміністративні витрати на закупівлі були скорочені від 400 до 4 дол. у разі закупівлі продукції на суму близько 1000 дол. [5]. Відносно невелика питома

вага електронних закупівель на ринку федерального прок'юремета в США обумовлюється структурою державного замовлення, де лівову частку займає оборонний сектор і де вибір переможця торгів здійснюється за неціновими критеріями. В Україні, з більш “цивільною” структурою державного замовлення, впровадження електронних торгів слід вважати найбільш перспективним напрямком розвитку всієї системи державних закупівель.

Порівняння системи організації державних закупівель у США з українським законодавством дозволяє надійти таких висновків.

Вартісні пороги, перевищення яких призводить до необхідності використання тендерних процедур, у США значно перевищують норми, встановлені українським законодавством. Крім того, ці пороги встановлюються більш диференційовано, з оглядом на галузеву специфіку і характер потреби в товарах та послугах. В Україні теж доцільно використовувати більш гнучкий підхід до умов організації конкурсних торгів з оглядом на економічні критерії доцільності їх проведення.

У США існують деякі типи контрактів на закупівлю, які відсутні в українському законодавстві. Зокрема, доцільно використовувати контракти типу “витрати плюс” при фінансуванні НДДКР стратегічного характеру.

Слід якнайшвидше запровадити механізми електронних закупівель як джерело зниження адміністративних витрат у сфері державних закупівель. Упровадження цього механізму в Україні передбачається законопроектом № 8633 від 06.06.2011 р. [4], але його проходження у Верховній Раді затримується.

Урахування цих положень сприятиме підвищенню ефективності функціонування системи державних закупівель в Україні.

Література:

1. Бублій М. П. Міжнародний досвід організації та здійснення державних закупівель / М. П. Бублій // Теорія та практика державного управління. – 2011. – № 3 (34).
2. Офіційний веб-портал ФПУ : вивчення зарубіжної практики запровадження системи видачі електронних контрактів. – Режим доступу : <http://fpsu.org.ua>.
3. Пономарев В. В. Система государственных закупок в США / В. В. Пономарев // Конкурсные торги. – 2010. – №10. – С. 34–36.
4. Проект Закону про внесення змін до Закону України “Про здійснення державних закупівель” (щодо впровадження процедури “електронний реверсивний аукціон”) від 06.06.2011 р. № 8633. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=40598.
5. Пояснювальна записка до проекту Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про здійснення державних закупівель” (щодо впровадження процедури “електронний реверсивний аукціон”). – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=40598.

6. Федорович В. А. США: Федеральная контрактная система и экономика: Механизм регулирования / В. А. Федорович, А. П. Патрон, В. П. Заварухин ; Ин-т США и Канады. – М. : Наука, 2009. – 926 с.
7. Federal Acquisition Regulation (FAR). – Режим доступу : <https://www.acquisition.gov/far>.
8. FY 2010 – Departments. – Режим доступу : <https://www.fpds.gov>.

Надійшла до редколегії 22.06.2012 р.

УДК 351.82

Ю. О. УЛЬЯНЧЕНКО

СУТНІСТЬ І СПЕЦИФІКА ФУНКЦІОНУВАННЯ АГРАРНОГО СЕКТОРА ЕКОНОМІКИ

Досліджено сутність і специфіка функціонування аграрного сектора економіки, а також роль державного регулювання у формуванні та підвищенні конкурентоспроможності аграрного сектора економіки України.

Ключові слова: аграрний сектор, інтегровані економічні структури, державне регулювання аграрного сектора економіки.

The essence and specificity of the economy's agrarian sector functioning as well as the role of state regulation in forming and raising of competitiveness of Ukrainian economy's agrarian sector are investigated.

Key words: agrarian sector, integrated economic structures, agrarian sector state regulation.

Одне з найважливіших місць у соціально-економічному розвитку країни посідає аграрний сектор економіки. На сьогодні він забезпечує фізичну та економічну доступність до основних продуктів харчування, виробляє більше 20 % валового внутрішнього продукту, в ньому задіяне більше 12 % трудового населення країни. Окрім цього, аграрний сектор опосередковано несе мультиплікативний ефект, створюючи робочі місця й стимулюючи розвиток інших секторів економіки.

Розрахунки американських учених показують, що один відсоток додаткової продукції, яка виробляється в аграрному секторі, забезпечує приріст продукції галузей промислової інфраструктури на 2,5 %, відповідно, переробних галузей на 1,4 %, транспортних послуг – на 0,33 %, адекватної торгівлі – на 2,7 % [11].

Тому прискорення темпів зростання обсягів сільськогосподарського виробництва на основі підвищення його конкурентоспроможності стає пріоритетним напрямом аграрної економічної політики. На нашу думку,

ключовими проблемами і основними причинами відносно повільного розвитку аграрного сектора є:

- низький рівень розвитку конкуренції;
- зростання рівня безробіття у сільській місцевості;
- низький рівень заробітної плати;
- слабка механізація виробничих процесів;
- низькі темпи структурно-технологічної модернізації галузей, оновлення основних виробничих фондів і відтворення природного потенціалу;
- несприятливі загальні умови функціонування сільського господарства, передусім незадовільний рівень розвитку ринкової інфраструктури, що ускладнює доступ сільськогосподарських товаровиробників до ринків готової продукції, фінансових, матеріально-технічних та інформаційних ресурсів;
- фінансова нестабільність аграрного сектора, обумовлена нестабільністю ринків сільськогосподарської продукції, сировини і продовольства, недостатнім надходженням приватних інвестицій на розвиток, недостатнім рівнем страхування при виробництві сільськогосподарської продукції;
- дефіцит кваліфікованих кадрів, викликаний низьким рівнем і якістю життя в сільській місцевості.

Перетворення аграрного сектора економіки України повинно мати стратегічний характер і бути націлено на таке:

- формування сучасного конкурентного середовища в аграрному секторі;
- упровадження досягнень науково-технічного прогресу, поширення нової техніки та прогресивних технологій;
- формування інфраструктури, що відповідає вимогам високотехнологічного виробництва та новим економічним відносинам, що складаються під впливом реформування аграрного сектора економіки;
- підвищення платоспроможного попиту населення на продукцію вітчизняного аграрного сектора.

Поділяючи думку більшості вчених, вважаємо, що вирішення складних завдань у вітчизняному аграрному секторі можливо лише в разі забезпечення комплексної взаємодії освіти, науки та підприємництва, яка можлива в разі поширення інтегрованих економічних структур та удосконалення державного регулювання аграрного сектора економіки. Проблемам вибору ступеня та механізмів державного регулювання аграрного сектора економіки України присвячено роботи О. Амосова, М. Безуглого, П. Гайдуцького, С. Дорогунцова, М. Кропивка, М. Латиніна, Т. Лозинської, С. Мочерного, С. Майстра, О. Могильного, О. Онищенко, П. Саблука, В. Юрчишина та ін.

Мета статті є розкриття ролі державного регулювання у формуванні та підвищенні конкурентоспроможності аграрного сектора економіки України.

Наслідком реформування національної економіки в 1990-х рр. стало падіння обсягу матеріального виробництва, деіндустріалізація і висока енергоємність продукції, низькі доходи населення і нерозвиненість споживчого сектора, тобто структура виробництва і розподілу, накопичення і споживання стала гіпертрофована.

Особливо негативні трансформації відбулися в аграрному секторі економіки, в результаті на сьогодні маємо: незавершеність аграрної реформи; розбалансованість ринку й організації виробництва; дефіцит обігових коштів; недостатність інвестицій та, як наслідок, недотримання технологій. Відтак, відсутність послідовної державної політики, обмеженість фінансових ресурсів, низька культура землеробства стримували розвиток аграрного бізнесу та притік інвестицій у сільське господарство [6, с. 4].

Аграрний сектор економіки являє собою сукупність галузей народного господарства, пов'язаних з розвитком сільського господарства, обслуговуванням його виробництва і доведенням сільськогосподарської продукції до споживача [2, с. 12]. Так, згідно з Законом України “Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року” до аграрного сектора відноситься: сільське та рибне господарство, харчова промисловість і перероблення сільськогосподарських продуктів [1].

Державна підтримка аграрного сектора в ринкових умовах господарювання є об'єктивною необхідністю. Сільське господарство, внаслідок властивих йому специфічних особливостей, не може за рахунок реалізації своєї продукції отримати дохід, достатній для відшкодування витрат виробництва, збереження земель і соціального розвитку села. Державна підтримка – обов'язкова умова існування і зростання сучасного аграрного виробництва та продовольчого ринку, про що свідчить досвід провідних світових держав. Соціально-економічний прогрес, національна безпека держави, рівень життя населення, його забезпеченість продуктами харчування, а промисловості сировиною значною мірою визначаються рівнем розвитку аграрного сектора економіки.

Багато сучасних проблем породжені гіпертрофованим впливом на аграрний сектор економіки України посередницьких, постачальницьких, збутових, переробних, страхових компаній і комерційних банків, що ставить у нерівні умови з ними первинне виробництво – сільськогосподарські підприємства. Порушені об'єктивні пропорції в ціноутворенні, перерозподілі та постачанні необхідними ресурсами сільськогосподарського виробництва.

Для аграрного сектора економіки України характерна значна деформація виробничої структури, посилюється надмірними обсягами неякісного імпортного продовольства, по ряду товарів підриває продовольчу безпеку країни. Рентабельність вітчизняного аграрного сектора економіки знаходиться на низькому рівні, в результаті порушення відтворювальної структура аграрного виробництва.

В аграрному секторі економіки структурні перетворення можуть бути різними, в тому числі: зміна галузевої структури підприємства на основі вибору більш ефективних галузей із зосередженням у них наявних обмежених ресурсів, поєднання різних форм господарювання в регіоні (сільськогосподарських підприємств, господарств населення та фермерських господарств) з раціональним поділом праці та виробництва між ними; інтеграція раніше розрізнених підприємств і виробництв з метою отримання синергетичного ефекту; технологічна структуризація в рослинництві і тваринництві тощо.

Сучасний аграрний сектор не може існувати без використання високих технологій і може розвиватися лише як ланка значно ширшого багатогалузевого комплексу, який, у свою чергу, є складовою частиною так званого агропромислового комплексу. Основа сучасних інтенсивних (індустріальних) технологій, що використовуються в аграрному секторі, розробляється в інших секторах економіки. Вони постачають необхідні для сільського господарства промислові засоби виробництва і матеріали, вартість яких перевищує половину вартості всієї кінцевої аграрної продукції. У той же час, вимоги сучасного урбанізованого споживача до сучасного асортименту, до ступеня його готовності для споживання, до територіального нівелювання постачання продовольства припускають, що не менше 90 % виробленої сільськогосподарської сировини проходить через промислову переробку і спеціалізовану збутову систему з розгалуженою інфраструктурою.

Головною метою аграрного сектора економіки є максимізація ступеня задоволення потреб суспільства в сільськогосподарській продукції та продуктах її переробки, при підвищенні ефективності суспільного виробництва, для чого необхідно виконання таких умов:

- по-перше, збалансованості та структуризації всіх стадій аграрного виробництва за основними техніко-економічними параметрами;

- по-друге, цілеспрямованості різнорідних, але взаємопов'язаних видів діяльності, які і складають у сукупності аграрний сектор економіки.

Формування поняття аграрного сектора економіки відбулося в межах агропромислового комплексу та пройшло декілька етапів. Спочатку панувала думка про те, що агропромисловий комплекс включає: власне сільське господарство; галузі промисловості, які переробляють сільськогосподарську сировину для отримання продовольства, шкіри, текстилю, тютюну; підприємства оптової і роздрібно-продовольчої торгівлі, громадське харчування [3; 4].

У вітчизняній економічній літературі найбільше часто структура агропромислового комплексу розглядається як сукупність чотирьох сфер [7–9; 14], хоча деякі автори виділяють в агропромисловому комплексі лише три сфери [10]. У загальному вигляді їх можна описати так: I сфера – галузі промисловості, які постачають сільському господарству засоби виробництва, а також галузі, які зайняті виробничо-технічним обслуговуванням сільського господарства; II – власне сільське господарство; III – галузі, які забезпечують заготівлю, переробку, зберігання, транспортування, реалізацію продукції; IV – інфраструктура.

Інтегрованим ядром агропромислового комплексу є аграрний сектор економіки у складі сільського та рибного господарств, харчової і переробної промисловостей. У результаті взаємодії цих структурних елементів, на основі кооперації та інтеграції, забезпечуються продовольча безпека та сталий економічний розвиток країни.

З урахуванням вищенаведеного, до аграрного сектора економіки відносимо II та III сферу агропромислового комплексу, де система

національного аграрного сектора економіки, на думку автора, повинна включати такі структурні елементи:

– сільське господарство, де, в рамках базисних галузей рослинництва і тваринництва, виробляються різноманітні види сільськогосподарської сировини для переробки (зернові, технічні культури, багато видів тваринницької продукції), кінцева продовольча продукція для споживання у свіжому вигляді (картопля, овочі, плоди, ягоди, виноград, яйця, молоко тощо), а також кормовиробництво для вирощування тваринницької продукції;

– переробна промисловість, у системі харчової, легкої, борошномельно-круп'яної і комбікормової галузей, підприємства якої виробляють харчові продукти, включаючи напої та тютюн, вироби зі шкіри, текстилю та волокна тощо;

– аграрний ринок, у системі відповідної оптової та роздрібної торгівлі, громадського харчування, з урахуванням адекватної зовнішньоекономічної діяльності та міжрегіональної торгівлі, призначенням яких є реалізація сільськогосподарської продукції споживачам, включаючи домашні господарства, різноманітних видів кінцевої продукції;

– інформаційно-технологічна інфраструктура як система підгалузей і підприємств, що здійснює закупівлі сировини і продовольства, фінансові послуги, послуг з маркетингу, транспортування, логістики, зберігання продукції тощо.

У свою чергу, кожний зі структурних елементів аграрного сектора має, на думку автора, складну розгалужену організаційно-виробничу структуру, свої особливості формування та функціонування.

Однак поряд із сировинним наповненням важливим є питання організаційного поєднання окремих галузей і виробництв при формуванні і функціонуванні тих чи інших підкомплексів. Мова в даному випадку йде про технологічні зв'язки.

Структурні перетворення, проведені за останні роки в сільському господарстві і суміжних галузях країни, зруйнували колишні інтеграційні зв'язки між сферами та підприємствами АПК, міжрегіональний і міжгалузевий обмін. Роз'єднаність інтересів колективів взаємозалежних господарюючих суб'єктів привела до того, що АПК як єдиний комплекс, що характеризується стійкими виробничо-економічними зв'язками, перестав існувати. Приватизація, переробних та обслуговуючих підприємств, як правило, була проведена без урахування інтересів сільського господарства, що ще більше посилила розрив економічних інтересів і призвела до стихійного перепрофілювання агросервісних підприємств.

Справа в тому, що саме при вертикальній кооперації та інтеграції (частковому або повному об'єднанні) створюються найкращі умови для економічного і ефективного виробництва кінцевої продукції. При інтеграції суб'єктів господарювання в єдиному технологічному ланцюжку по вертикалі створюються можливості для передачі або продажу сировини та проміжної продукції за собівартістю або розрахунково-нормативним цінами за етапами

технологічної переробки. При цьому мінімізуються нарахування та транзакційні витрати, істотно здешевлюється кінцева продукція. Це створює можливість для підвищення конкурентоспроможності, деякого зниження цін, на цій основі завоювання ринку, зростання маси прибутку.

Тому різного роду об'єднання у формі інтегрованих економічних структур можуть і повинні включати підприємства не тільки базової галузі (по горизонталі), але також суміжних галузей з урахуванням технологічних зв'язків. Такі організаційні форми можуть утворюватися на різних рівнях – районному, міжрайонному (зональному), регіональному, міжрегіональному, національному, транснаціональному.

У зв'язку з цим доцільно формування агропромислових та агроторговельних об'єднань замкнутого циклу, що функціонують з позицій вироблення, переробки та реалізації продукції, що дозволить знизити транзакційні витрати, зробити продукцію більш конкурентоспроможною. Розподіл підсумкового прибутку в таких об'єднаннях необхідно здійснювати з урахуванням реального вкладу структурних бізнес-одиниць у кінцевий результат за всім ланцюжком “виробництво сільськогосподарської продукції – переробка – реалізація”.

У рамках існуючого ж господарського механізму привілейованою виявилася торгівля продовольчими товарами, тоді як сільськогосподарське виробництво, особливо тваринництво, часто є низькорентабельним або збитковим.

Слід урахувувати, що в аграрному секторі сільськогосподарське виробництво є більш трудомістким і енергоємним при середньому рівні фондомісткості. Харчова промисловість характеризується високою фондоємністю, при середній трудомісткості та енергоємності. Разом з тим у торгівлі продовольчими товарами всі ці характеристики є найнижчими.

У той же час, торгівля отримує близько 60 % прибутку від реалізації продукції, виробленої в аграрному секторі, тоді як частка його витрат у різних сукупних характеристиках набагато нижче. Таким чином, у рамках існуючого господарського механізму у привілейованому становищі серед базових галузей економіки знаходиться торгівля продовольчими товарами, тоді як сільськогосподарське виробництво є низько рентабельним або збитковим.

Процес інтеграції сільськогосподарського, промислового, часто також фінансового і торгового капіталу, з підсумковим утворенням конкурентоспроможних агропромислових формувань об'єктивно необхідний для подолання кризових явищ в аграрному секторі та поживавлення інвестиційної активності в реальному секторі економіки.

Можемо з упевненістю стверджувати, що в теперішній час і тим більше в перспективі до вирішення складної проблеми розвитку сільського господарства в системі аграрного сектора економіки слід підходити не тільки з урахуванням діалектики і зв'язку процесів диференціації та інтеграції виробництва, але і специфіки розвитку різних галузей.

Аналіз тенденцій розвитку аграрного сектора показує, що превалюючий зараз галузевий принцип відображає сутність розвитку підприємств, які можуть

існувати відносно самостійно (наприклад садівництво) або без прив'язки до земельної площі (птахівництво тощо). Інші галузі – виробництво зерна, кормів, тваринництво тощо – технологічно взаємопов'язані до території, для їх розвитку необхідно об'єднання, тобто кооперація та інтеграція виробництва на території.

Так, на різних етапах розвитку аграрного виробництва різною мірою поєднувалися територіальні та галузеві принципи управління. Кожен з них має свої позитивні сторони і недоліки, тому необхідно не абсолютизація одного з них, а розумне органічне поєднання [5, с. 22].

При цьому потрібний глибокий аналіз питання процесів диференціації та інтеграції виробництва за галузями, так як розвиток галузі в системі народного господарства здійснюється в часі не однозначно (на основі безперервного розвитку процесу, наприклад, диференціації), а багатопланово – шляхом органічної взаємозв'язку диференціації та інтеграції.

На наш погляд, у процесі подальшого розвитку аграрного сектора економіки України можливі три шляхи:

1) спільне функціонування сільського господарства з раніше відокремленими від нього галузями, як зі збереженням самостійності, так і на основі істотного вдосконалення економічних взаємин і включення їх в єдиний комплекс;

2) своєрідне повернення на новому, якісно вищому рівні раніше відірваних галузей в “материнську”;

3) формування кластерних структур на основі кооперації раніше розрізнених, іноді суперечливих або віддалених (за виробничим профілем) підприємств та організацій. В останні роки третій шлях є превалюючим у розвитку багатьох галузей і сфер.

Сучасний розвиток аграрного сектора економіки України базується на зруйнованих у ході аграрної реформи виробничо-технологічних зв'язках, на відміну від послідовної закономірної інтеграції в аграрному секторі західних країн, яка відбувалася в умовах всебічної державної підтримки аграрних товаровиробників на основі використання індустріальних технологій, сучасного технічного оснащення, високої організованості виробництва, повноцінного інформаційного і наукового забезпечення.

Трансформація великих сільськогосподарських виробництв, форсований розвиток фермерського господарства, приватизація переробних і обслуговуючих підприємств, проведена без урахування інтересів сільського господарства і жителів певних територій, перепрофілювання агросервісних підприємств, збільшення імпорту дешевого неякісного продовольства – все це призвело до погіршення становища аграрних товаровиробників. Багато підприємств виявилися збитковими з величезною заборгованістю банкам за кредитами, бюджету, позабюджетних фондів, постачальникам.

Сьогодні основними завданнями державного регулювання аграрного сектора є забезпечення балансу інтересів учасників відтворювального процесу, послаблення негативної і підсилення позитивної сторони організаційних форм господарювання. При цьому абсолютно неприпустима

заборона окремих форм організації господарства. Як показує вітчизняний і зарубіжний досвід, кожна форма може знайти своє місце на ринку. Отже, вибір тієї чи іншої форми – невипадковий. Це результат спільного впливу різних факторів: природних, соціальних, економічних.

Таким чином, необхідно на основі ретельного аналізу, проведеного згідно з територіальним і галузевим розрізом аграрного сектора, виробити диференційовані підходи до розвитку організаційних форм господарювання, того чи іншого регіону. Взаємодіючи і доповнюючи один одного, різні аграрні формування, кожне з яких має власну оргструктуру і систему показників (відображають розміри виробництва, його інтенсивність, використання основних фондів тощо), визначають параметри всього аграрного сектора як цілісної системи. Зазначена взаємодія між агроформуваннями впливає також на оптимізацію руху потоків, ресурсів і товарів усередині аграрного сектору і отже, посилює ефективність ринкових механізмів у відтворювальному процесі.

Державна аграрна політика повинна сприяти тому, щоб цей вибір припав на ті варіанти, які орієнтовані на забезпечення ефективності і сталого розвитку всього аграрного сектора, і при цьому не забуваючи про соціальну сферу в сільській місцевості. Ця мета може бути досягнута, як показує практика, шляхом об'єднання зусиль і коштів сільськогосподарських, переробних підприємств і торгівлі. Саме тому державні регулюючі механізми повинні бути спрямовані на поглиблення інтеграційних процесів у сільському господарстві з удосконаленням відповідного механізму господарювання.

Стратегічний підхід в управлінні аграрним сектором економіки країни – набуває, таким чином, багатоаспектний характер:

– по-перше, стратегія розглядає процес розвитку з точки зору бажаних для господарюючих суб'єктів напрямків руху (інтеграція, кооперація, кластеризація), враховуючи в той же час, що кожна форма господарювання є частиною цілісної системи аграрного сектора;

– по-друге, формується необхідність розгляду аграрного сектора як частини єдиної економічної системи країни і в підсумку – світового господарства. У зв'язку з цим актуалізуються три взаємопов'язані проблеми: забезпечення продовольчої безпеки країни; підвищення конкурентоспроможності вітчизняного аграрного сектора на світових аграрних ринках; соціально-економічний розвиток сільської місцевості.

Слід зазначити, що проблема конкурентоспроможності тісно пов'язана з формами організації господарювання в аграрному секторі економіки, так як конкурентоспроможність характеризується не тільки продуктивністю і економічною ефективністю, але залежить і від безлічі інших чинників, у тому числі від досконалості форм і методів організації та управління виробництвом.

Очевидно, що в реальності всі питання, пов'язані із забезпеченням конкурентоспроможності аграрного сектора економіки України, в змозі вирішити лише ефективно розвинені інтегровані структури. Таким чином, стратегічний розвиток аграрного сектора економіки України, пов'язаний із забезпеченням продовольчої безпеки, підвищенням ефективності та

конкурентоспроможності аграрного сектора й національної економіки, соціальним розвитком, можливий лише на основі формування нової моделі соціально-економічних взаємовідносин між господарюючими суб'єктами, механізм якої базується на об'єктивних і закономірних процесах концентрації, кооперації, інтеграції та кластеризації аграрного виробництва.

Необхідно зазначити, що при формуванні системи регіонального стратегічного регулювання першорядне значення має проблема виявлення доцільної міри впливу на об'єкт регулювання, яка реалізується в рамках повноважень органів влади та управління, визначається загальними умовами функціонування економіки, а також обсягом ресурсів, задіяних у процесі впливу на керований об'єкт.

Література:

1. Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року : Закон України від 18 жовтня 2005 р. № 2982-IV. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2982-15/print1330367760580392>
2. Аграрная экономика : учебник / под ред. М. Н. Малыша ; 2-е изд., перераб. и доп. – СПб. : Лань, 2002. – 688 с.
3. Азикова С. Г. Формирование и развитие регионального продовольственного рынка / С. Г. Азикова, А. А. Баранов. – Нальчик : КБГСХА. – 2005. – 112 с.
4. Азикова С. Г. Закономерности функционирования и развития корпоративных экономических структур / С. Г. Азикова, В. П. Савранский. – Нальчик : КБГСХА. – 2002. – 61 с.
5. Бабков Г. А. Сущность и структурные элементы АПК / Г. А. Бабков // Управление экономическими системами. – 2011. – № 9 (33). – С. 13–44.
6. Безуглий М. Д. Сучасний стан реформування аграрно-промислового комплексу України / М. Д. Безуглий, М. В. Присяжнюк. – К. : Аграр. наука, 2012. – 48 с.
7. Березівський П. С. Організація виробництва в аграрних формуваннях : навч. посіб. / П. С. Березівський, Н. І. Михалюк ; [за ред. П. С. Березівського]. – Львів : Українські технології, 2001. – 514 с.
8. Дорогунцов С. І. Розміщення продуктивних сил України : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. / С. І. Дорогунцов, Ю. І. Пітюренко, Я. Б. Олійник та ін. – К. : КНЕУ, 2000. – 364 с.
9. Дусановський С. Л. Економічні основи розвитку АПК в ринкових умовах / С. Л. Дусановський, Є. М. Білан. – Тернопіль : Збруч, 2003. – 182 с.
10. Мочерний С. В. Основи економічних знань : підруч. / С. В. Мочерний. – Вид. 2-е, уточ. – К. : Академія. – 2002. – 312 с.
11. Оверчук Л. Продовольственная система США / Л. Оверчук // Международный сельскохозяйственный журнал. – 2001. – № 5. – С. 8–15.
12. Особливості формування регіональних агропромислових кластерів / [М. Ф. Кропивко, Д. І. Мазоренко, І. О. Белебаха, В. В. Бакум] // Економіка АПК. – 2008. – № 10. – С. 7–16.

13. Рудич А. І. Інтеграційні процеси в АПК: проблеми та перспективи розвитку / А. І. Рудич, О. В. Єгорова // Наукові праці Полтавської державної аграрної академії. – 2011. – Вип. 3. – Т. 1. – С. 183–188. – (Серія: Економічні науки).

14. Хорунжий М. Й. Організація агропромислового комплексу : підручник / М. Й. Хорунжий. – К. : КНЕУ, 2001. – 382 с.

Надійшла до редколегії 20.06.2012 р.

УДК 351.824.11

С. В. БЕДІН

ОПТОВИЙ РИНОК ЕЛЕКТРОЕНЕРГІЇ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Визначено сутність оптового ринку електричної енергії та специфіку його як об'єкта державного регулювання. Обґрунтовано напрями вдосконалення державного регулювання оптового ринку електричної енергії в Україні.

Ключові слова: електроенергія, енергетичний ринок, державне регулювання, конкурентні відносини, генеруючі компанії, енергокомпанії.

The article explains the purpose of the wholesale electricity market and its specificity as an object of state regulation. The ways to improve state regulation of wholesale electricity market in Ukraine.

Key words: electricity, energy market, government regulation, competitive relationships, generating companies, electricity company.

Ураховуючи складну сучасну ситуацію у сфері розвитку енергетичної галузі, важливого значення набуває процес удосконалення державного управління оптовим ринком електричної енергії України як однією з основних складових національної економіки. Сучасні умови державотворення вимагають подальшого розроблення та запровадження, нарівні із державним управлінням, більш демократичних засобів впливу на всі сфери суспільного життя та адміністративно-політичні процеси, що безумовно, стосується й оптового ринку електричної енергії України. Одним з таких демократичних засобів є державне регулювання, яке набуває все більшого значення та поширення.

Державного регулювання суспільних відносин у сфері обігу електроенергії, у тому числі оптовому ринку електричної енергії, все більш активно обговорюються в науковій літературі та певною мірою знаходиться в полі зору таких дослідників: Д. Львов, А. Поршнєв, Г. Кутовий, Е. Талапіна, О. Ставицька, А. Овечкін, С. Парашук, В. Хлебніков, П. Синютін та ін.

Однак, незважаючи на значну кількість наукових праць, воно залишається не вирішеним до кінця, особливо в частині його смислового наповнення. Зазначене призводить до різного тлумачення цього явища та до невизначеності його сутності взагалі, що відбивається на проблематиці державного регулювання в енергетичній сфері зокрема.

Мета даної статті – визначення сутності оптового ринку електричної енергії та специфіки його як об'єкта державного регулювання, а також обґрунтування напрямів удосконалення державного регулювання оптового ринку електричної енергії в Україні.

Електроенергетика є сферою діяльності суб'єктів природних монополій, яка до початку приватизації була галуззю з єдиним державним управлінням. До системи спеціалізованих суб'єктів управління у сфері енергопостачання входять державні органи: Національна комісія регулювання електроенергетики України (НКРЕ), ДП “Енергоринок”. Тут поєднуються державне і приватне управління, оскільки акціонерний капітал належить як державі, так і приватним акціонерам.

Монопольне становище компаній зумовило необхідність введення режиму державного регулювання, що визначає їх економічний і правовий статус як компаній загального користування [9].

Удосконалення основ державного регулювання з метою підтримки конкуренції представляється абсолютно необхідним у світлі розвитку оптового ринку електроенергії. До питання про цілі і завдання державного регулювання електроенергетики вчені підходять з різних позицій.

Так, Д. Львов та А. Поршнев вважають, що метою регулювання є забезпечення державних інтересів на енергетичному ринку. Для запобігання великих ризиків повинні бути створені механізми активного регулювання економічних процесів з метою забезпечення державних інтересів при збереженні умов для розвитку та вдосконалення галузей енергетичного комплексу [17].

Г. Кутовой вважає, що роль державного регулювання – створити правову та нормативну базу для гармонізації формування попиту на енергетичні ресурси з урахуванням енергозбереження та створити правильну мотивацію для підприємницької діяльності у сфері виробництва, передачі і розподілу енергії [8].

Як справедливо зазначає Е. Талапіна, держава виступає в двох основних ролях – як регулюючий суб'єкт, який здійснює правове, фінансове та інше регулювання, і як господарюючий суб'єкт, у тому числі великий власник [16].

По суті, необхідність державного регулювання електроенергетики не викликає сумнівів – розбіжності спостерігаються в питаннях обсягу, сфери, меж державного втручання в діяльність підприємств електроенергетики, у розвиток і функціонування ринку електроенергетики.

На думку О. Ставицької, сьогодні в Україні здійснюється системна економічна реформа. У цей період особливо важливо враховувати, що рівень розвитку енергетики справляє визначальний вплив на стан економіки в державі, вирішення проблем соціальної сфери та рівень життя людей.

Тому сьогодні, як ніколи, потрібне сприяння реформуванню енергетичної сфери з метою забезпечення стабілізації економіки та економічного розвитку. Орієнтація на такий результат передбачає використання певних засобів, механізмів та інструментарію державного регулювання економіки в цілому та енергетики зокрема [15].

Державне регулювання енергетики О. Ставицька визначає як вплив держави відповідними засобами на відтворювальні процеси в енергетиці та процеси споживання енергетичної продукції з метою зорієнтувати суб'єктів господарювання й окремих громадян на досягнення цілей і пріоритетів державної політики суспільного розвитку. Державне регулювання – це майже всі функції держави, пов'язані з економічною та економіко-соціальною діяльністю, покликані забезпечити умови функціонування ринкової економічної системи [15].

Поряд з викладеним О. Ставицька зазначає, що в умовах ринкового господарства державне регулювання енергетики є системою типових заходів законодавчого, виконавчого та контролюючого характеру, які здійснюють правомочні державні установи та суспільні організації з метою стабілізації та адаптації існуючої соціально-економічної системи до умов, що змінюються [15].

Наведене визначення певною мірою окреслює смислове наповнення категорії “державне регулювання енергетики”, хоча воно і розроблене з економічних позицій. Поряд з цим, означена дефініція не враховує всіх ознак, які притаманні державному регулюванню в цілому та були окреслені нами вище.

Ураховуючи те, що оптовий ринок електроенергії є явищем багатограним, комплексним і вивчається представниками різних наук (юридичних, економічних, соціальних, державного управління тощо), то розгляд його сутності, на нашу думку, необхідно починати, з визначення більш загального поняття ринку.

Проблематика ринку досить ґрунтовно досліджується представниками економічних наук. Однак серед економістів не склалося єдиного підходу до тлумачення суті та змісту ринку. Його розуміють як спосіб організації суспільного виробництва, як спосіб поведінки господарюючих суб'єктів, як спосіб мислення, як механізм регулювання попиту і пропозиції, як сукупність потенційних і реальних покупців тощо [5; 6; 13]. Відзначається, що поняття “ринок” характеризує економічні відносини, що виникають, насамперед, з приводу обміну, а також пов'язані з ним відносини з виробництва та розподілу матеріальних благ.

А. Овечкін, провівши аналіз ринку, визначає його як систему інститутів і відносин, що виникають між продавцем і споживачем при здійсненні різноманітних операцій з метою задоволення їх потреб [10, с. 7].

Як справедливо зазначає представник юридичних наук С. Парашук [11, с. 49], не всі економічні поняття, навіть у ряді випадків, що вживаються в нормативно-правових актах, мають правове значення, а лише ті, які регулюються нормами права. Він пропонує розглядати ринок як регульовану нормами права сукупність суспільних відносин, пов'язаних зі здійсненням на основі конкуренції

підприємницької діяльності в певних галузях виробництва, продажу або придбання взаємозамінних або ідентичних товарів (робіт, послуг) на території держави або за її межами [12]. Також, на його думку, можливо виділити такі ознаки ринку: галузь підприємницької діяльності (включаючи оборот); суб'єкти ринку; територія (географічні кордони) ринку [11, с. 51–52].

На наш погляд, зазначені ознаки можна розповсюдити і на оптовий ринок електроенергії.

Так, В. Хлебніков визначає конкурентний ринок електроенергії як ринок, заснований на принципах вільного ціноутворення, що передбачає наявність рівноправних учасників (продавців і покупців), а також розвинену інфраструктуру, що сприяє укладанню і виконанню угод [18, с. 46].

П. Синюгін під ринком електроенергії пропонує розуміти механізм взаємин виробників електричної і теплової енергії та послуг із забезпечення енергопостачання – з одного боку, і споживачів енергії і послуг – з іншого [14, с. 9]. Інакше кажучи, ринок електроенергії визначається як сфера купівлі-продажу енергії та послуг, що здійснюється його суб'єктами [14, с. 8].

У постанові Кабінету Міністрів України “Про затвердження Тимчасових умов функціонування оптового ринку електричної енергії” оптовому ринку електричної енергії надано таке визначення – це система відносин у процесі купівлі-продажу електричної енергії, що здійснюється його суб'єктами в межах об'єднаної енергетичної системи України на підставі договорів [3].

Національна комісія регулювання електроенергетики України надає такі визначення оптового ринку електричної енергії:

– як єдиної впорядкованої системи взаємовідносин між суб'єктами господарської діяльності в процесі купівлі-продажу електричної енергії при рівноправному доступі до електромереж [4];

– як системи виробничих, фінансових, економічних та юридичних відносин між суб'єктами підприємницької діяльності, що підписали Договір між членами Оптового ринку електричної енергії (ДЧОРЕ), отримали від НКРЕ відповідні ліцензії на право здійснення підприємницької діяльності з виробництва та постачання електричної енергії [19].

У Законі України “Про електроенергетику” надано таке визначення оптового ринку електричної енергії України – це ринок, що створюється суб'єктами господарської діяльності для купівлі-продажу електричної енергії на підставі договору [1].

Основне завдання оптового ринку електричної енергії – це забезпечення потреб споживачів України в електричній енергії за мінімально можливою ціною за умови надійного та безперебійного електропостачання та при однаковому по всій території України тарифі для населення, з урахуванням при цьому економічно обґрунтованих витрат на її виробництво, передачу та постачання споживачам [19].

Суб'єктами оптового ринку електричної енергії є виробники електричної енергії, постачальники електричної енергії за регульованим тарифом, постачальники електричної енергії за нерегульованим тарифом (незалежні

постачальники електричної енергії), оптовий постачальник електричної енергії (ДП “Енергоринок”) – підприємство, що здійснює централізоване диспетчерське управління Об’єднаною енергетичною системою України і передачу електричної енергії магістральними та міждержавними електричними мережами (НЕК “Укренерго”). Усі зазначені суб’єкти оптового ринку електричної енергії отримують ліцензії НКРЕ на здійснення відповідного виду діяльності.

Відповідно до чинного законодавства, державне регулювання в енергетичній сфері здійснюється шляхом видачі ліцензій на здійснення діяльності з виробництва, передачі та постачання електричної енергії, комбінованого виробництва теплової та електричної енергії, виробництва теплової енергії на теплоелектроцентралях та установках з використанням нетрадиційних або поновлюваних джерел енергії, що визначена як така, що підлягає ліцензуванню НКРЕ. Поряд з цим, до основних завдань НКРЕ віднесено здійснення контролю за виконанням ліцензіатами ліцензійних умов та застосування до них відповідних санкцій за їх порушення. Комісія розглядає справи про порушення ліцензійних умов та за результатами приймає рішення в межах своєї компетенції.

Потрібно відзначити, що ліцензування є одним із найдієвіших інструментів впливу держави на підприємництво взагалі та на здійснення господарської діяльності в енергетичній сфері зокрема. Згідно зі ст. 1 Закону України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” під ліцензуванням варто розуміти видачу, переоформлення та анулювання ліцензій, видачу дублікатів ліцензій, ведення ліцензійних справ та ліцензійних реєстрів, контроль за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов, видача розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов, а також розпоряджень про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування [2]. Загальновідомо, що від практики видачі ліцензій напряму залежить те, наскільки будуть захищені інтереси суб’єктів господарювання.

Наступним важливим засобом державного регулювання взагалі та в енергетиці зокрема є тарифоутворення. Як правило, зазначений засіб державного регулювання в досліджуваній нами сфері застосовується для врегулювання виробництва теплової та електричної енергії.

Зауважимо, що метою державного регулювання ціноутворення в електроенергетиці є: захист економічних інтересів споживачів від можливого завищення тарифу на електроенергію; створення механізму оптимального співвідношення економічних інтересів, з одного боку, виробника електричної енергії в частині забезпечення достатності отримуваних коштів для розширеного відтворення, а з іншого – споживачів електроенергії в частині забезпечення конкурентоспроможності продукції та рівня соціальної захищеності; створення для виробника електричної енергії умов, які стимулюють оптимізацію тарифу на основі підвищення ефективності діяльності, використання нової техніки, передових технологій й організаційних рішень при забезпеченні необхідного рівня безпеки, скорочення непродуктивних втрат

і підвищення економічної обґрунтованості інвестиційних проектів; забезпечення можливості короткострокового і довгострокового прогнозування зміни рівня тарифів на електричну енергію для споживачів.

Вирішення питання формування тарифів покладено на Національну комісію регулювання електроенергетики. У процесі формування тарифів на виробництво електричної енергії генеруючими підприємствами НКРЕ, насамперед, виходить з необхідності забезпечення економічно обґрунтованих витрат на виробництво електричної енергії, безпечної роботи електростанцій та забезпечення збалансованої роботи всього паливно-енергетичного комплексу з урахуванням економічних інтересів споживачів.

Завдяки впровадженню низки регулятивних (нормативних) та інших заходів НКРЕ значно підвищено прозорість розрахунків і практично реалізовано низку механізмів саморегулювання діяльності оптового ринку електричної енергії. На сьогодні Оптовий ринок електричної енергії характеризується як найбільш організовано розвинутий порівняно з іншими енергетичними ринками України [4].

За роки функціонування діючої моделі оптового ринку електричної енергії запроваджено основи ринкових відносин в електроенергетиці та досягнуто позитивних зрушень, зокрема:

- напрацьована та діє нормативно-правова база, що є основою подальшого розвитку;
- сформовані основи конкурентних відносин у галузі;
- збережена єдина енергосистема України та створено умови функціонування збалансованого ринку виробництва та постачання електроенергії;
- уведено прозору систему купівлі-продажу електричної енергії та формування цін і платежів, що дозволяє здійснювати ефективний контроль за діяльністю оптового ринку.

Оптовий ринок електричної енергії є загальнонаціональним, тобто діє на єдиному економічному просторі України. У цьому оптовий ринок електроенергії відрізняється від існуючих ринків, які, як правило, діляться на національні, регіональні, локальні. Проголошена законом єдність енергетичної системи не дозволяє говорити про формування оптових ринків електроенергії в окремих економічних районах, наприклад у межах регіонів, областей.

Проведене дослідження оптового ринку електроенергії як об'єкта державного регулювання дозволяє зробити такі висновки.

Оптовий ринок електроенергії є специфічним об'єктом державного регулювання, являє собою систему договірних відносин множини його учасників (суб'єктів), пов'язаних між собою єдністю технологічного процесу виробництва, передачі, розподілу і споживання електроенергії в Об'єднаній енергетичній системі України, а також наданням супутніх цим процесам послуг. На оптовому ринку електричної енергії купується та продається товар, що володіє низкою специфічних властивостей: нерозривність і практично повний збіг у часі процесів виробництва і споживання, нерівномірність графіка

виробництва та споживання енергії протягом певного періоду часу, неможливість складування і вибракування товару, висока соціальна значущість, підвищений вплив на якість та ін.

Специфіка оптового ринку як об'єкта державного регулювання полягає в тому, що держава виступає у відносинах, що складаються у сфері оптового обороту електроенергії і як суб'єкт регулювання і як господарюючий суб'єкт – найбільший власник генеруючих і транспортних потужностей.

Конкурентний оптовий ринок електроенергії повинен складатися на основі вільної комерційної взаємодії його учасників, що діють за встановленими правилами функціонування ринку, що не виключає адміністративного регулювання через спеціально створені органи, при цьому регулюючі функції повинні бути відокремлені від потенційно конкурентних видів діяльності, в рамках яких розвиваються цивільно-правові відносини.

Література:

1. Про електроенергетику : Закон України від 16 жовтня 1997 р. № 575/97. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/575/97-%D0%B2%D1%80>
2. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 1.06.2000 р. № 1775-III. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1775-14>
3. Про затвердження Тимчасових умов функціонування оптового ринку електричної енергії : постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 1999 р. № 2043. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2043-99-%D0%BF>
4. Про затвердження Звіту про діяльність НКРЕ за 2008 р. : постанова Національної комісії регулювання електроенергетики України від 26 березня 2009 року № 346. – Режим доступу : http://www2.nerc.gov.ua/control/uk/archive/docview?typeId=35908&docId=105670&docs_stind=1
5. Государственное регулирование рыночной экономики / под ред. И. И. Стоярова. – М. : Изд-во Московского университета, 2010. – 245 с.
6. Государственное регулирование рыночной экономики / под ред. В. М. Кушна, Н. А. Волчек. – М. : Изд-во Московского университета, 2011. – 559 с.
7. Договір між членами оптового ринку електричної енергії України : Національна комісія з питань регулювання електроенергетики України договір від 15 листопада 1996 р. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1044.9845.4&nobreak=1>
8. *Кутовой Г. П.* Ценообразование в электроэнергетике и энергосбережение / Г. П. Кутовой // Вестник ТЭК России. – 2009. – № 9–10. – С. 35.
9. *Макаров А. А.* Реструктуризация естественных монополий в энергетике / А. А. Макаров, И. С. Сорокин // Вестник ФЭК России. – 2010. – № 4. – С. 24.

10. Овечкин А. П. Правовое регулирование товарного рынка / А. П. Овечкин. – М. : Сирин, 2007 – 175 с.
11. Паращук С. А. Конкурентное право (правовое регулирование конкуренции и монополий) / С. А. Паращук. – М. : Городец-издат, 2009. – 149 с.
12. Паращук С. А. Рынок как объект правового регулирования / С. А. Паращук // Законодательство. – 2011. – № 7. – С. 8.
13. Самуэльсон П. Экономика : [учеб. по эконом на англ. яз.] / П. Самуэльсон. – Изд-во: The McGraw – Hill Companies, Inc. 1998. – 781 с.
14. Синютин П. А. Формирование системы государственного регулирования рынка энергоснабжения в Российской Федерации / П. А. Синютин. – М. : Экономика, 2002. – 251 с.
15. Ставицька О. В. Энергетика України – перспективи в умовах глобалізації / О. В. Ставицька // Вісн. НАДУ. – 2004. – № 3. – С. 327–332.
16. Талапина Э. В. Вопросы правового регулирования государственного сектора экономики / Э. В. Талапина // Административно-правовое регулирование экономических отношений. – 2010. – № 9–10. – С. 51.
17. Управление социально-экономическим развитием России: концепции, цели, механизмы / рук. авт. кол. : Д. С. Львов, А. Г. Поршнева ; Отд. экономики РАН. – М. : Экономика, 2009. – С. 513.
18. Хлебников В. В. Реструктуризация электроэнергетики: проблемы и перспективы / В. В. Хлебников // Экономическая наука современной России. – 2010. – № 1. – С. 64–71.
19. Щодо концепції функціонування оптового ринку електричної енергії в Україні : Лист Національної комісії регулювання електроенергетики України від 22.12.2000 р. № 05-39-10/2842. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?code=vl842227-00>

Надійшла до редколегії 15.05.2012 р.

УДК 35.077.6

В. В. ГЛУХА

ВИЗНАЧЕННЯ ЦІЛЕЙ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ

Досліджено теоретичні засади державної регіональної фінансової політики та з'ясовано принципи, на яких вона ґрунтується, визначено головні завдання та головні елементи в системі заходів державної регіональної фінансової політики.

Ключові слова: соціально-економічний розвиток регіону, державна регіональна фінансова політика, соціально-економічний розвиток, фінансові міжбюджетні відносини.

In the article investigational theoretical principles of public regional financial policy and principles are found out which it is based on, main tasks and staples are certain in the system of measures of public regional financial policy.

Key words: socio-economic development of region, public regional financial policy, socio-economic development, financial interbudgetary relations.

До складу України входять 24 області, АР Крим, два міста загальнодержавного підпорядкування: Київ і Севастополь. Усього в країні існує близько 12 тис. різних територіальних утворень. Різні території України мають свої особливості й відмінності як щодо економічного розвитку, так і в соціальному, історичному, мовному та ментальному аспектах. Власне з регіональної дискретності простору, нерівнозначності регіонів за чинниками і завданнями їхнього розвитку випливає необхідність регіональної політики.

Державна регіональна політика – це сукупність організаційно-правових та економічних заходів, які здійснюються державою у сфері регіонального розвитку країни відповідно до її поточних і стратегічних цілей. Ці заходи спрямовуються на стимулювання ефективного розвитку продуктивних сил регіонів, раціонального використання ресурсів, створення нормальних умов життєдіяльності населення, забезпечення екологічної безпеки та вдосконалення територіальної організації суспільства.

Важливо розрізняти державну регіональну політику як стратегію і тактику держави щодо регіональних процесів і “внутрішню” політику самих регіонів. Регіони можуть мати свої пріоритетні напрями розвитку, які іноді не збігаються з державними. Державна регіональна економічна політика і політика органів місцевого самоврядування та виконавчих органів відповідних регіональних утворень не повинні бути суперечливими: в ідеалі вони мають становити одне ціле, доповнюючи та збагачуючи одна одну.

Регіональна політика держави має передбачати поступове вирівнювання існуючих відмінностей між економічними та соціальними рівнями розвитку окремих регіонів, зважаючи на їхні історичні, демографічні, природно-ресурсні та економічні особливості, й спрямовуватися на підтримку внутрішньорегіональної та міжрегіональної збалансованості соціально-економічного розвитку, створення умов для ефективної економічної діяльності суб'єктів господарювання.

Проблеми державної регіональної фінансової політики і, зокрема, становлення та розвитку міжбюджетних відносин досліджують В. Андрущенко, С. Буковинський, О. Василик, О. Данілов, М. Єрмошенко, Б. Заблоцький, О. Кашенко, О. Кириленко, В. Кравченко, І. Луніна, О. Мошенець, В. Опарін, К. Павлюк, Д. Полозенко, Л. Тарангул, С. Юрій та ін.

Метою статті є дослідження теоретичних засад державної регіональної фінансової політики та з'ясування принципів, на яких вона ґрунтується, визначення головних завдань і головних елементів у системі заходів державної регіональної фінансової політики.

Внутрішня політика регіональних органів влади та управління спрямовується на використання внутрішніх ресурсів регіону для вдосконалення структури економіки, розвитку соціальної інфраструктури, розв'язання проблем ринку праці, екологічної безпеки тощо.

Державна регіональна політика ґрунтується на таких засадних принципах:

- правове забезпечення економічної самостійності регіонів чітким розмежуванням повноважень між центральними і місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та представницькими органами;
- отримання пріоритетів загальнодержавного значення та органічної єдності пріоритетів комплексного економічного, соціального та культурного розвитку регіонів і завдань соціально-економічного розвитку країни;
- урахування вимог екологічної безпеки під час реструктуризації господарських комплексів регіонів і розміщення нових підприємств.

Термін “регіональна політика” має трактуватись як державна політика або нормотворчо-законотворча діяльність держави, спрямована на формування єдиного правового поля для цілей державного управління розвитком регіонів та їхнього саморозвитку за рахунок паритетного поєднання можливостей держави та регіонів. Звідси випливає, що мета державної регіональної політики полягає у створенні умов для динамічного, збалансованого, сталого соціально-економічного розвитку України шляхом від розвиненого регіону до розвиненої держави. Проявом регіональної політики є розробка довгострокової стратегії економічного розвитку України, а вона буде обґрунтована та придатна до практичної реалізації, якщо в ній ураховано територіальні чинники.

Кожна країна визначає власну політику щодо міжрегіональної диференціації розвитку залежно від комбінації таких чинників:

- економічних мотивів (таких як щонайповніше використання факторів виробництва);
- соціальних чинників (зобов'язання політиків забезпечити повну зайнятість, зростання добробуту);
- аргументів щодо проблем довкілля (забрудненість повітря в промислових районах з великою щільністю населення, перенаселення);
- політичних причин (наслідки міжрегіональних відмінностей для результатів голосування) [8].

Цілі регіональної політики зазвичай можна охарактеризувати як вибір:

- між сукупною національною ефективністю, що має на меті максимізувати чисте національне багатство через ефективніший перерозподіл регіональних ресурсів;
- міжрегіональною рівністю, включаючи справедливіший розподіл доходів, зайнятості чи інфраструктури [10].

Залежно від обраного балансу між рівністю та ефективністю регіональна політика держави може впливати на підвищення приватних інвестицій, зниження вартості робочої сили та капітальних витрат, підвищення пропозиції на ринку праці, поліпшення привабливості регіону як місця проживання, інші

складники соціально-економічного розвитку регіонів. Проте за роки незалежності відбулося поглиблення розриву між соціально-економічним розвитком регіонів, що свідчить про неефективність регіональної політики України. Серед головних проблем можна назвати такі:

- невизначеність цілей і пріоритетів політики подолання міжрегіональної диференціації розвитку;
- відсутність критеріїв надання централізованої підтримки регіонам з низьким рівнем розвитку;
- розпорошеність і неадресність допомоги;
- невідпрацьованість конкретних механізмів підтримки.

Відповідно до Концепції державної регіональної політики, головною метою державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дієвості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування [3].

Серед завдань, виконання яких передбачено для досягнення головної мети державної регіональної політики зазначено удосконалення фінансових міжбюджетних відносин, вироблення чітких критеріїв і ефективних механізмів надання державної підтримки розвитку регіонів.

Одним з головних завдань державної регіональної політики є стимулювання розвитку регіонів в Україні, яке покликане:

- по-перше, зменшити регіональну диференціацію в рівнях соціально-економічного розвитку та рівнях життя населення в регіонах;
- по-друге, активізувати інвестиційну діяльність, сприяти ефективному використанню бюджетних коштів і місцевих ресурсів, зміцнювати конкурентоспроможність регіональної економіки;
- по-третє, узгодити пріоритети економічного розвитку регіонів із відповідними загальнодержавними пріоритетами, сприяти міжрегіональній інтеграції та співробітництву, вирішенню міжрегіональних проблем.

Згідно з Законом України “Про стимулювання розвитку регіонів”, стимулювання розвитку регіонів – комплекс правових, організаційних, наукових, фінансових та інших заходів, спрямованих на досягнення сталого розвитку регіонів на основі поєднання економічних, соціальних та екологічних інтересів на загальнодержавному та регіональному рівнях, максимально ефективного використання потенціалу регіонів в інтересах їх жителів та держави в цілому [2].

Відповідно до різноманітності процесів, що відбуваються в регіонах країни, виокремлюють і певні складові ДРП держави: економічну, соціальну, екологічну, науково-технічну, гуманітарну, національну, управлінську, демографічну та зовнішньоекономічну. До кожної з них держава встановлює

цілі, пріоритети в регіональному аспекті та визначає обсяг централізованих ресурсів і завдання місцевим державним адміністраціям.

Відомий український учений-регіоналіст академік М. Долішній вважає, що в разі визначення терміну регіональна політика, необхідно тлумачити це поняття в широкому та вузькому розумінні [8].

У першому випадку це означає політику, яку провадить держава щодо регіонів і самі регіони в межах наданих їм повноважень. У другому випадку регіональна політика звужується винятково до дій держави, тому йдеться про державну регіональну політику.

М. Долішній вважає, що “у широкому розумінні регіональна політика – це система цілей і дій, що спрямовані на реалізацію інтересів держави щодо регіонів та внутрішніх інтересів самих регіонів, яка реалізується за допомогою методів, що враховують історичну, етнічну, соціальну, економічну та екологічну специфіку територій” [Там же]. Учений наголошує, що за сучасних умов регіональна політика стає вагомим інструментом просторового регулювання соціально-економічного розвитку, особливо в тих сферах, де дія ринкових важелів обмежена (соціальної, екологічної, науково-технічної). Тільки через механізми регіональної політики як важливого елемента загальнонаціональної стратегії можна активізувати внутрішні потенціали регіонів для соціально-економічного зростання територій і держави в цілому.

Саме регіональна політика може стати універсальним засобом ефективного використання внутрішніх регіональних резервів, чого важко досягти за допомогою галузевих методів управління. Державна регіональна політика має спрямовуватися насамперед на розв’язання таких проблем: низька інвестиційна привабливість регіонів та інноваційна активність в них; нерозвинута виробнича та соціальна інфраструктура; зростання регіональних диспропорцій у сфері соціально-економічного розвитку регіонів; слабкі міжрегіональні зв’язки; нераціональне використання людського потенціалу [Там же].

Зауважимо, що в найпоширенішому варіанті розуміння регіональної політики економічний аспект домінує над іншими компонентами регіонального життя. Відповідно, поняття “регіональна політика” і “регіональна економічна політика” часто вживають як синоніми без будь-яких застережень.

Наприклад, М. Кноглер та О. Секарєв під регіональною політикою розуміють “сукупність заходів, спрямованих на усунення відмінностей в економічній дієздатності та життєвому рівні, наявних між територіально відокремленими частинами країни” [6]. С. Романюк державною регіональною політикою вважає “систематизований вплив на регіони центрального уряду, а також його територіальних підрозділів”. Таку позицію вчений аргументує тим, що “навіть у тих випадках, коли йдеться про неекономічні сфери, механізм забезпечення все одно спирається на фінансово-економічні важелі” [9].

Фінансова політика як спосіб дії фінансів на економічний і соціальний розвиток суспільства є складовою частиною економічної політики держави. Фінансова політика держави – це особлива форма діяльності держави, спрямована на мобілізацію фінансових ресурсів, їх раціональний розподіл і

використання для здійснення його функцій. Виявляється фінансова політика у вигляді форм і методів мобілізації фінансових ресурсів і використанні їх на різні потреби держави: розвиток економіки, соціальний захист населення, потреба у фінансовому законодавстві, практичних діях в області фінансів різних державних структур.

Основною метою фінансової політики є оптимальний розподіл валового суспільного продукту між галузями народного господарства, соціальними групами населення, територіями. На цій основі повинні забезпечуватися стійке зростання економіки, удосконалення її структури, створення умов для розвитку господарських одиниць різних форм власності. У цих умовах важливе значення також має створення надійних соціальних гарантій населенню [5].

Фінансова політика сприяє забезпеченню ресурсами цільових програм, зосередженню засобів на ключових напрямках розвитку економіки, стимулюванню зростання ефективності виробництва, використанню місцевих ресурсів.

В. Кравченко вважає, що державна регіональна фінансова політика є стрижнем усієї регіональної політики і потребує розробки та реалізації як самостійний інструмент впливу держави на процеси розвитку її окремих складових частин [7]. Він визначає державну регіональну фінансову політику як систему заходів, що здійснюються центральною владою з метою управління процесом утворення, розподілу, перерозподілу та використання фінансових ресурсів в регіонах та в інших адміністративно-територіальних одиницях. Головним елементом у системі заходів державної регіональної фінансової політики є систематичне надання центральною владою допомоги тим територіям, котрі не мають достатніх ресурсів для виконання покладених на них функцій.

З урахуванням системного підходу, який констатує процес розуміння сутності фінансової політики як єдності зовнішніх виявів цілісного, Г. Бондар визначає регіональну фінансову політику як цілісну сукупність податково-видаткових заходів, що мають подвійну природу та впроваджуються місцевими органами влади з метою досягнення певних результатів у процесі виконання нею власних функцій. З іншого боку, ця економічна категорія становить відносини, що склалися між державою та суб'єктами економічної діяльності в процесі реалізації перерозподілу створеного (чи який буде створений у майбутньому) валового регіонального продукту із застосуванням податково-видаткових заходів [4].

Однак розгалуженість характеру, величини охоплення та змісту регіональної фінансової політики, складу й організації інститутів, на які покладено функції її проведення, меж підпорядкованих їй сфер господарської діяльності пов'язана з об'єктивними засадами її формування. Головними групами чинників, що зумовлюють змістовність наповнення регіональної фінансової політики виступають:

– з позиції надходжень – поточний стан і реальний обсяг регіонального виробництва, його структура й ефективність, міра здатності до зовнішньоекономічної конкуренції;

– з точки зору витрат – рівень безробіття, показники соціальної незабезпеченості, демографічна структура регіонів, реальний прожитковий мінімум, екологічні проблеми тощо;

– з передумов детермінованого характеру – питома вага регіонального сектора в національній економіці, роль доходів від нього у формування бюджету і реалізації соціально-економічних програм.

Г. Бондар вважає, що регіональну фінансову політику необхідно розглядати не тільки як об'єднання елементів регіональних бюджетів і місцевого оподаткування, а й як напрямки вдосконалення та розбудови регіонального апарату державних і місцевих фінансів через механізм реалізації бюджетно-податкового регулювання. У зв'язку з цим, у регіональній фінансовій політиці держави слід урахувувати специфіку й особливості розвитку, історичні та інші умови формування кожного регіону, сприяти стабільності його функціонування [4].

Регіональна бюджетно-фінансова політика сучасних держав є найважливішою складовою економічної політики. Вона, як правило, переслідує такі цілі:

– вирівнювання економічного розвитку, стабілізація виробництва і забезпечення економічного зростання;

– забезпечення єдиних мінімальних стандартів соціального розвитку та соціального захисту населення;

– розвиток місцевого самоврядування.

Певною мірою цілі державної регіональної політики визначаються Конституцією України. Так, згідно із статтею 95 Конституції України, бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Згідно із статтею 142 Конституції України, як уже зазначалося, держава фінансово підтримує місцеве самоврядування [1].

Ці окремі положення Конституції України потребують розвитку в постановці конкретних цілей державної регіональної фінансової політики. Серед них слід виділити такі:

– зближення рівнів соціально-економічного розвитку окремих регіонів;

– надання фінансової допомоги територіям, які не мають достатніх ресурсів для виконання покладених на них функцій і обов'язків;

– створення умов для надання громадських послуг за єдиними стандартами на всій території країни,

– подолання відставання в розвитку соціально-культурної сфери та соціальної інфраструктури в малих містах, селах та селищах;

– забезпечення комплексного економічного й соціального розвитку територіальних одиниць;

– зменшення й подолання диспропорцій територіального розміщення виробничих потужностей,

– усунення надмірної концентрації техногенно й екологічно небезпечних виробництв в окремих регіонах;

– реструктуризація економічної та соціальної сфери депресивних територій та регіонів першої хвилі індустріалізації;

– створення умов для ефективного й раціонального використання природних і ресурсних можливостей територій;

– розширення можливостей використання територіальних факторів економічного зростання на основі фінансової автономії місцевої влади, її ініціативи та підприємливості, зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування як інституту суспільного розвитку і саморегуляції;

– створення умов для розвитку міжкомунального і міжрегіонального співробітництва як фактора підвищення ділової активності в країні.

Таким чином, пошук доцільних рішень для досягнення визначених пріоритетів передбачає вибір знарядь політики з метою зробити таку політику вдалою і дати змогу правильно розв'язати існуючі проблеми. Сутність системи вироблення політики полягає в наявності та функціонуванні належної процедури прийняття політичних рішень.

Процес вироблення державної регіональної фінансової політики – це один з елементів системи управління фінансами, покликаний сприяти розробці та затвердженню основних напрямів фінансової політики відповідно до соціально-економічної політики держави.

Література:

1. Конституція України : прийнята та п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.

2. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV // ВВР України. – 2005. – № 51. – Ст. 548.

3. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 р. : постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001. // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 30. – Ст. 2132.

4. *Бондар Г.* Забезпечення економічної незалежності регіонів / Г. Бондар // Наукові записки. – 2005. – Вип. 14.

5. *Василик О. Д.* Державні фінанси України : [підручник] / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К. : НІОС, 2002.

6. *Кноглер М.* Ринкова реформа і регіональна політика / М. Кноглер, О. Сєкареєв // Економіка України. – 1995. – № 1. – С. 65.

7. *Кравченко В.* Місцеві фінанси / В. Кравченко. – К. : Знання, 1999. – С. 407.

8. Регіональна політика та механізми її реалізації / за ред. акад. НАНУ М. І. Долішного. – К. : Наук. думка, 2003. – 503 с.

9. *Романюк С. А.* Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості / С. А. Романюк. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – С. 3.

10. *Ставнича М.* Фінансово-бюджетні складові державної регіональної політики / М. Ставнича // Держава та регіони. – 2008. – № 4. – С. 215–219. – (Серія : Економіка та підприємництво).

УДК 351. 82

Н. М. ПИЛИПЕНКО

**БЮДЖЕТНІ ПОТОКИ ЯК ПРЕДМЕТ УПРАВЛІННЯ
ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ**

Визначено, що предметом управління державними фінансами повинні бути бюджетні потоки. Обґрунтовано, що перехід від дослідження бюджетних і позабюджетних коштів у статичній до дослідження їх у динаміці дозволяє підвищити ефективність управління фінансами.

Ключові слова: державні фінанси, бюджетні потоки, державне управління, державний бюджет, управління державними фінансами.

The article states that the subject of public finances should be budget streams. Proved that the transition from the research budget and extrabudgetary resources in statics to study their dynamics in real enables more effective financial management.

Key words: public finances, budgetary flows, public administration, state budget, public finance management.

Подолання системно-трансформаційної кризи на основі створення сприятливих умов для динамічної трансформації економіки України в новий стан вимагає від науки відмови від сформованих у минулому догм і стереотипів, наукового обґрунтування нових методологічних теоретичних підходів до дослідження і розробки системи управління державними фінансами. Пріоритетним, у цьому зв'язку, є завдання формування нових підходів до управління бюджетними потоками, оскільки криза управління в рамках системно-трансформаційної кризи найбільш гостро і болісно проявилась у сфері бюджетних відносин.

Питанням організації діяльності з управління державними фінансами присвячено чимало наукових робіт як вітчизняних, так і зарубіжних. Різноманітні аспекти подальшого вдосконалення та оптимізації управління бюджетними потоками висвітлено у працях В. Бурцева, В. Воронова, Л. Вороніна, А. Дадашева, С. Колпакової, М. Мац, В. Родіоновой, В. Стояна, Д. Черника, Н. Фадейкіной, С. Шохіна, С. Юрія та ін. Віддаючи належне їх науковим напрацюванням з цієї проблематики, слід зауважити, що цілісного комплексного дослідження з метою всебічного вивчення бюджетних потоків як предмету управління державними фінансами донині в Україні не проводилося.

Метою даної статті є визначення бюджетних потоків як предмету управління державними фінансами та обґрунтування необхідності дослідження бюджетних і позабюджетних потоків у динаміці.

Процес трансформаційного переходу економіки до стійкого розвитку продовжує залишатися найважливішою проблемою соціально-економічного розвитку України.

Центральною ланкою процесу трансформаційного переходу економіки України в якісно новий стан є стабілізація економічних процесів (особливо фінансова стабілізація), що передбачає забезпечення стійкості бюджетної системи, надійності банківського сектора, повноти і своєчасності виконання зобов'язань юридичними і фізичними особами перед бюджетами різного рівня та державними позабюджетними фондами з податків.

Аналіз публікацій з проблем управління державними фінансами показав, що серед учених відсутня єдина думка і підхід у розумінні предмета управління фінансами.

Так, С. Шохін і Л. Вороніна, розглядаючи систему контролю як одну з функцій управління, наголошують, що вона складається з таких елементів: суб'єкт контролю (хто контролює); об'єкт контролю (кого контролюють); предмет контролю (що контролюють) [8, с. 52].

Дане методологічне положення повною мірою відноситься до системи управління в цілому та її функцій: аналізу, планування, організації, мотивації, контролю, обліку.

Проте вивчення різних точок зору, що стосуються управління державними фінансами, показало, що вказане дуже важливе і вихідне методологічне положення про склад елементів процесу управління (суб'єкт, об'єкт і предмет) не отримало глибокого і послідовного теоретичного розвитку в наукових розробках з проблем управління фінансами на макро-, мезо- і мікрорівнях.

Як правило, в аналізованих дослідженнях учених, при всій важливості розглянутих питань, допускається непослідовність щодо викладеного методологічного підходу в частині складу елементів процесу управління (об'єкт, суб'єкт, предмет), що вносить помилки і погіршеності в досягненні правильності та об'єктивності відповідей на поставлені цілі і завдання досліджуваних проблем.

Узагальнення великої кількості публікацій у частині непослідовності викладеного методологічного підходу, що створює "різницю" в розумінні предмету процесу управління державними фінансами, дозволяє їх поділити на групи.

Перша група публікацій пов'язана з дослідженням процесу управління фінансами на макро-, мезо- і мікрорівнях. У цих публікаціях має місце послаблення уваги і акцентів до розкриття суб'єктів, об'єктів і предмета управління фінансами, починаючи з мікрорівня, до мезо- та макрорівня. Початкова методологічна незавершеність у розгляді процесу управління фінансами, безадресність дослідження виявляється в його безсуб'єктності і безоб'єктності, при відсутності головного – предмета дослідження.

Зазначена методологічна і теоретична слабкість і незавершеність у дослідженні процесу управління державними фінансами особливо рельєфно проявляється на макро- і мезорівнях.

У той же час, досить високий ступінь методологічної опрацьованості процесу управління фінансами має місце на мікрорівні. Мова йде про організації, підприємства різних організаційно-правових форм і форм власності, предметом управління фінансами яких є фінансові потоки і різноманітні форми їх руху: бюджети, фонди тощо. При цьому предмет управління фінансами – фінансові потоки, логічно пов'язується з суб'єктами та об'єктами управління, що додає системності даному процесу і високій ефективності у досягненні кінцевих результатів [5].

Отже, сьогодні має місце міжрівнева асиметрія в управлінні фінансами (у тому числі бюджетна асиметрія), що, безсумнівно, породжує низьку ефективність руху фінансових потоків як по вертикалі, так і по горизонталі.

У другій групі публікацій, що стосуються управління фінансами, розглядаються управлінські процеси по відношенню до окремих форм акумуляції грошових коштів: бюджетів різного рівня, бюджетів позабюджетних фондів, державного боргу тощо, або ж окремі функції управління фінансами: фінансове планування, організація, бюджетування, контроль і облік.

І знову ж таки має місце логічна незавершеність у дотриманні викладеного раніше методологічного положення.

Звідси – безадресність дослідження процесу управління виявляється у безсуб'єктності і безоб'єктності, відсутності або підміні предмету управління.

Узагальнюючи матеріал, присвячений дослідженню процесу управління фінансами, можна зробити два попередніх висновки щодо стану науки в галузі управління державними фінансами:

1. У зазначеній науковій сфер та практиці, як і раніше, переважають адміністративно-розподільчий і переважно статичний підходи до управління фінансами. У той же час виникаючі, практичні проблеми вимагають принципово нових підходів. Очевидно, що подолання системно-трансформаційної кризи в економіці України об'єктивно пов'язано з розглядом процесу управління фінансами в динаміці.

Мова йде про те, що предметом управління повинні виступати фінансові (бюджетні) потоки і різноманітні форми їх руху в рамках бюджетів усіх рівнів, бюджетів позабюджетних фондів тощо.

Адже абсолютно очевидно, що, наприклад, державний бюджет – це не якийсь фонд грошових коштів, що знаходиться у “спокої”, а безперервний рух податкових і неподаткових грошових потоків, які у процесі руху модифікуються в бюджетні потоки, рухомі за статтями дохідної та видаткової частин бюджету, відповідно до бюджетної (економічної, відомчої, функціональної, програмної) класифікації в рамках бюджетного розпису по головним розпорядникам, бюджетотримувачам.

2. Аналіз наукових публікацій показав, що в даний час немає великих монографічних досліджень, в яких би системно розглядався і розроблявся процес управління і регулювання руху державних фінансів у фінансовій системі або ж у бюджетній системі України. Відсутність подібного роду

великих монографічних робіт багато в чому пояснюється методологічною та теоретичною слабкістю рівня розробленості процесу управління державними фінансами.

У цьому зв'язку, вельми справедливо зауваження С. Юрія, що досліджень закономірності управління фінансами ще недостатньо [5, с. 12].

Зупинимося більш детально на розгляді різних точок зору, різних підходів з проблем управління фінансами. Акцентуємо в першу чергу увагу на розумінні предмету процесу управління фінансами, в аналізованій групі публікацій.

Так, А. Дадашев і Д. Черник підкреслюють, що управління фінансами є складовою частиною загальної системи управління соціально-економічними процесами в суспільстві. На їхню думку, реалізація фінансової політики як меті управління фінансами здійснюється за допомогою державного регулювання фінансових відносин – доходів, податків, відсотків, амортизацій, витрат тощо. При цьому функції планування зводяться до прогнозної оцінки обсягу власних фінансових ресурсів, їх раціонального розподілу і ефективного використання [2, с. 32].

Необхідно погодитися з їх точкою зору, проте, на наш погляд, слід враховувати і те, що окрім загального в системі управління суспільством існує особливе і одиничне. Фінансова система є складовою частиною соціально-економічної системи суспільства, а також сукупністю суто фінансових відносин між суб'єктами та об'єктами з приводу формування, розподілу, перерозподілу і використання фінансових ресурсів для виконання функцій державою. Отже, в цій системі відносин повинні бути чітко позначені суб'єкти та об'єкти управління фінансовою системою, яка, у свою чергу, є складною системою і включає різні ланки, кожна з яких має, з точки зору управління, певну специфіку, і отже, своїми суб'єктами, об'єктами та предметом управління. Саме зазначені моменти виходять з поля зору багатьох авторів, залишаються в тіні.

В. Родіонова розглядає управління як сукупність прийомів і методів цілеспрямованого впливу на об'єкт для досягнення певного результату [7, с. 74]. Позитивним є те, що даний автор виділяє об'єкти управління як невід'ємний елемент цього процесу. В якості об'єктів виділяються: фінанси, страхові відносини, бюджетні правовідносини. Однак у викладеному визначенні залишається нез'ясованим, хто ж виступає в якості суб'єкта управління. Також залишається поза полем зору безпосередньо предмет управління, тобто те, на що впливає суб'єкт управління, для того щоб досягти бажаного результату від функціонуючого об'єкту (тобто – змішуються поняття об'єкта і предмета управління).

На думку С. Колпакової, управління – це цілеспрямований вплив суб'єкта на об'єкт управління [3, с. 121]. В якості суб'єктів управління виступають органи державної влади, господарюючі суб'єкти, а об'єктом є фінансові відносини. Позитивним є те, що автор виділяє суб'єкт і об'єкт управління. Однак залишається неясним з даного визначення, хто і з ким вступає у

фінансові відносини, а отже, відсутня чіткість у розумінні суб'єктів, об'єктів і предмета управління фінансами.

Викладені загальнометодологічні і не завжди логічно завершені точки зору з приводу розуміння об'єкта, суб'єкта і предмета управління мають місце і в інших публікаціях.

Звертаючись до більш детального аналізу другої групи публікацій, в яких процес управління фінансами на макрорівні розглядається в рамках окремих форм акумуляції грошових коштів або ж окремих функцій управління фінансами (фінансове планування, організація, державний фінансовий контроль, бюджетування, облік), слід підкреслити, що зазначені проблеми, пов'язані з невизначеністю об'єктів, суб'єктів, предмета управління, відсутність єдності думок з цього питання притаманні і цій групі публікацій.

Велика кількість робіт в останні роки була присвячена проблемам державного фінансового контролю бюджетними потоками. Саме аналіз усіх точок зору із вказаного предмету дозволяє висвітлити відсутність єдності думок з предмету державного фінансового контролю як однієї з функцій управління державними фінансами.

З метою більш глибокого обґрунтування невизначеності в розумінні предмета державного фінансового контролю розглянемо більш детально різні точки зору вчених і практиків.

Так, наприклад, В. Бурцев зазначає, що сутність державного фінансового контролю (як контролю здійснюваного державою) проявляється в такому:

- виявлення помилок і зловживань;
- забезпечення їх усунення, тобто прийняття коригувальних заходів за результатами контролю;
- аналіз факторів їх виникнення і розробка заходів щодо їх запобігання ц майбутньому (профілактика) тощо [1, с. 33].

Необхідно визнати продуктивність і логічність підходу В. Бурцева в розкритті сутності державного фінансового контролю. Проте, в даному визначенні не подолано статичність розгляду державного фінансового контролю, залишено поза увагою такий предмет державного фінансового контролю, як фінансові потоки держави, відправним пунктом зародження і руху яких є господарюючі суб'єкти. При такому розумінні сутності державного фінансового контролю не виключається можливість відновлення і відтворення помилок і зловживань, оскільки фактори їх виникнення досить різноманітні, і має місце їх модифікація в часі, трансформація в нові форми і новий зміст. Викликає подив та обставина, що в логічному ланцюжку зазначеної тріади профілактика стоїть на останньому місці, а не на першому, бо попередити, передбачити на підставі використання фінансового моніторингу упущення і зловживання, з точки зору мінімізації фінансових втрат і обґрунтування резервів підвищення ефективності державного фінансового контролю набагато логічніше і безболісно.

У сучасному фінансово-кредитному словнику під державним фінансовим контролем мається на увазі контроль за виконанням державного

бюджету і бюджетів державних позабюджетних фондів, за організацією грошового обігу, використанням кредитних ресурсів, станом державного внутрішнього і зовнішнього боргу, державних резервів, за наданням фінансових і податкових пільг і переваг [4, с. 159].

Слід зазначити, що у викладеному визначенні в якості предмета державного фінансового контролю розглядаються різноманітні специфічні форми акумуляції грошових коштів: бюджети, позабюджетні фонди, державний борг, державні резерви тощо.

А. Дадашев і Д. Черник вважають, що державний фінансовий контроль охоплює загальнодержавний контроль, здійснюваний відповідними органами державної та виконавчої влади в будь-якій сфері економіки і управління [2, с. 34]. Позитивним є те, що в даному визначенні виділяються суб'єкти державного контролю, але в той же час випадає з поля зору предмет контролю – державні фінансові потоки в їх русі і розвитку.

С. Шохін розглядає контроль як одну з функцій управління, що представляє собою систему спостереження і перевірки функціонування керованого об'єкта [8, с. 6]. У даному трактуванні як об'єкт контролю виступають підприємства, організації тощо, а предмет контролю залишається поза полем зору. Подібного роду точка зору є досить поширеною.

Отже, в наукових публікаціях, що стосуються дослідження сутності та інших аспектів державного фінансового контролю, має місце змішання понять (суб'єкт, об'єкт, форми утворення грошових фондів тощо з предметом державного фінансового контролю).

На нашу думку, основою формування грошових фондів різного державного призначення є бюджетні потоки.

Відзначимо, що в зарубіжній практиці (США, Англія, Франція) ще з 60-х рр. ХХ ст. економісти широко використовують як першооснови управління різними економічними процесами поняття “грошові потоки”, “фінансові потоки” [7; 8].

У зв'язку з цим досить актуальним є вислів Н. Фадейкіної і В. Воронова про те, що лібералізація економіки, розвиток ринкових відносин аж ніяк не скасовують для держави необхідність суворо контролювати рух грошових ресурсів [6, с. 7].

Здійснений аналіз дозволяє зробити деякі узагальнення та висновки.

У дослідженнях процесу управління фінансами на макрорівні має місце змішання об'єкта і предмета управління фінансами при відсутності чіткого взаємозв'язку з суб'єктами управління, переважання стереотипів, успадкованих з минулої адміністративно-командної системи управління. Такий стан справ зумовлений розходженням пріоритетів у розвитку науки та практики реформування фінансової системи і особливо низьким методологічним і теоретичним рівнем її розвитку в умовах становлення соціально орієнтованої ринкової економіки.

У публікаціях, присвячених процесу управління фінансами на мікрорівні, значно вище ступінь методологічної, теоретичної і практичної опрацьованості

процесу управління фінансами, обґрунтування та конкретизації суб'єктів, об'єктів і предмета управління.

Розвиток методології, теорії та практики управління централізованими державними фінансами істотно відстає від розвитку теорії та практики управління фінансами на мікрорівні, тобто на рівні організацій, фірм, підприємств різних організаційно-правових форм і форм власності.

Даний висновок підтверджується саме тим, що в управлінні фінансами на макрорівні ще не вдалося чітко визначити і розмежувати по ієрархії суб'єкти та об'єкти фінансового управління і досягти єдності думок у розумінні предмета управління. Звідси випливає, що поки ще не обґрунтовано та не розроблено гнучких механізмів управління фінансовою системою, і, в першу чергу, бюджетною системою України як першоосновою ефективного виконання державою своїх функцій.

Таким чином, викладене дає підставу вважати, що предметом управління фінансами мають бути бюджетні потоки, які в процесі свого руху набувають різноманітних специфічних форм грошових фондів, що використовуються для вирішення певних соціальних, економічних і політичних завдань державним та місцевим органам влади. Бюджетні потоки хоча і виступають як "судинна система" державних фінансів, але поки вони ще не стали предметом пильної наукової уваги, незважаючи на надзвичайну важливість і об'єктивну потребу практики державного управління.

Література:

1. *Бурцев В. В.* Государственный финансовый контроль: Методология и организация / В. В. Бурцев. – М. : Информационно-внедренческий центр "Маркетинг", 2000. – 392 с.
2. *Дадашев А. З.* Финансовая система России : [учеб. пособие] / А. З. Дадашев, Д. Г. Черник. – М. : Инфра-М. – 1997. – 248 с.
3. *Колпакова С. М.* Финансы, денежное обращение и кредит [учеб. пособие] / С. М. Колпакова. – М. : Финансы и статистика, 2000. – 121 с.
4. Современный финансово-кредитный словарь / под ред. М. Г. Лапусты, П. С. Никольского. – М. : ИНФРА-М, 2002. – С. 513.
5. *Юрій С. І.* Казначейська система : [підруч.] / С. І. Юрій, В. І. Стоян, М. Й. Мац. – Тернопіль : Вид-во Карт-Бланш, 2009 – 394 с.
6. *Фадейкина Н. В.* Финансовый контроль в сфере государственного сектора экономики / Н. В. Фадейкина, В. А. Воронов. – Новосибирск : СИФБД, 2002. – 414 с.
7. Финансы / под ред. В. М. Родионовой. – М. : Финансы и статистика, 1995. – 432 с.
8. *Шохин С. О.* Бюджетно-финансовый контроль и аудит : [науч.-метод. пособ.] / С. О. Шохин, Л. И. Воронина. – М. : Финансы и статистика – 1997. – 237 с.

УДК 351.82 : 347.453.1

А. Л. ПОМАЗА-ПОНОМАРЕНКО

**КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ПОБУДОВИ МЕХАНІЗМІВ
ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ЗЕМЕЛЬНО-ОРЕНДНИХ ВІДНОСИН**

З'ясовано, що на побудову механізмів державного регулювання земельно-орендних відносин необхідно виділяти функціональний і методологічний складники, зміст яких можна пояснити за допомогою основних функцій і комплексу методів державного управління.

Ключові слова: механізми державного регулювання, земельно-орендні відносини, побудова, функції, методи.

The article based on research and summarise the views of different authors about building of mechanism of state regulation of land lease relations, found out that such mechanisms should allocate functional and methodological elements whose content can be explained using the basic functions and complex methods of public administration.

Key words: mechanism of government regulation, land lease relationships, building, functions, methods.

Наука державного управління неможлива без визначення складових елементів механізмів державного регулювання земельно-орендних відносин. Зважаючи на це, не викликає сумнівів значимість та актуальність осмислення концептуальних засад побудови таких механізмів, аналізу стану їхньої дослідженості.

Концептуальні засади побудови механізмів державного регулювання економіки, а також різних аспектів земельних відносин розроблялися в працях як вітчизняних, так і зарубіжних учених: О. Амосова, Л. Бойко, М. Болдуєва, В. Боклага, М. Васильєвої, В. Гриньової, А. Дегтяра, С. Жарої, М. Латиніна, Н. Мельтюхової, М. Мескона, Г. Одінцової, А. Третьяка, Г. Шарого та ін. Водночас низка проблем, пов'язаних із внутрішнім устроєм механізмів державного регулювання земельно-орендних відносин, залишилась поза увагою науковців, окремі аспекти вивчені недостатньо. Дискусійними є питання методології добору механізмів державного регулювання земельно-орендних відносин, ототожнення земельно-орендних відносин з об'єктом регулювання, а також об'єктом планування, мотивації, контролю тощо.

З огляду на зазначене вище основною метою статті є систематизація поглядів науковців на побудову механізмів державного регулювання земельно-орендних відносин з метою уточнення структурних елементів цих механізмів.

Зазначимо, що дослідження науковців внутрішнього устрою механізмів державного регулювання економіки, земельних та земельно-орендних відносин

(далі – ЗОВ) ґрунтуються на поглядах відомого вченого М. Мескона, за яким будь-якій системі управління притаманна наявність єдиного набору функцій управління: планування, організація, мотивація і контроль, через що їх сукупність характеризує функціональну частину механізму управління незалежно від рівня та типу об'єкта управління [14].

Проведений аналіз праць науковців (Г. Атаманчука, Л. Бойко, М. Васильєвої, С. Жарої, Н. Мойсеєва, О. Радченка, О. Федорчака, Л. Юзькова та ін.) дає підстави стверджувати, що функціональний складник механізмів державного управління та регулювання передбачає механізм планування, організації, мотивації і контролю. Зважаючи на те, що ЗОВ є об'єктом державного регулювання та водночас об'єктом державного контролю, мотивації і планування, вважаємо, що основу побудови механізмів державного регулювання ЗОВ також складають чотири основні функції: планування, організація, мотивація та контроль.

Особливу роль серед зазначених засобів впливу держави на ЗОВ відіграє механізм планування, оскільки, як слушно зауважує Н. Мельтюхова, з ним пов'язується початок власне управління [13, с. 93], і він полягає в безперервному процесі встановлення і конкретизації цілей розвитку всієї організації та її структурних підрозділів, визначення засобів їх досягнення, строків і послідовності реалізації, розподілу ресурсів. Як і механізм державного регулювання механізм планування зазначених відносин містить елементи інших механізмів, а отже, є системою засобів здійснення суб'єктом процесу державного управління планувального та прогнозувального впливу. Такий механізм спрямований на створення умов для розвитку соціально-економічних відносин, що виникають між суб'єктами – учасниками ринку оренди землі, усунення протиріч, які з'являються або можуть з'явитися під час такого розвитку.

За Я. Бережним, планування виступає алгоритмним процесом [3]. Великий тлумачний словник ілюструє вживання слова “алгоритм” саме словосполученням “алгоритм планування” [6, с. 13], який є одноманітним та універсальним, незалежно від умов функціонування тих чи інших організацій на різних рівнях державного управління в неоднакових суспільних середовищах. З огляду на це механізм планування ЗОВ, на наш погляд, також може характеризуватися універсальністю, проте відносною, “адже в діяльності, навіть при дотриманні наперед визначених параметрів, алгоритми не завжди спрацьовують” [3]. Крім того, він покликаний забезпечувати розвиток ЗОВ, причому засобами для досягнення останнього можуть бути відповідні програми і прогнози; визначати й збалансовувати приватні та публічні інтереси у сфері оренди землі; прогнозувати появу проблем і ймовірні варіанти узгодження дій під час їхнього розв'язання; створювати базу для мотивації учасників ЗОВ, а також для дієвого контролю; постійно забезпечувати відповідною інформацією учасників ЗОВ та ін.

Крім механізму планування ЗОВ, важливим також є організаційний механізм. Його зміст, з нашої позиції, можна досягнути за допомогою такої

основної функції управління, як організація. Остання, на думку Г. Одінцової, Г. Мостового, О. Амосова та ін. учених, становить “сукупність безпосередньо організації, координації та регулювання” [7, с. 15]. Будучи складником процесу управління, як зазначають Б. Райзберг, Л. Лозовський, Е. Стародубцева та ін., організація полягає в координації дій окремих елементів системи, досягненні взаємозалежності функціонування її частин [15, с. 151]. З точки зору Н. Мельтюхової, у системі “держава” особливості організації полягають у створенні умов для удосконалення структурної побудови народного господарства, забезпеченні ресурсами, кооперуванні, координуванні та регулюванні всіх відносин у державі тощо [13, с. 119].

Як бачимо, науковці мають різні, хоча й схожі, підходи до характеристики організаційного впливу, які можуть бути застосовані й під час визначення та удосконалення механізмів державного регулювання ЗОВ з урахуванням специфіки останніх.

Організаційна діяльність, як слушно зауважили Л. Бойко, В. Козуб та ін., виступає одним із методів управлінського впливу [4, с. 84, 9, с. 407]. З огляду на це вважаємо, що організаційний механізм доцільно розглянути, як складник комплексного механізму державного регулювання ЗОВ.

Важливим також для аналізу функціонального складника механізмів державного регулювання ЗОВ є механізм мотивації, зміст якого, на наш погляд, можна пояснити за допомогою такої функції управління, як мотивація, яка, на думку О. Ястремської, становить процес спонукання суб’єкта та об’єкта до цілеспрямованої діяльності. Ученими розроблено багато теорій мотивації, які здебільшого поділяють на змістовні й процесуальні. Перші базуються на переліку та послідовності задоволення потреб (теорії Маслоу, Герцберга та ін.), а другі – на формуванні механізмів задоволення потреб (теорії Врума, Йеттона та ін.) [7, с. 351]. На наш погляд, для дослідження мотивації в державному регулюванні ЗОВ слушними видаються теорії обох груп, оскільки ці теорії пов’язані між собою: змістовні є первинними стосовно процесуальних тому, що спрямовані на визначення потреб людей, а процесуальні мають на меті збалансування та задоволення останніх (потреб). Зважаючи на об’єкт нашого дослідження, який є специфічним, а також на те, що потреби притаманні всім біологічним організмам, у тому числі людині, а інтереси – тільки людині, у межах ЗОВ пропонуємо розглядати не потреби, а інтереси учасників ЗОВ.

Погоджуємося з позицією Н. Мельтюхової, яка зазначає, що мотивація передбачає використання позитивних і негативних стимулів, що можуть бути, на думку дослідниці, моральними та матеріальними [13, с. 116] або моральними, матеріальними й адміністративними (за С. Мочерним) [8, с. 213]. Разом з тим вважаємо, що зазначені стимули можуть бути розглянуті в контексті комплексного механізму державного регулювання ЗОВ, оскільки економічне, правове й організаційне регулювання будь-яких відносин здійснюється економічними, правовими та ін. методами, які переважно використовуються в комплексі.

Останнім часом в Україні все більшого значення набувають питання організації дієвого механізму державного контролю ЗОВ. Зазначимо, що в публікаціях, присвячених регулюванню економіки, широко використовується термін “контрольний механізм”. Причин для активізації уваги наукової спільноти, громадськості та інших до необхідності покращання державного контролю багато, проте головними серед них є розвиток ринкових відносин щодо оренди землі, посилення контролю за раціональним і ефективним використанням останньої.

Безперечно, у системі державного управління вищевказаний механізм відіграє ключову роль, тому що є формою реалізації зворотного зв'язку, оскільки, як зазначає російський учений Є. Кочерін, “управляти – це діяти цілеспрямовано, ... тому складовою частиною механізму управління є механізм контролю, за допомогою якого здійснюється зворотний зв'язок між об'єктом та суб'єктом управління, надходить інформація про стан об'єкта управління” [12, с. 55]. Такої думки дотримуються також Й. Завадський, В. Парахіна, Л. Ушвицький та ін. У цьому аспекті слушною видається позиція Н. Мельтюхової, яка вважає, що зворотний зв'язок є обов'язковим у роботі окремого підприємства. Для системи ж державного управління (через її масштабність і складність) зворотний зв'язок слід організувати на всіх етапах процесу, під час виконання всіх функцій [13, с. 117].

Аналізуючи сутність контролю в земельній сфері, М. Климишин обґрунтовує висновок про те, що державний контроль полягає у здійсненні державою відповідними засобами та способами специфічного контрольно-владного впливу на стан суспільних відносин, причому метою контрольно-владного впливу держави є “відновлення”, “формування” і “спрямування” суспільних процесів відповідно до легітимних критеріїв [10].

Отже, на підставі вищезазначеного, уважаємо, що механізм державного контролю ЗОВ полягає в такому: 1) виявленні результатів впливу суб'єкта на об'єкт державного регулювання на всіх етапах процесу виконання функцій управління (наприклад, на етапі планування – у визначенні й узгодженні приватних та публічних інтересів; на етапі організації – у спрямуванні об'єкта шляхом визначення процедури участі в ЗОВ, надання необхідних консультацій та інформації, у координації зусиль і ресурсів; на етапі мотивації – у створенні умов для задоволення інтересів суб'єктів та об'єктів регулювання тощо); 2) здійсненні нагляду за раціональним використанням землі під час її оренди; 3) аналізі стану відновлення земель, пошкоджених унаслідок нераціонального їх використання учасниками ЗОВ тощо.

Ураховуючи той факт, що для реалізації означених функцій потрібна наявність певних методів або способів, варто, на нашу думку, крім функціональної частини механізмів державного регулювання ЗОВ, виділити також методологічний складник, зміст якого необхідно уточнити.

Методологія добору механізмів державного регулювання має будуватися на використанні комплексу певних методів, оскільки, як слушно зазначає Н. Антонова, методологія “є визначальним початком процесу пізнання, а також

системою загальнотеоретичних вимог, які реалізуються в комплексі конкретних методів” [1, с. 35].

Варто зазначити, що науковці, виділяючи методи державного регулювання (або управління), зокрема у сфері земельних відносин, підкреслюють важливість правового, економічного й організаційного методів. Зважаючи на це та ураховуючи той факт, що ЗОВ є складником земельних відносин, то і для них основними методами державного регулювання є правовий, економічний та організаційний.

Зауважимо, що в загальноюридичному аспекті під правовим регулюванням розуміють здійснюваний за допомогою правових норм та інших юридичних засобів вплив на суспільні відносини з метою їхнього упорядкування (в інтересах людини, суспільства і держави), розвитку й захисту, а під механізмом правового регулювання – систему різноманітних юридичних засобів, за допомогою яких здійснюється владний вплив на суспільні відносини [17, с. 229, 232]. Головними складниками цього механізму є такі: норми права, юридичні факти, власне правові відносини, акти реалізації прав та обов’язків суб’єктів суспільних відносин, правові санкції щодо порушників норм права [20, с. 40].

Таким чином, правовий механізм державного регулювання ЗОВ – це система впорядкованих правових засобів, за допомогою яких формується правовий порядок функціонування й розвитку суб’єктів та об’єктів державного регулювання, здійснюється цілеспрямований вплив суб’єктами регулювання на об’єкт (ЗОВ) та узгоджуються інтереси суб’єктів (публічні інтереси) й об’єктів (приватні інтереси) регулювання.

Констатуємо, що дія вказаного механізму пов’язана з використанням специфічних засобів, спрямованих на встановлення й закріплення положень про статус, предмет управлінського впливу, права та обов’язки, форми і методи діяльності суб’єктів державного регулювання та принципи, форми їхніх взаємовідносин. Правовий механізм визначає також порядок виникнення та припинення ЗОВ; сукупність правових інструментів, які б, з одного боку, гарантували реалізацію суб’єктами державного регулювання своїх публічних інтересів, а з іншого – забезпечували захист приватних інтересів учасників ринку оренди землі, а також узгоджували б інтереси суб’єкта й об’єкта тощо.

Доцільно зауважити, що сьогодні все більшої актуальності набуває положення про баланс між приватними та публічними інтересами, оскільки основним завданням усієї системи законодавства (у широкому значенні), насамперед є досягнення узгодженості між приватними інтересами і публічними, що досягається шляхом закріплення сукупності взаємопов’язаних правових засобів впливу держави, які можуть бути публічно-правовими та приватно-правовими. Не погоджуємося з позицією деяких учених (В. Сидор) про критерії такого поділу (“земля” як публічно-правовий об’єкт і “земельна ділянка” – приватно-правовий [16]). З нашого погляду, класифікація правових засобів регулювання впливу держави зумовлена існуванням публічної і

приватної форм власності на землю (детальніше про це див. у В. Кройтор, Р. Шишки, В. Ціммерманна та ін.).

Підтримуємо позицію тих науковців, які наполягають на системній природі правового механізму та необхідності виокремлення його трирівневої структури (на вищому рівні – Конституція України; на другому – законодавчі акти, серед яких обов'язково повинен бути базовий закон, що містить основні положення; на третьому – інші нормативно-правові акти). Саме така організована та взаємопов'язана сукупність правових засобів дає змогу удосконалювати чинні правові акти, що регулюють питання оренди землі, з метою усунення внутрішньо-правових суперечностей і скасування положень, які гальмують розвиток приватної ініціативи в земельно-орендній сфері.

Другим основним складником комплексного механізму державного регулювання ЗОВ в Україні є економічний, який полягає у створенні умов для збалансованого задоволення економічних інтересів суб'єкта та об'єкта регулювання. Однак, з точки зору В. Боклаги, механізм економічного регулювання управління земельними ресурсами реалізується через дотримання економічних інтересів держави, землевласників і землекористувачів і формується системою заходів економічного впливу, спрямованого на реалізацію політики держави, забезпечення прав землевласників і землекористувачів, установлення соціально справедливих платежів за землю, економічного стимулювання за раціональне та ефективне землекористування тощо [5, с.п: 202]. Проте, з нашої точки зору, по-перше, крім указаних інтересів потрібно також брати до уваги інтереси громади, на території якої орендується земля, суспільства взагалі тощо. Неврахування та неузгодження всіх (явних і прихованих) економічних інтересів, що є базою для розглядуваних відносин, призводить до загострення наявних проблем і виникнення нових. Зазначимо, що вирішення цих проблем для суб'єктів та об'єкта регулювання або не визнається взагалі як другорядна мета їхньої взаємодії, або визнається за умови зовнішнього втручання. А по-друге, вважаємо, що, з огляду на запропонований В. Боклагом підхід до визначення механізму економічного регулювання як системи заходів економічного впливу, спрямованого на реалізацію політики держави та ін., “заходи” здійснення державного впливу мають бути віднесені не до формування механізмів, а до їх реалізації, тому що сприймаються як “практичні”. Крім того, вважаємо, що економічні інтереси держави, землекористувачів тощо мають бути не тільки дотримані на стадії реалізації механізму економічного регулювання управління земельними ресурсами, а й визначені та збалансовані на стадії його формування.

Аналізуючи питання регулювання земельних відносин, Л. Бойко, В. Боклаг, М. Ковальський, А. Мартин, О. Назаренко та ін. обґрунтовують висновок про те, що економічне регулювання земельних відносин здійснюється економічними методами. З позиції А. Третяка та О. Дорош, економічні методи у сфері земельних відносин мають на меті “досягнення економічних цілей управління на основі реалізації вимог економічних законів”.

Інструментами для цього виступають установлення розмірів земельного та інших видів податків, регулювання нормативної ціни землі, здійснення контролю за співвідношенням пропозиції і попиту [19, с. 85–92]. Хоча, на думку Ю. Дехтяренка, О. Драпіковського, М. Коритника та ін. учених, слід виокремлювати такі інструменти, як платність використання та відчуження землі, обов'язковість компенсації заподіяних збитків і витрат при обмеженні прав на використання землі тощо [18].

Уважаємо, що частина економічних регуляторів управління земельними ресурсами може бути використана і під час регулювання ЗОВ. Ідеться, зокрема, про орендну плату, яка є центральним елементом економічного механізму, оскільки платність, як зазначають Ю. Прус, М. Болдуєв, О. Назаренко та ін., є сутнісною характеристикою оренди взагалі; податкові платежі; ринкову ціну землі; систему пільг; економічні санкції за порушення норм закону тощо.

Ще одним основним компонентом комплексного механізму державного регулювання ЗОВ є організаційний, теоретичні засади якого, на жаль, не дістали належного наукового обґрунтування, оскільки ЗОВ здебільшого досліджуються в контексті всіх земельних відносин, що спричиняє висвітлення лише окремих аспектів регулювання ЗОВ.

Учені, зокрема Й. Завадський, Л. Бойко, В. Калюжний та ін., указують на важливість організаційного механізму державного регулювання чи управління, який становить послідовність етапів проектування структур, детального аналізу і визначення системи цілей, продуманого виділення організаційних підрозділів і форм їх координації для забезпечення функціонування певного комплексу [4, с. 84–85; 9, с. 422–423]. Отже, кінцевим результатом функціонування такого механізму є побудова організаційної системи, яка володіє внутрішньою впорядкованістю, узгодженістю взаємодії диференційованих і автономних частин цілого, зумовлює його будову; сукупність процесів або дій, що викликають утворення і вдосконалення взаємозв'язків між частинами цілого.

Оскільки, як ми знаємо, державне управління існує для того, щоб пізнавати громадські потреби й інтереси, оцінювати та структурувати їх, ставити цілі, розробляти рішення і діяти з метою їх практичного вирішення, завданням організаційного компоненту комплексного механізму державного регулювання ЗОВ є узгодження приватних та публічних інтересів, що досягається шляхом чіткого визначення складу, функцій суб'єкта регулювання та відповідності останніх об'єкту регулювання, чіткого визначення процедури участі в ЗОВ, надання необхідних консультацій та інформації (наприклад, щодо обґрунтованого визначення строку оренди землі, розміру орендної плати, ефективного й раціонального використання землі), розроблення стратегій, програм, прогнозів і планів розвитку земельних та земельно-орендних відносин, організації громадського обговорення програм, стратегій та ін. документів щодо державної земельної політики та моніторингу їхнього виконання тощо.

Таким чином, у механізмах державного регулювання ЗОВ, що підпорядковуються загальній концепції державного регулювання земельних відносин, економіки тощо, виділяємо функціональний і методологічний складники, зміст яких можна пояснити за допомогою основних функцій та комплексу методів державного управління. Функціональний складник механізмів державного регулювання ЗОВ передбачає механізм планування, організації, мотивації і контролю. Правовий та економічний методологічні складники покликані створювати умови для збалансування та задоволення приватних і публічних інтересів, а організаційний – узгоджувати інтереси суб'єкта та об'єкта регулювання. Саме така побудова механізмів, з одного боку, виступає своєрідним способом організації її елементів, пов'язаних між собою й спрямованих на якісну зміну всієї системи. А з іншого – полегшує здійснення аналізу сучасного стану функціонування зазначених механізмів, що має стати предметом подальших досліджень.

Література:

1. Антонова Н. Б. Теория и методология государственного управления: курс лекций / Н. Б. Антонова [и др.]. – 3-е изд., доп. – Мн. : Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2005. – 231 с.
2. Бакуменко В. Д. Виявлення комплексу проблем державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України, розробка пропозицій щодо вдосконалення системи державного управління цими процесами: Науково-дослідна робота / В. Д. Бакуменко, Д. О. Безносенко. – К. : НАДУ при Президентові України ; Центр навчання і досліджень з європейської та євроатлантичної інтеграції України. – Режим доступу : <http://www.nara-eurostudies.org.ua/2-2.rtf>.
3. Бережний Я. В. Запровадження стратегічного планування в державному правлінні країн світу (на прикладі США, ЄС і Росії) / Я. В. Бережний // Наукові розвідки з державного та муніципального управління : зб. наук. пр. – 2011. – Вип. 2. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nrzd/2011_2/ZMIST.htm.
4. Бойко Л. М. Регулювання земельних відносин у сільському господарстві : [монографія] / Л. М. Бойко. – К. : ННЦ “Ін-т аграр. Економіки”, 2011. – 316 с.
5. Боклаг В. А. Економічний механізм регулювання земельних відносин в аграрній сфері / В. А. Боклаг // Державне управління та місцеве самоврядування : матер. десят. міжнар. наук. конгр. (26 березня 2010 р., м. Харків) ; ред. В. В. Говоруха [та ін.]. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”. – 2010. – С. 202–203.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250 000 / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2007. – 1440 с.
7. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. для студ. вищих навч. закл. / Г. С. Одінцева [та ін.] ; заг. ред. Г. С. Одінцової. – Х. : ХарПІ УАДУ, 2002. – 492 с.

8. Економічний словник-довідник / ред. С. В. Мочерний. – К. : Femina, 1995. – 368 с.
9. Енциклопедичний словник з державного управління / НАДУ акад. держ. упр. при Президентові України ; за ред. : Ю. В. Ковбасюка [та ін.] ; укл. : Ю. П. Сурмін [та ін.]. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
10. *Климишин М. Д.* Контроль у сфері державного управління земельними ресурсами / М. Д. Климишин // Державне управління: теорія та практика. – НАДУ, 2006. – № 1. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2006-1/txts/GALUZEVE/06kmduzr.pdf>.
11. *Коротич О. Б.* Механізми державного управління: проблеми теорії та практики побудови / О. Б. Коротич // Вісник НАДУ. – 2006. – № 3. – С. 79–84.
12. *Кочерин Е. А.* Основы государственного и управленческого контроля / Е. А. Кочерин ; Фонд контрольных исследований. – М. : Информационно-издательский дом “Филинь”, 2000. – 377 с.
13. *Мельтюхова Н. М.* Державне управління як єдність діяльності та відносин : [монографія] / Н. М. Мельтюхова. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2010. – 204 с.
14. *Мескон М.* Основы менеджмента / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури ; пер. с англ. ; общ. ред. и вступ. ст. Л. И. Ивенко. – М. : Дело, 1997. – 704 с. – Режим доступу : <http://www.alleng.ru/d/manag/man117.htm>.
15. *Райзберг Б. А.* Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг [и др.]. – 2-е изд., испр. – М. : ИНФРА-М, 1998. – 479 с.
16. *Сидор В.* Публічно-правові та приватноправові засади в земельному законодавстві України / В. Сидор // Право України. – 2011. – № 7. – С. 197–202.
17. Теорія держави і права (опорні конспекти) : навч. посіб. / авт.-упоряд. М. В. Кравчук ; Тернопільська академія народного господарства. – К. : Атіка, 2003. – 288 с.
18. Трансформація економічного механізму земельних відносин : автореф. дис. ... к.е.н. : спец. 08.00.03 / М. В. Коритник ; Білоцерк. нац. аграр. ун-т. – Біла Церква, 2010. – 20 с. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/ard/2010/10kmvmzv.zip>.
19. *Третяк А. М.* Управління земельними ресурсами : навч. посібник для підгот. фахівців зі спец. “Землепорядкування та кадастр” в аграрних вищих навч. закл. 1-4 рівнів акредитації / А. М. Третяк, О. С. Дорош. – К. : ТОВ “ЦЗРУ”, 2006. – 462 с.
20. Юридична енциклопедія / ред. Ю. С. Шемшученко [та ін.] ; НАН України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Вид-во “Українська енциклопедія” імені М. П. Бажана. – 2003. – Т. 5 : П-С. – 744 с.

УДК 629: 351

А. В. ПАВЛЮК

ВПЛИВ ВНУТРІШНЬОЕКОНОМІЧНИХ ФАКТОРІВ НА ДЕРЖАВНУ ПОЛІТИКУ РЕГУЛЮВАННЯ ТРАНСПОРТНОЇ СИСТЕМИ ТА УПРАВЛІННЯ ТРАНСПОРТНИМИ ПРОЦЕСАМИ В УКРАЇНІ

Проаналізовано вплив внутрішніх економічних процесів щодо ведення національної політики, спрямованої на розвиток транспортної інфраструктури та проаналізовано державне регулювання транспортних процесів. Визначено тенденції вдосконалення державного регулювання існуючої транспортної системи та на основі аналізу досвіду зарубіжних країн обґрунтовано напрями використання транспортного потенціалу країни.

Ключові слова: транспортна інфраструктура, державне регулювання, транспортний комплекс, транспортні послуги, економічні фактори.

The author analyses the impact of internal and economic factors upon the national strategy as to transport infrastructure development. The author also focuses the readers attention on the public regulation of transporting. The research reveals the ways of the existing transport system public regulation improvement. It is also devoted to the analyses of the foreign countries experience to reveal the ways of transport potential using.

Key words: transport infrastructure, public management, transport complex, transport service, economic factors.

Головні та основні завдання держави в транспортній сфері полягають у стратегічному плануванні розвитку галузі та відповідному подальшому створенні умов для забезпечення фінансових надходжень до Державного бюджету країни, що стимулюватиме підвищення конкурентної спроможності економіки та підняття якості і рівня життя населення України. Розвиток транспортної інфраструктури та чітка і збалансована державна політика управління транспортними процесами в країні, безумовно, потребують залучення висококваліфікованих фахівців – управлінців, які спроможні професійно виконувати державну транспортну стратегію. Вплив внутрішньоекономічних факторів на розвиток транспортної інфраструктури, на наш погляд, відіграє вирішальну роль при постановці керівництвом держави стратегічних завдань щодо розвитку транспортної системи та планування довгострокових загальнонаціональних проектів.

Для досягнення мети щодо задоволення потреб суспільства та національної соціально орієнтованої економіки державне регулювання розвитку транспортної системи потребує наявності безпечних і конкурентноздатних транспортних послуг та розвиненої транспортної інфраструктури.

Вагомий внесок своїх працях щодо теоретичного обґрунтування аспектів розвитку транспортної системи країни та впливу економічної складової на розвиток галузі зробили вітчизняні та зарубіжні науковці: В. Развадовський, Г. Іщенко, О. Ігнатенко, В. Бочарніков, В. Галабурда, К. Холопов, Д. Зеркалов, О. Бакаєв, Ю. Колосова, В. Мирошко, А. Ткаченко, Г. Ейтутіс. В основі нашого дослідження також лежать наукові роботи знаних фахівців у сфері міжнародного транзиту та проблематики розвитку міжнародних транспортних коридорів, серед яких В. Ревенко, А. Новікова, Ю. Кутах, В. Карасьов, О. Єдін та ін.

Разом із загальними багаторічними науковими напрацюваннями стосовно транспортної галузі в цій сфері подальшого обговорення потребують зокрема питання щодо значущості внутрішньоєкономічних процесів, оскільки суть і стан протікання економічних змін у країні в досить значній мірі відображає політичні рішення та розробку майбутніх планів щодо напрямів розвитку транспортної системи країни.

Метою статті є висвітлення особливостей державного регулювання транспортної системи та зокрема визначення головних факторів впливу на державну політику та прийняття управлінських рішень в транспортній сфері.

Сучасна економіка України, на наш погляд, може характеризуватись у деякій мірі пошуком доступних та якісних транспортних послуг, у тому числі і для населення відповідно до вимог європейських стандартів. Це можливо завдяки збалансованій політиці щодо отримання державою фінансових ресурсів від діяльності транспортної галузі, з одного боку, та забезпечення державою дотацій для стимулювання розвитку транспортної сфери – з іншого.

У першу чергу варто відмітити стратегічну значимість транспортної системи країни в питанні розвитку та конкурентноспроможності національної економіки країни, а також забезпечення її національної безпеки загалом. Транспортна сфера – це без перебільшення артерія економіки будь-якої країни. Безумовно, також не виключенням є і економіка України. Відтак, взаємопов'язаність економіки із протіканням будь-яких змін у транспортній галузі країни є очевидною. Важливо зазначити, що хід внутрішніх економічних подій має безпосередній прямий вплив на прийняття на державному рівні управлінських рішень щодо вирішення тих чи інших питань, що виникають під час державного управління транспортними процесами в Україні.

Оскільки розвиток транспортної інфраструктури загалом та транспортного комплексу зокрема, безумовно, входить до переліку національних інтересів, доречним буде наголосити на влучній цитаті авторів книги “Національні інтереси: загрози та їх нейтралізація”, що стосується тематики національних інтересів та проявів можливих загроз: національні інтереси – реальна основа дій нації й держави, спрямованих на виживання, функціонування й розвиток, сукупність національних цілей і базових цінностей, які відіграють важливу роль у стратегії й тактиці у сфері національної безпеки [2].

Прогнозування розвитку галузей народного господарства є одним із критеріїв, що визначають рівень захищеності національних інтересів. Так, прогнозування розвитку транспортного комплексу та прийняття на державному

рівні програм і стратегій розвитку транспортної галузі потребує досить виваженого та професійного підходу із залученням фахівців оскільки продукую подальше прийняття державних управлінських рішень, які повинні бути адекватними існуючим вимогам.

Взагалі, прогноз дає змогу встановити можливі напрями й різні варіанти розвитку регульованого процесу, а також допомагає у виборі конкретних цілей державної регуляторної політики. Тому основне призначення прогнозу в державному регулюванні полягає в розкритті тенденції зміни мікро- й макрологістичного середовища та одержанні ймовірних кількісних і якісних оцінок динаміки логістичних активностей, потрібних для необхідного рівня регуляторного впливу на транспортне забезпечення економічної діяльності [6, с. 68].

Загальними критеріями результативності ринку транспортних послуг слід вважати: рівень задоволення потреб у транспортних послугах регіону; ефективність виробництва послуг і розміщення ресурсів у транспортній системі регіону; параметри стійкості статичного й динамічного потенціалу ринку транспортних послуг. Для створення ефективної конкурентоздатної транспортної системи необхідні три основні складові:

- конкурентоздатні високоякісні транспортні послуги;
- високопродуктивні безпечні транспортна інфраструктура і транспортні засоби, які необхідні в тій мірі, в якій вони забезпечать конкурентоздатні високоякісні транспортні послуги;
- створення умов для перевищення рівня пропозиції транспортних послуг над попитом.

Для формування високоякісних транспортних послуг перш за все визнаються параметри і стандарти якості, забезпечується стимулювання їх виконання і створення високоефективних технологій, що відповідають стандартам якості, відпрацьовуються елементи технологій, нормативної бази і методи державного регулювання [3, с. 13]. Здійснюючи аналіз розвитку транспортної галузі, починаючи з періоду розвалу Радянського Союзу, акцентуємо увагу на політиці та основних стратегічних кроках Урядів України за часів незалежності. Найбільш вагомим документом стосовно реформування транспортної сфери виявився проект Концепції реформування транспортного сектора економіки, який з часом і був затверджений.

Так, постановою Кабінету Міністрів України від 09.11.2000 р. № 1684 було затверджено Концепцію реформування транспортного сектору економіки, що ставила за мету прискорений розвиток транспортної системи України до стану, який би повністю задовольняв потребу у перевезеннях пасажирів і вантажів, забезпечував інтеграцію транспортної системи України в європейську та світову транспортні системи. У преамбулі Концепції зазначалося, що на той час критичного рівня досяг фінансовий стан галузі, збільшувався рівень зношеності матеріально-технічної бази, що призводило до зростання потреб у реконструкції, ремонті та технічному обслуговуванні, незадовільно вирішувалися питання технічних інновацій та технологічної

модернізації, не повною мірою використовувалися потенційні можливості транспортно-дорожнього комплексу (ТДК) щодо розвитку експорту транспортних послуг. Тому передбачалось:

- демонополізувати окремі види транспорту та видів їх діяльності;
- забезпечити розвиток ринкової конкуренції;
- впровадити державне регулювання та контроль за встановленням економічно обґрунтованих тарифів, не допускати зловживання монополієм становити на ринку транспортних послуг;
- створити економічний механізм для ефективної діяльності підприємств транспорту та підвищення якості транспортних послуг;
- забезпечувати цілісність розвитку економічного простору країни, недопущення транспортного роз'єднання її окремих регіонів і погіршення транспортного сполучення з іншими країнами;
- створити умови для модернізації та розвитку транспортного сектору переважно на основі самофінансування.

У документі зазначалося, що державне регулювання ТДК має здійснюватись за такими напрямками: вільне входження у ринки/вихід з ринку суб'єктів господарювання, що надають транспортні послуги; захист навколишнього середовища, зменшення викидів забруднюючих речовин та підвищення рівня екологічної безпечності транспортних засобів; розроблення правових основ транспортно-експедиційної діяльності; правове забезпечення діяльності спеціальних (вільних) економічних зон, орієнтованих на надання транспортно-експлуатаційних послуг. Документ також містив розгорнутий перелік заходів щодо реформування залізничного транспорту, морського транспорту, автомобільного транспорту, дорожнього господарства, авіаційного транспорту, удосконалення управління транспортною системою, формування ринків транспортних послуг, покращення тарифної та фінансової політики тощо. Спеціальний розділ Концепції був присвячений питанням інтеграції транспортної системи України в європейську і світову транспортні системи.

Як видно з наведеного, включені до Концепції заходи з реформування транспортної галузі України могли б стати підґрунтям для розроблення і послідовної реалізації Національної програми реформування транспорту, але такої програми досі немає [7, с. 37–38]. Транспортна інфраструктура в Україні потребує істотного вдосконалення, оскільки сьогодні наявна невідповідність між рівнем її розвитку, якістю функціонування, з одного боку, та з іншого – зростаючими потребами суспільства, які спричинюють зростання суспільного попиту на транспортні послуги. В Україні наявна також невідповідність між пропускнуою здатністю окремих видів транспорту та потребою розвитку галузей національної економіки. Транспортна інфраструктура не відповідає вимогам зовнішньої торгівлі, характеризується низьким рівнем конкурентоздатності. Так, транзит через територію України сьогодні становить 1 % товарообігу між країнами Європи та Азії, відповідно в країні використовується тільки 5 – 7 % транзитного потенціалу [8, с. 255]. Відповідно можемо зробити висновок, що запланована поетапна реалізація згаданої Концепції не здійснювалась

комплексно, як належить – з урахуванням внутрішніх економічних чинників, що в свою чергу призвело до виконання Концепції не в повній мірі.

Сьогодення ж характеризується чітко окресленими векторами співпраці України із країнами світу у транспортній сфері та сформованою політикою реагування на зовнішньоекономічні чинники і відповідно приведення національної економіки до готовності реагувати існуючим загрозам ззовні. Що стосується впливу внутрішньоекономічних факторів на процес прийняття управлінських рішень щодо розвитку транспортної галузі, то варто належно оцінити прийняте Урядом України розпорядження від 20 жовтня 2010 р. № 2174-р “Про схвалення Транспортної стратегії України на період до 2020 року” в якій, окрім розробленої програми розвитку видів транспорту і дорожнього господарства на період до 2015 р. особлива увага приділяється питанням економічно обґрунтованої політики.

Так, до основних напрямів реалізації згаданої стратегії є поліпшення інвестиційного клімату шляхом:

- створення сприятливих умов для забезпечення привабливості галузі транспорту для залучення інвестицій, зокрема іноземних, з метою оновлення та модернізації матеріально-технічної бази галузі;

- забезпечення розвитку державно – приватного партнерства;

- залучення інвестицій на умовах концесії;

- удосконалення механізму лізингу для забезпечення оновлення рухомого складу транспорту;

Удосконалення системи формування тарифів на послуги транспорту та упровадження ринкового механізму ціноутворення шляхом:

- збалансування у сфері вантажних перевезень інтересів залізниць і споживачів їх послуг з установами оптимального розміру транспортної складової в ціні продукції та рівня рентабельності;

- упровадження у сфері пасажирських перевезень з урахуванням міжнародного досвіду механізму диференціювання тарифів, поетапної ліквідації перехресного субсидування пасажирських перевезень за рахунок інших видів діяльності, забезпечення самоокупності перевезень у міжнародному та міжобласному сполученнях.

Прийнята стратегія зрозуміло та чітко визначає пріоритети розвитку дорожнього господарства, промислового залізничного транспорту, автомобільного транспорту, авіаційного транспорту, морського транспорту та гарантії стабільної роботи і соціального забезпечення працівників транспортної сфери.

На наш погляд колосальний вплив на розвиток транспортної галузі здійснюють саме автотранспортні підприємства. Безумовно, і вплив державної політики, яка обумовлена існуючою внутрішньоекономічною ситуацією на діяльність згаданих підприємств значною мірою потребує перегляду, оскільки надходження до Державного бюджету є відчутними.

Державний вплив на обрання напрямів та обсягів використання прибутку (доходу) може здійснюватися лише через податки, податкові пільги, а також

економічні санкції відповідно до чинного законодавства. Порядок використання чистого прибутку казенного підприємства визначає орган, уповноважений управляти цим підприємством, шляхом установлення обов'язкових нормативів такого прибутку. Держава також гарантує додержання прав і законних інтересів АТП. Втручання в господарську та іншу діяльність АТП з боку державних, громадських, кооперативних органів, політичних партій і рухів не є припустимим, окрім випадків, передбачених законодавством [1, с. 104–105].

Неприпустимим є застосування значних фінансових санкцій (а саме – використання податкових важелів) по відношенню до автотранспортних підприємств, оскільки не завжди очікувані державою надходження від діяльності зазначених підприємств можуть рівномірно балансувати із очікуваними дивідендами для підприємств за результатами їх роботи.

Внутрішні чинники визначають напрями прийняття рішень щодо вдосконалення організації виробництва, підвищення рентабельності, покращання якості, модернізації технології виконання послуг з урахуванням новітніх досягнень науки. Впливовість зовнішніх чинників визначається загальним напрямком державної політики в економічній сфері (та в галузі пасажирського автотранспорту зокрема) та сприяє розвитку фінансового потенціалу підприємства. Внутрішні і зовнішні чинники справляють значний вплив на існування та розвиток підприємств. Тому заходи щодо виведення галузі із кризи, стабілізації та подальшого її розвитку мають розроблятися та запроваджуватися на двох рівнях. Лише за такої умови можна досягти максимального ефекту від змін [5].

Вплив внутрішньоєкономічних факторів на державну політику регулювання транспортної системи потребує глибокого аналізу, так як отримання на підставі проведеного аналізу комплексних висновків надасть можливість для вироблення на цьому підґрунті політичних рішень. Так, відчутними чинниками, що гальмують процес розвитку співробітництва між Україною та ЄС, є такі:

- недосконалість законодавства України (у співставленні з законодавством країн-ЄС) у сфері митного, податкового, інвестиційного регулювання;
- нерівність умов конкуренції українських та іноземних (зокрема з країн ЄС) перевізників, що обумовлено відсутністю необхідності в отриманні віз для в'їзду на територію України, у тому числі під час здійснення транзитних перевезень із/в треті країни їм не потрібен дозвіл;
- вимивання обігових коштів транспортних підприємств в законодавчо більш жорстких умовах лізингу, які полягають у сплаті мита та обов'язкових платежів до державного бюджету та Пенсійного фонду на кордоні України під час ввезення транспортних засобів на територію України на відміну від умов лізингу, що існують в європейських країнах. Оновлення парку рухомого складу українських перевізників відбувається повільно, зокрема, через високі процентні ставки за кредитами банків для вітчизняних перевізників (у липні 2011 р. середньозважена відсоткова ставка у річному обчисленні становила 14,4 % тоді як, наприклад, країни ЄС надають кредити в середньому під 8,0 %

річних), низькі обсяги українського виробництва вантажних автомобілів, здатного задовольнити потребу перевізників (у 2010 р. 91,9 % внутрішньої потреби задовольняли імпортовані вантажні автомобілі). Саме ці чинники відчутно впливають не лише на розподіл частки ринку, а і на процес оновлення транспортних засобів. Новим чинником, що впливатиме на конкурентоспроможність українських перевізників, слід вважати прийняття Європарламентом 7 червня 2011 р. у м. Страсбург рішення щодо стягнення з вантажівок на дорогах країн ЄС додаткових зборів за забруднення довкілля та шум, від яких звільняють до 1 січня 2014 р. вантажівки стандарту EURO V і до 1 січня 2018 р. вантажівки стандарту EURO VI. Так, у подальшому посилюватиметься конкуренція між українськими та європейськими перевізниками [7, с. 33–34].

Транспорт – один з чотирьох традиційних компонентів економічної географії поряд з географією природних ресурсів, обробної промисловості та торгівлі. Технічна революція в засобах комунікацій ставила щораз нові вимоги до географії транспортної інфраструктури. Вже недостатнім був простий опис та аналіз шляхів сполучень, необхідним став точний економіко – географічний розрахунок, щоб за наперед визначеними капіталовкладеннями створити дорожню мережу, яка максимально задовольнятиме потреби всієї країни з використанням найменш цінних земель [4, с. 293–296].

Взагалі, хоча в науковому середовищі виробництво і вважають первинним та керівним для розвитку інфраструктури, хочемо висловити тезу про те, що інфраструктура повинна випереджати виробництво, створюючи таким чином резерв, які сприятиме нарощенню виробничих потужностей.

Таким чином, взаємопов'язаність впливу внутрішньоекономічних факторів на державну політику регулювання транспортної системи та управління транспортними процесами в Україні є очевидним.

Проведення подальшого наукового аналізу порушеної тематики залишається актуальним, оскільки прийняття політичних рішень, які в тому числі стосуються питань розвитку транспортної галузі, безумовно повинні базуватись на підґрунті економічно обґрунтованого плану дій.

Література:

1. Адміністративне право України : підр. [для юрид. вузів і фак.] / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. В. Богуцький, В. М. Гарашук та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2001. – 528 с.
2. Ковальський В. Національні інтереси: загрози та їх нейтралізація / В. Ковальський, О. Маначинський, Є. Пронкін // Віче. – 1994. – № 7. – С. 57–62.
3. Погребницький М. Л. Державне регулювання ринку транспортних послуг : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.02 / М. Л. Погребницький. – Запоріжжя, 2007. – 20 с.
4. Саушкин Ю. Г. Экономическая география: история, теория, методы, практика / Ю. Г. Саушкин. – М. : Мысль, 1973. – 559 с.

5. Слободяник Ю. Б. Створення моделі забезпечення стабільної роботи підприємств пасажирського автотранспорту / Ю. Б. Слободяник // Економіка: проблеми теорії та практики : зб. наук. пр. – Вип. 192. – Т. 4. – Дніпропетр. : ДНУ, 2004. – С. 1044–1051.

6. Слободяник Ю. Б. Фінансовий механізм функціонування підприємств пасажирського автотранспорту в сучасних умовах : [монографія] / Ю. Б. Слободяник. – Суми : УАБС НБУ, 2007. – 162 с.

7. Стратегічні напрями розвитку транспортної галузі України у післякризовий період. – К. : НІСД, 2011. – 48 с.

8. Экономическая безопасность государства: проблемы и направления обеспечения : [монография] // [А. А. Багдаев, А. И. Королев, А. С. Литвинов, М. Н. Чекалина] ; под. общ. ред. А. М. Камышникова. – М. : МГУ, 2009. – 408 с.

Надійшла до редколегії 18.04.2012 р.

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 336

В. В. ТОЛКОВАНОВ

ІННОВАЦІЙНІ ІНСТРУМЕНТИ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ

Розглянуто актуальні питання розробки та впровадження інноваційних інструментів управління місцевими фінансами. Надано рекомендації щодо подолання негативних наслідків світової фінансової кризи на діяльність органів місцевого самоврядування на засадах аналізу нормативно-правових актів, рекомендацій міжнародних інституцій, кращих вітчизняних і зарубіжних практик

Ключові слова: місцеві фінанси, світова фінансова криза, адміністративна реформа, іноваційні інструменти, європейська інтеграція, органи місцевого самоврядування.

In the article the topical issues of development and implementation of innovative instruments for local finances management are examined. On the basis of analysis of normative and legal acts, recommendations of international institutions, best national and foreign practices, recommendations are determined on addressing negative consequences of global financial crisis for activity of local governments.

Key words: local finances, global financial crisis, administrative reform, innovative instruments, European integration, local self-governments.

Світова фінансова криза обумовлює необхідність пошуку нових інноваційних підходів та інструментів щодо управління місцевими фінансами в усіх європейських країнах, у тому числі й в Україні. Це питання набуває ще більшого значення в контексті проголошеної Президентом України В. Януковичем широкомасштабної реформи місцевого самоврядування, що передбачає передачу низку важливих повноважень з центрального рівня на регіональний і місцевий.

У зв'язку з цим процес децентралізації має бути підкріплений зміцненням фінансової основи органів місцевого самоврядування, а також пошуку і впровадженню ефективних інструментів управління місцевими фінансами.

Міжнародні організації, зокрема Рада Європи, протягом останнього часу приділяють значну увагу різним аспектам розвитку місцевих фінансів.

Підсумком цієї роботи стало напрацювання низки важливих рекомендацій, впровадження яких є доцільним й в Україні.

В останні роки питанням розвитку місцевих фінансів в Україні приділяється значна увага. Так, серед науковців, які досліджували різні аспекти згаданого питання, слід виділити О. Василика, Л. Воронову, Н. Губерську, А. Гука, Г. Карп, В. Кравченка, В. Куйбіду, В. Росіхіну, К. Павлюка, М. Пухтинського, А. Ткачука, Р. Усенка, І. Щербину та ін. Однак сьогодні в контексті реалізації широкомасштабної адміністративної реформи та подолання негативних наслідків світової фінансової кризи це питання набуває особливого значення, зокрема з урахуванням необхідності розробки та впровадження інноваційних інструментів управління місцевими фінансами.

Метою статті є розгляд актуальних питань розробки та впровадження інноваційних інструментів управління місцевими фінансами.

Сьогодні більшість учених і дослідників з питань місцевих фінансів опікуються питанням: який вплив мала на діяльність органів місцевого самоврядування світова фінансова криза, а також яких заходів можна та треба вжити для того, щоб підготуватись до можливого продовження кризи (рецесії) в майбутньому.

Питанням удосконалення фінансового менеджменту на місцевому рівні приділяється серйозна увага й з боку політиків. Так, це питання було розглянуто на останніх 17-й та 16-й сесіях Європейської конференції міністрів, відповідальних за місцеве і регіональне врядування, що відбулись відповідно 3-4 листопада 2011 р. у м. Києві та 16-17 листопада 2009 р. у м. Утрехті (Голандія).

Європейські міністри погодились з тим, що уряди держав – членів Ради Європи мають узяти на себе обов'язок пом'якшувати, протидіяти і долати наслідки економічної кризи, тим більше, що вона справляє потенційно широкий деструктивний вплив на соціальну єдність і загрожує загостренням суспільної напруги. Усі дії, які вживаються у відповідь на світову фінансову кризу, мають відповідати фундаментальним принципам Європейської хартії місцевого самоврядування. Існує широке визнання необхідності покращання врядування та розпорядження державними витратами з метою підвищення ефективності усього державного сектора та ширшої співпраці між усіма сторонами, центральним урядом і місцевими й регіональними владами, а також їхніми асоціаціями [11].

Як відомо, фінансова криза розпочалась наприкінці 2007 р. падінням перегрітих ринків житла. Це підірвало банки, чий банкрутства і порятунок урядами затьмарили 2008 рік. До 2009 р. ці явища занурили більшість європейських економік у рецесію. Хоча 2010 р. приніс слабке поживлення, витрати на програми фінансового стимулювання і порятунку та зменшення надходжень лягли важким тягарем на національні бюджети, дефіцит яких зріс з 2,3 % ВВП у 2008 р. до 6,85 % у 2009 р. Усе це поставило місцеві органи влади в бюджетні лещата між зменшенням надходжень, загрозами для допомоги з державного бюджету і зростанням витрат на обслуговування боргу та соціальну допомогу постраждалим домогосподарствам [12].

Проте гострота цього тиску дуже різнилася. Вона залежала від кількох чинників, а саме:

- масштаб і тривалість економічного спаду в кожній окремій країні;
- національна політична відповідь, адже уряди більшості європейських країн компенсували місцевим органам влади зменшення надходжень, принаймні тимчасово, для мінімізації шкоди зайнятості, будівництву і загальному попиту; інші змушені були зменшити трансферти на місцеве врядування в рамках власних пакетів економії;

- вразливість бази місцевих надходжень до економічних негараздів у більшості досліджених країн; податки на нерухомість загалом виявились найстабільнішими, тоді як частки податків на прибуток підприємств чи на додану вартість очікувано були найбільш непостійними. На частці податку на доходи фізичних осіб, що є головним джерелом для місцевих органів влади у більшості країн, цілком природно позначились скорочення робочих місць, зарплат і робочого часу;

- затримки у сплаті податків чи у їх переказі до місцевих бюджетів;

- ступінь відповідальності місцевих бюджетів за збільшення витрат на соціальну допомогу [14].

З поправкою на інфляцію, дані, підготовлені експертами Ради Європи за 2009 р., свідчать про абсолютне зменшення надходжень органів місцевого врядування (порівняно з 2008 р.) у 16 європейських країнах. В інших країнах надходження зростали набагато більш повільно, ніж це було до фінансової кризи [13].

Наскільки і як швидко покращиться ситуація, є поки що не досить зрозумілим. Але досвід попередніх років свідчить, що місцеві бюджети відчуватимуть найгірші наслідки попередніх рецесій ще два-три роки після загального економічного пожвавлення, бо національні уряди намагаються поправити власне фінансове становище і зменшують міжбюджетні трансферти. Органи місцевого самоврядування можуть зіткнутися зі згаданими проблемами знову в 2012 р. Також існує ймовірність тривалого збільшення витрат через старіння європейського населення і заходи протидії змінам клімату.

Слід зазначити, що раптовість і глибина фінансової кризи стали шоком тому, що вона перервала тривалий період стабільного зростання місцевих бюджетів. Вона ставить під сумнів попередні припущення щодо здатності органів влади на усіх рівнях забезпечувати безкінечне покращення обсягу і стандартів соціальних послуг, що надаються громадянам. Утримання попередньої динаміки безумовно вимагатиме підвищення податків або ширшої співпраці з інститутами громадянського суспільства, зокрема у соціальному секторі [17].

Слід зазначити, що питанням реформування міжбюджетних відносин та розвитку місцевих фінансів приділено значну увагу в Програмі економічних реформ на 2010 – 2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, яку було представлено Президентом України В. Януковичем. Указом Президента України № 747/2010 від 2 липня 2010 р.

було також утворено Координаційний центр з упровадження економічних реформ як консультативно-дорадчий орган при Президентові України, який має здійснювати, в тому числі із залученням провідних вітчизняних та іноземних учених, фахівців, зокрема іноземних експертів, експертну оцінку проектів законів та інших нормативно-правових актів щодо їх відповідності положенням Програми економічних реформ [8].

Одночасно при виробленні та впровадженні нових інноваційних підходів в управлінні місцевими фінансами (в рамках реалізації Програми реформ, оголошених Президентом України) є доцільним враховувати рекомендації міжнародних організацій та досвід інших європейських країн у цій галузі, а саме:

1. Будь-яке реагування уряду на вплив економічної кризи на місцеве врядування має в повній мірі відповідати зобов'язанням щодо впровадження Європейської хартії місцевого самоврядування, яка визначає, що питання щодо фінансових ресурсів місцевих влад зумовлюються загальнодержавною економічною політикою.

2. Економічна криза посилила загальне усвідомлення потреби кардинального покращення системи управління на всіх рівнях, що обумовлює усунення дублювань у повноваженнях відповідних органів державної влади, скорочення видатків із державного бюджету для того, щоб не тільки вирішувати поточні податково-бюджетні питання, а також щоб забезпечувати належну відповідь на довгострокові соціальні та економічні зміни.

3. Обмін інформацією та практиками на місцевому, регіональному, національному та міжнародному рівнях, а також визначення кращих практик повинно мати ключове значення для удосконалення управління публічними фінансами, зокрема й на місцевому рівні.

4. Обов'язкове вивчення та по можливості застосування в національну практику європейських (правових) інструментів з питань удосконалення управління місцевими фінансами, а саме:

- Європейська Хартія місцевого самоврядування;
- Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи (2004 р.) щодо фінансового та бюджетного управління на місцевому і регіональному рівнях;
- Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи (2005 р.) щодо фінансових ресурсів місцевих і регіональних влад;
- робочі звіти Європейського комітету з питань місцевої та регіональної демократії (CDLR) Ради Європи, зокрема звіти “Місцеві фінанси в Європі” (1997 р.), “Обмеження щодо місцевого оподаткування, фінансового вирівнювання та методів розрахунку загальних субвенцій” (1998 р.), “Вплив на фінансову самостійність місцевих та регіональних влад в результаті обмежень, встановлених на європейському рівні щодо національного (державного) боргу” (2000 р.), “Методи оцінки витратних потреб та надходжень органів місцевої влади” (2001 р.), “Ризики, що виникають у зв'язку з фінансовими зобов'язаннями органів місцевої влади” (2002 р.), “Шляхи виходу місцевих та регіональних влад зі скрутного фінансового становища” (2002 р.), “Бюджетні процедури та бюджетне управління на рівні місцевих органів влади” (2002 р.);

– Рекомендація 79 (2000 р.) Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи, яка була прийнята у зв'язку з контролем за впровадженням Європейської хартії місцевого самоврядування, зокрема з питань співвідношення повноважень місцевих влад до їх фінансових ресурсів [11].

Слід також наголосити, що експертами Ради Європи було також запропоновано п'ять типів заходів належного реагування на світову фінансову кризу на місцевому рівні, що включають п'ять типів заходів, а саме:

1. Реформа міжбюджетних відносин.

2. Удосконалення підзвітності та ефективності діяльності органів місцевого самоврядування.

3. Удосконалення адресності соціальних пільг.

4. Інноваційні підходи у наданні публічних послуг.

5. Посилення повноважень органів місцевого самоврядування [12].

Фінансова криза дала імпульс укрупненню муніципалітетів (громад базового рівня), що вже має місце у п'яти європейських країнах. Більш поширеним було покращення взаємодії місцевих органів влади у наданні послуг і розподілі адміністративних ресурсів і повноважень [11]. Одночасно питання розвитку муніципального співробітництва як ефективного та досить гнучкого підходу щодо оптимізації існуючої системи адміністративно-територіального устрою почались активно вивчатись й в Україні не тільки науковцями, але й представниками органів державної влади.

Слід зазначити, що в реформуванні дохідної бази місцевих бюджетів в європейських країнах спостерігаються тенденції до розширення можливостей застосування місцевих надбавок до ставки прибуткового податку. Разом з тим, якими б не були короткотермінові переваги утримання від додаткового податкового навантаження, у довготерміновій перспективі – у міру того, як відновлення після рецесії триватиме – потреба у збільшенні місцевих доходів і зборів скоріш за все зростатиме, і це збільшення повинно відбуватись із врахуванням вимог Європейської Хартії місцевого самоврядування [6].

Як зазначають експерти Ради Європи, повноваження органів місцевого самоврядування щодо встановлення ставок місцевих податків та зборів мають бути посилені у країнах, де це поки що не забезпечено [11]. Особливо це стосується податків на землю та нерухомість. Загальноєвропейський досвід засвідчує, що поступове, регулярне підвищення податкових ставок у відповідності з рівнем інфляції є необхідною умовою для підтримки дохідної частки бюджету.

Досвід попередніх економічних криз свідчить, що з ходом відновлення економіки зростатиме необхідність податків і зборів, зокрема й місцевих. Однак існує два застереження, через які це збільшення слід певною мірою обмежувати:

– для деяких видів податків, зокрема, для податку на доходи фізичних осіб, високі податкові ставки можуть мати довгострокові наслідки для ринку праці;

– друге застереження полягає в тому, що місцеві рішення щодо ставок оподаткування повинні узгоджуватись із національним законодавством і загальнодержавною політикою, які спрямовані на недопущення дискримінації в оподаткуванні особистих та корпоративних доходів.

Слід звернути увагу на критерії (також відомі як “інструмент бенчмаркінгу”), розроблені Радою Європи та її Центром експертизи реформ місцевого самоврядування у співробітництві з іншими міжнародними організаціями (зокрема, Інститутом місцевого розвитку LGI/OSI) з метою оцінювання міжбюджетних відносин та якості фінансового управління, що здійснюють місцеві влади [11]. Інструмент бенчмаркінгу (або порівняльних критеріїв ефективності) фінансового управління довів свою користь та (разом з іншими критеріями ефективності, які можуть вводитись окремими урядами) може стати в нагоді для тих органів місцевої влади, що прагнуть визначити сильні і слабкі сторони у своїй діяльності щодо покращення фінансового менеджменту, а також для тих національних урядів, що прагнуть реформувати систему міжбюджетних відносин.

Певні зусилля мають бути також спрямовані на зменшення адміністративних витрат. Ці кроки можуть бути виправданими, але вони залишаються лише одним із шляхів економії коштів за рахунок більшої ефективності витрат. Мотивацію до підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб можна розвивати за допомогою підходів, що пропонуються Європейською Стратегією інновацій та доброго врядування на місцевому рівні.

Розпочаті Президентом України В. Януковичем адміністративна реформа та реформа місцевого самоврядування обумовлюють необхідність удосконалення управління місцевими фінансами. Світова фінансова криза є додатковим аргументом для удосконалення муніципального фінансового менеджменту.

У зв'язку з цим як центральний уряд, так і місцеві органи влади повинні намагатись створити достатній штат кваліфікованих фахівців для ефективного управління місцевими фінансами.

Необхідно також змінити адміністративні та фінансові умови, що спонукають до надання невиправдано дорогих видів муніципальних послуг, зокрема для найбільш незахищених категорій громадян. Наприклад, норми фінансування мають базуватись на кількості людей похилого віку, а не на кількості клієнтів, що обслуговуються в діючих соціальних закладах.

Особливу увагу слід приділити перегляду регуляторних актів і норм, які зажають ефективного надання послуг на місцевому рівні. Виключні повноваження органів місцевого самоврядування не повинні регулюватись центральними органами влади для того, щоб не обмежувати місцеві ініціативи, спрямовані на більш ефективне надання послуг. Такі регуляторні акти і норми часто стосуються таких галузей, як освіта та охорона здоров'я.

Особливої уваги потребує вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою, що може зменшити адміністративні витрати, збільшити економію в масштабі надання послуг і потенційно шлях до перегляду системи надання послуг, знижуючи їх вартість та покращуючи їх якість. Такі реформи було успішно здійснено останнім часом в Данії, Латвії, Туреччині, окремих регіонах Великої Британії тощо. Заощадити кошти та покращити якість послуг

також є можливим шляхом розвитку міжмуніципального співробітництва, про що свідчить приклад Австрії, Франції та Угорщини.

Ураховуючи існуючі проблеми, викликані світовою фінансовою кризою, та тенденції щодо старіння населення в Європі, має бути переглянуто підходи до надання послуг на місцевому рівні, зокрема шляхом розвитку публічно-приватного партнерства. Цьому можуть сприяти такі інструменти управління місцевими фінансами, як співвідношення вартості та якості послуг, критерії порівняльного оцінювання підходів до управління місцевими фінансами (“бенчмаркінг”), Європейська Стратегія інновацій та доброго врядування, інші інноваційні інструменти, розроблені Радою Європи та іншими міжнародними організаціями.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 р. – Режим доступу : rada.gov.ua
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
3. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456–VI // ВВР України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572 (із змінами та доповненнями).
4. *Василик О. Д.* Державні фінанси України : підручник / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К. : Центр навч. літ-ри, 2003. – 608 с.
5. *Воронова Л. К.* Финансовое право : учеб. пособ. для студ. юрид. вузов и фак-тов / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. – Х., 2003. – 360 с.
6. Європейська хартія місцевого самоврядування // Збірка договорів Ради Європи. Українська версія. – К., 2000. – С. 194–205.
7. *Кравченко В. І.* Місцеві фінанси України : [навч. посіб.] / В. І. Кравченко. – К., 1999.
8. Офіційний сайт Президента України. – Режим доступу : www.president.gov.ua
9. Правове регулювання муніципальних фінансів в Україні : курс лекцій / [Н. Л. Губерська, О. С. Близнюк, О. А. Музика, Р. А. Усенко]. – К. : Академія муніципального управління, 2006. – 246 с.
10. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід / за ред. В. В. Толкованова. – К. : Крамар, 2011. – 249 с.
11. Розвиток місцевих фінансів в Україні та інших державах-членах Ради Європи / [К. Деві, Г. Петері, В. Росіхіна, В. Толкованов]. – К. : Крамар, 2011. – 240 с.
12. The Council of Europe report on “The Impact of Economic Downturn on Local Government in Europe”. – Strasbourg, 2010. – 81 p.
13. The Council of Europe Toolkit on Local Finances. – Strasbourg, 2008. – 59 p.
14. *Ott K.* Fiscal Destimulation Instead of Fiscal Stimulation / K. Ott. – Zagreb : Institute of Public Finance, 2009.
15. *Kraay A.* Fiscal Policy Responses to the Current Financial Crisis: Issues for Developing Countries ; Macroeconomics and Growth Research / A. Kraay, L. Serven, The World Bank, 2008.

16. ECA Economic Briefing. Office of the Chief Economist Europe and Central Asia World Bank Spring Meetings, 2009.

17. Puglia Antonella. Population and Social Conditions / Antonella Puglia // Statistics in Focus. – 2009. – P. 9.

18. Resolution of the Committee of the Regions on the financial crisis (2009/C 76/13) // The Official Journal of the European Union. – 2009.

Надійшла до редколегії 15.08.2012 р.

УДК 353.1:338:504

Я. С. ВИТВИЦЬКИЙ, А. Є. КЕРНИЧНА

МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ЕКОЛОГІЧНІЙ СФЕРІ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ ТА НАПРЯМИ ЙОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ

Досліджено поняття механізму управління у сфері екології. Визначено і проаналізовано основні недоліки існуючого механізму державного управління навколишнім природним середовищем. Запропоновано підхід щодо вдосконалення структури даного механізму на регіональному рівні.

Ключові слова: державне управління, навколишнє природне середовище, механізм управління, інституційне забезпечення, регіональний рівень.

The concept of the mechanism in ecology sphere. The major shortcomings of the existing mechanisms of state regulation are determined and analyzed. Directions for improving the structure of the mechanism at the regional level are proposed.

Key words: public administration, environment, mechanisms of state regulation, institutional support, regional level.

Механізм державного управління охороною навколишнього середовища в Україні ґрунтується на концепції платності природокористування, яка передбачає систему економічних важелів, спрямованих на акумуляцію матеріальних ресурсів для реалізації природоохоронних програм, з одного боку, і спонукання товаровиробників до підвищення екологічності застосування технологій та продукції – з іншого. Утвердження ринкових підходів до управління екологічною сферою в Україні вимагає належного наукового підґрунтя та постійного вдосконалення і практичного впровадження економіко-правових механізмів оздоровлення довкілля на всіх рівнях господарювання.

У зв'язку з цим виникає проблема створення таких інституційних, організаційних, економічних і правових умов, які б зробили вигідними для всіх заходи щодо захисту навколишнього природного середовища: для суспільства, держави, бізнесу, кожної людини. Її вирішення потребує подальшого вдосконалення механізму державного управління в екологічній сфері.

Дослідженню особливостей механізму управління екологічною складовою відводилось чільне місце у багатьох працях відомих українських вчених. Зокрема слід відмітити роботи В. Бакуменка [7], О. Ковалюк [14], О. Коротич [15], О. Веклич [5], С. Дорогунцова [8], Т. Завгородньої [12], Б. Данилишина [9] та ін.

Результати досліджень, здійснених як вітчизняними, так і зарубіжними вченими у сфері застосування різноманітних механізмів управління в екологічній сфері, доводять, що основні наукові завдання, які були поставлені ще багато років тому, і досі не втрачають своєї актуальності: які методи управління (адміністративні, економічні, соціально-психологічні) найбільшою мірою відповідають концепції сталого розвитку; як повинні бути змінені механізми управління природокористуванням, щоб найбільш адекватно враховувати екологічні витрати; яка роль економічних стимулів в управлінні еколого-економічними системами; які міжнародні організації є найбільш ефективними для досягнення регіональної та глобальної екологічної безпеки; чому екологічні податки та збори, що направлені на ресурсо- та енергозбереження не достатньо ефективні на практиці.

Завдання механізму управління у сфері екології зазвичай формуються в літературі з позиції досягнення екологічної безпеки і мотивації дотримання екологічних вимог, що, безумовно, є його пріоритетними цілями. Разом з тим регулювання економічних відносин у сфері охорони довкілля вивчає більше завдань, включаючи економічний захист державних інтересів у сфері природокористування, забезпечення умов для ефективного залучення природних ресурсів у господарську діяльність, економічну відповідальність за вилучення та нанесення збитків довкіллю, справедливий перерозподіл доходів від експлуатації природних ресурсів в комплексі із застосуванням економічних механізмів екологічно збалансованого розвитку [3, с. 5].

Механізм охорони довкілля має особливості, які зумовлені такими чинниками:

- інфраструктурним характером товарів та послуг в екологічній сфері;
- довготривалістю основних відтворювальних процесів у природокористуванні і переплетінням економічних та природних процесів;
- специфікою відносин власності на природні ресурси;
- специфікою ринкових відносин в екологічній сфері і значною роллю держави в управлінні природокористуванням [18, с. 45].

Треба зазначити, що механізм управління такого призначення має бути вбудований у загальну економічну систему, а не бути розрізненим набором методів та інструментів, спрямованих на вирішення тих чи інших екологічних проблем [10].

Існуючий в Україні механізм управління в екологічній сфері, можна віднести до м'якого типу, який має за мету, в основному, боротьбу з негативними екологічними наслідками, а не з причинами виникнення екологічних деструктивних впливів [17, с. 21].

Головною метою механізму управління екологічною складовою є:

- стимулювання до зменшення шкідливого впливу на довкілля;
- стимулювання раціонального використання та збереження компонентів довкілля, зменшення показників ресурсомісткості;
- створення за рахунок коштів, отриманих від екологічних зборів та платежів, джерел фінансування природоохоронних заходів, незалежних від державного та місцевого бюджетів [16, с. 207].

Головними недоліками існуючого механізму охорони навколишнього середовища на регіональному рівні є:

- плата здійснюється вже після нанесення збитків навколишньому середовищу;
- ставки платежів майже завжди встановлюються централізовано, а не з урахуванням реальних ринкових процесів;
- часто в реалізації існуючого механізму ускладнюючим є “людський фактор” на стадіях узгодження, вирішення та затвердження, що не виключає можливість корупції;
- даний механізм не стимулює використання підприємствами сучасних природоохоронних технологій [12].

На нашу думку, механізм державного управління в екологічній сфері має носити комплексний характер. Пропонуємо таку структурну схему такого механізму (рис. 1).

Розглянемо запропонований комплексний механізм. Важливу роль у реалізації такого механізму, у першу чергу, відіграє інституційне забезпечення.

У контексті здійснення адміністративної реформи в Україні система органів державного контролю у сфері охорони довкілля зазнала суттєвих змін. Так, 9 грудня 2010 р. Президент України підписав Указ “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” № 1085, яким з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління та, відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України [2, с. 334] оптимізовано систему органів державного управління у сфері охорони навколишнього середовища в Україні. Проте сьогодні не ухвалено уніфікований законодавчий акт, який містив би вичерпний перелік органів, що мають здійснювати державний контроль у цій сфері.

Інституційне забезпечення державного управління в екологічній сфері на рівні регіону, а саме Івано-Франківської обл., можна зобразити так, як показано на рис. 2. Для забезпечення виконання цими органами своїх функцій в Україні створено відповідну законодавчу базу, однак, на жаль, на даному етапі цивілізаційного поступу ще не вдалося досягнути ефективності законодавчого забезпечення дієвості природоохоронної політики.

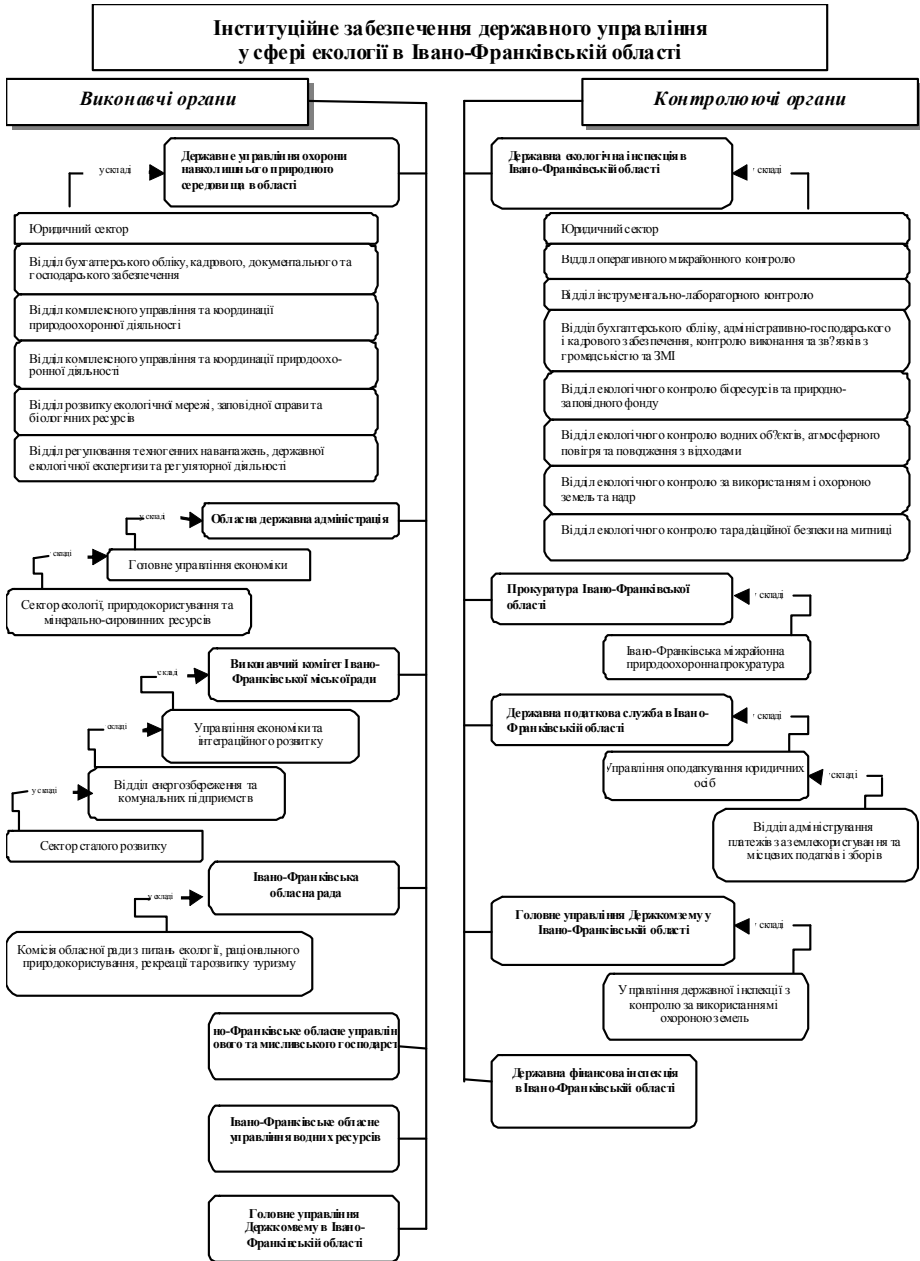


Рис. 2. Інституційне забезпечення державного управління у сфері екології в Івано-Франківській обл.

Це можливе за умови формування більш ефективної структури органів державного управління охороною навколишнього середовища і розмежування повноважень у цій сфері між усіма гілками влади. Адже, така кількість органів державного управління та наявність подвійних, а то й потрійних систем підпорядкування значною мірою перешкоджає здійсненню ефективного управління. Наприклад, варто урегулювати контролюючі функції органів державного управління, так як їх здійснення виконавчими органами місцевої влади є суто декларативними, без конкретних засобі впливу, що робить ці повноваження недієвими та зайвими.

Також при виконавчих органах районних, міських, селищних рад немає створених відділів екології, які би займалися тільки питаннями охорони навколишнього середовища, а не паралельно ще й комунальними проблемами територій, що нерідко ототожнюються з природоохоронними.

Беззаперечним є той факт, що реалізація механізмів державного управління екологічною складовою є неможливою без застосування сучасних інформаційних технологій, тобто належного інформаційного забезпечення, яке необхідне на кожному етапі реалізації екологічної політики в цілому.

Зокрема серед форм інформаційного забезпечення слід назвати такі, як “інформаційний моніторинг”, “інформаційну діагностику”, “інформаційний супровід” тощо. Найпоширенішими є інформаційний моніторинг та інформаційний супровід.

Інформаційний моніторинг визначається як технологія безперервного інформаційного спостереження за об’єктом у фіксованому інформаційному полі за вибраними індикаторами для діагностики і прогнозу розвитку об’єктів [19, с. 29].

Інформаційний супровід – сукупність робіт, спрямованих на забезпечення необхідною інформацією, починаючи від наукових досліджень і закінчуючи екологічним контролінгом усіх господарських процесів.

Треба зазначити, що реалізація ефективної екологічної політики можлива лише за умови наявності ефективного нормативно-правового забезпечення, що є сукупністю відповідних законодавчих актів, методик, нормативів, норм, які встановлюють права, обов’язки, обмеження, процедури тощо щодо реалізації екологічної політики. Повинна здійснюватись їх постійна систематизація, конкретизація, усунення існуючих протиріч і вдосконалення.

Також варто зазначити, що в сучасному світі для забезпечення ефективності механізму державного управління в екологічній сфері необхідним є застосування економічних інструментів, виходячи із принципів сталого та збалансованого еколого-економічного розвитку. Такими інструментами та важелями є податкові пільги, податкові кредити, платежі за забруднення навколишнього середовища, еколого-економічний контроль, санкції та штрафи за порушення природоохоронного законодавства.

Неможливо перебільшити значення науково-технічного забезпечення, зокрема таких його складових, як фундаментальні дослідження, прикладні дослідження та дослідно-конструкторські роботи. Фундаментальні наукові

дослідження – це основа для наукового прогресу, що являють собою наукову теоретичну та (або) експериментальну діяльність, спрямовану на одержання нових знань про закономірності розвитку природи, суспільства, людини, їх взаємозв'язку. Під прикладними дослідження розуміють наукову діяльність, спрямовану на одержання нових знань в екологічній сфері, що можуть бути використані для практичних цілей [1].

Дослідно-конструкторські роботи – сукупність взаємопов'язаних процесів зі створення нових або модернізації діючих природоохоронних засобів екологічно чистої продукції, виготовлення та випробування їх дослідних зразків [6].

Для ефективного функціонування комплексного механізму управління навколишнім середовищем важливим є також застосування організаційно-адміністративних та соціально-психологічних методів управління. Одним з найважливіших адміністративних методів є екологічний моніторинг – комплексна система спостережень, збору, обробки, систематизації та аналізу інформації про стан навколишнього середовища, який дає його оцінку і прогнозує зміни, розробляє обґрунтовані рекомендації для прийняття управлінських рішень [8].

Під екологічним контролінгом слід розуміти систему екологічного планування, обліку, контролю, аналізу та аудиту, реалізацію яких сприяє обґрунтуванню альтернативних підходів при здійсненні оперативного і стратегічного управління, спрямованих на підвищення еколого-економічної ефективності діяльності [13, с. 6].

На даному етапі суспільного розвитку все більша увага надається і такому методу управління, як екологічний маркетинг – управлінська функціональна діяльність у складі загальної системи менеджменту підприємства, спрямована на визначення, прогнозування та задоволення споживацьких потреб таким чином, щоб не порушувати екологічної рівноваги в довкіллі й не завдавати шкоди здоров'ю людей [4].

Очевидно, що забезпечення ефективності комплексного механізму державного управління неможливе без належного фінансового забезпечення. Це, передусім, вимагає перегляду механізму акумуляції коштів, принципів і процедур вкладання мобілізованого капіталу, вдосконалення банківської системи тощо.

Нарешті, ефективний механізм охорони довкілля має базуватися на збалансованому поєднанні примусово-обмежувальних і стимулюючо-компенсаційних регуляторів, що забезпечить сприятливіші умови для природокористування, а також для застосування екологічно безпечних технологій і методів господарювання.

Також необхідно істотно збільшити природоохоронні виплати з державного та місцевого бюджетів, впровадити ефективний економічний механізм природокористування, сформувати ринок екологічних послуг, систему екологічної сертифікації, ліцензування та аудиту, передбачити розвиток лізингу у сфері природокористування, розробити систему державної підтримки екологічного підприємництва [11].

Таким чином, для забезпечення максимальної ефективності державного управління в екологічній сфері запропоновано концепцію застосування комплексного механізму управління, який поєднує науково-технічне забезпечення, використання сучасних інформаційних технологій, економічних інструментів і важелів, методів управління докільям, удосконалення наявної структури системи органів державного управління.

Державне управління в екологічній сфері – процес складний, і тільки застосування комплексного підходу в змозі забезпечити вирішення викликів і проблем у суспільстві.

Література:

1. Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України // ВВР України, 1992. – № 12. – Ст. 165.
2. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085/2010 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 94. – Ст. 334.
3. *Бабина Ю. В.* Экономический механизм природопользования и охраны окружающей среды : [учеб. пособ.] / Ю. В. Бабина ; под. ред. проф. А. Т. Никитина; проф. МНЭПУ С. А. Степанова. – М. : МНЭПУ, 2003. – С. 5.
4. *Білявський Г. О.* Основи екології : навч. посіб. / Г. О. Білявський. – К. : Либідь, 2006. – 408 с.
5. *Веклич О. О.* Потрібен “євроремонт” економічного механізму екологічного регулювання / О. О. Веклич, В. В. Бугас // Вісник НАН України. – 2006. – № 3. – С. 49–57.
6. *Гринчуцький В. І.* Економіка підприємства : [навч. посіб.] / В. І. Гринчуцький, Е. Т. Карапетян, Б. В. Погрішук. – К. : Центр учбової літери, 2010. – 304 с.
7. Державне управління : Словник – довідник / за заг. ред. В. Д. Бакуменка, В. М. Князева. – К. : УАДУ, 2002. – 228 с.
8. *Дорогунцов С. І.* Екологія : [навч.-метод. посіб.] / С. І. Дорогунцов, К. Ф. Коценко, О. К. Аблова та ін. – К. : КНЕУ, 1999. – С. 152.
9. Екологічна складова політики сталого розвитку : [монографія] / Б. М. Данилишин ; Рада по вивч. продукт. сил України. – Донецьк : Юго-Восток, Лтд, 2008. – 256 с.
10. Економіка природокористування / за заг. ред. Т. С. Хачатурова. – М. : Вид-во моск. ун-ту, 1991. – 268 с.
11. Економічна енциклопедія : У трьох томах / редкол. : С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К. : ВЦ “Академія”, 2000. – Т. 1. – 864 с.
12. *Завгородня Т.* Удосконалення інструментів економічного механізму охорони навколишнього природного середовища / Т. Завгородня // Економіка України. – 2000. – № 2. – С. 67–70.
13. *Кірсанова Т. О.* Екологічний контролінг в системі управління підприємством : автореф. ... к.е.н. : спец. 08.08.01 “Економіка природокористування і охорони навколишнього середовища” / Т. О. Кірсанова. – Суми : Сумський державний університет, 2004. – 19 с.

14. Ковалюк О. М. Фінансовий механізм організації економіки України (проблеми теорії і практики) : [монографія] / О. М. Ковалюк. – Львів : ВЦ ЛНУ ім. І. Франка, 2002. – 396 с.
15. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України : [монографія]. – Х. : Вид-во ХарРІДУ НАДУ “Магістр”, 2006. – 220 с.
16. Кривень О. В. Формування екологічно збалансованого природокористування у контексті екологічної конституції землі / О. В. Кривенко // Науковий вісник НЛТУ України. – 2009. – Вип. 19-14. – С. 203–210.
17. Логачова О. В. Механізми регулювання антропогенних викидів парникових газів : автореф. дис. ... к.е.н. : спец. 08.00.06 “Економіка природокористування та охорони навколишнього середовища” / О. В. Логачова. – Донецьк, 2008. – 21 с.
18. Рябчиков А. К. Экономика природопользования : [учеб. пособие] / А. К. Рябчиков. – М. : Элит – 2000, 2002. – 192 с.
19. Філіпова Л. Інформаційне забезпечення наукових досліджень: тенденції розвитку (на прикладі медичної науки) / Л. Філіпова, Н. Артамонова // Вісник книжкової палати. – 2010. – № 11(160). – С. 24–32.

Надійшла до редколегії 26.06.2012 р.

УДК 351.77:61

Б. Б. ЛЕМІШКО, Р. Ю. ГРИЦКО

СТРАТЕГІЯ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПЕРВИННОЮ МЕДИЧНОЮ ДОПОМОГОЮ ЛЬВІВЩИНИ

Подано основні напрямки розвитку первинної та спеціалізованої медичної допомоги Львівщини в амбулаторних умовах на першому (до 2015 року) та другому (до 2020 р.) етапах модернізації родинної медицини, в Україні.

Ключові слова: механізми державного управління; первинна медична допомога; родинна медицина; кадри; кваліфікація.

Here are presented the main development directions of primary and specialized medical care of Lviv region in ambulatory conditions on first (till 2015) and second (till 2020) stages of family medicine modernization in Ukraine.

Key words: state management mechanisms; primary medical care; family medicine; human resources; qualification.

Актуальність становлення і розвитку первинної медичної допомоги (ПМД) на засадах сімейно (родинної) медицини (РМ) в Україні та на Львівщині як засадничого напрямку модернізації системи охорони здоров'я (СОЗ) з метою поліпшення її якості та ефективності є очевидною.

Формування організаційно-функціональних засад і матеріально-технічних умов повноцінного та якісного розвитку моделі надання первинної медичної допомоги на засадах родинної медицини протягом 2008 – 2011 рр. проходило досить активно на основі раціонального використання механізмів державного управління на регіональному рівні. При цьому програмно-цільове планування як засадничий важіль організаційного механізму державного управління із залученням до процесу реорганізації ПМД на засадах РМ та її розвитку територіальних громад, органів місцевого самоврядування і державної влади дозволило вирішувати надзвичайно складні медико-соціальні проблеми, хоч багато питань залишаються невирішеними.

Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ) у своїй стратегії “Основи політики досягнення здоров'я для всіх в Європейському регіоні” ще в 1998 р. визначила таке завдання: “Наявність у 90 % країн Європейського регіону сімейних лікарів і медичних сестер, які є основною складовою інтегрованої первинної медико-санітарної допомоги” [6].

Як відзначає ВООЗ, суспільно орієнтована ПМД на засадах РМ є найліпшою моделлю, від якості та ефективності якої залежить загальний рівень і доступність системи охорони здоров'я, що суттєво впливає на формування і відтворення людського ресурсу – найважливішого чинника економічного, науково-технічного та соціального прогресу.

Нові відповідальні завдання державного значення щодо подальшого розвитку РМ поставлені в законах України “Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо удосконалення надання медичної допомоги” від 07.07.2011 р. № 3611-VI і “Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві” від 07.07.2011 р. № 3612-VI. Цими ж законами визначено політичний, організаційний, мотиваційний, економічний та правовий механізми державного управління подальшим розвитком ПМД на засадах РМ [1; 3].

Упровадженню та відпрацюванню нових методів відомих механізмів державного управління щодо підвищення доступності та ефективності медичного обслуговування населення України присвячується пілотний проект, затверджений вищенаведеним законом, у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та м. Києві.

Статті 3 і 4 Закону регламентують надання ПМД і вторинної амбулаторно-поліклінічної медичної допомоги у відокремлених закладах: центрах ПМД і консультативно-діагностичних центрах. При цьому, згідно із ст. 7, названі центри фінансуються з різних бюджетів. Це, на нашу думку, суттєво погіршує доступність населення до вторинної амбулаторно-поліклінічної медичної допомоги. Досвід Львівщини, який набуто амбулаторно-поліклінічними закладами, що працюють на засадах РМ, протягом останніх восьми років засвідчує доцільність на перехідний період зберігати в одному амбулаторно-поліклінічному закладі фахівців родинної медицини та вузьких спеціалістів, які надають медичну допомогу в територіальних поліклініках.

Мета роботи – розглянути чинники модернізації державного управління первинною медичною допомогою на Львівщині.

Механізми державного управління реформуванням ПМД на засадах РМ та її розвитком на Львівщині протягом останніх років визначались обласною цільовою програмою “Розвиток первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини на 2008 – 2011 роки” [7].

Організаційний механізм державного управління розвитком РМ на регіональному рівні удосконалювався за допомогою таких інструментів, як накази головного управління охорони здоров’я Львівської обласної державної адміністрації:

– “Про затвердження комплексу заходів з розвитку загальної практики – сімейної медицини на період до 2011 року” від 02.04.2010 р. № 1303/01;

– “Про моніторинг державних програм у галузі охорони здоров’я” від 28.05.2010 р. № 375 на виконання “Концепції Державної програми розвитку первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини на період до 2010 року”, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.07.2006 р. № 421-р, і Закону України “Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини до 2011 року” від 22.01.2010 р. № 1841-VI [2; 4];

– “Про план-графік реформування галузі охорони здоров’я Львівської області на 2010 – 2014 роки” від 20.07.2010 р. № 524.

Формування закладів загальної практики – сімейної медицини (ЗПСМ) протягом 2008 – 2011 рр. відбувалося досить активно. На кінець 2011 р. на Львівщині функціонувало 275 закладів РМ, з них у сільській місцевості – 172, у містах – 103, у яких працювало 747 сертифікованих родинних лікарів.

За рахунок розширення мережі закладів РМ та приросту штатних посад і фізичних осіб фахівців РМ спостерігається більш виражене зростання охопленості населення родинною медициною в сільській місцевості з 59,19 % у 2009 р. до 70,4 % у 2011 р., ніж у містах (з 37,97 % у 2009 р. до 45,5 % – у 2011 р.).

Показник укомплектованості штатних посад сертифікованими сімейними лікарями у 2011 р. становив 93,57 % і був суттєво вищим від загальнодержавного (76,0 %). Середній показник кількості родинних лікарів у Львівській обл. на 10 тис. населення склав 2,82. Завантаженість на одну штатну посаду родинного лікаря в 2011 р. зросла пересічно порівняно з 2009 роком з 1673,24 осіб прикріпленого населення до 1710,64 осіб різних вікових груп. При середній кількості відвідувань пацієнтів до одного родинного лікаря (функція посади) по області 5495,81 на одного мешканця протягом року припадає 3,21 відвідувань (у містах – 4,36, у сільській місцевості – 2,25 відвідувань). При цьому 31,4 % усіх відвідувань родинних лікарів пацієнтами відбувається з профілактичною метою.

Профілактична спрямованість у роботі родинних лікарів дозволила знизити рівень первинного виходу на інвалідність людей працездатного віку до 44,27 у 2011 р. на 10 тис. працездатного населення при державному завданні 53,4.

Смертність серед працездатного населення від неінфекційних хвороб за цей час зменшилась до 353,2 на 100 тис. людей працездатного віку при державному завданні – 620,7 [6].

Стратегія реформування ПМД в Україні на засадах РМ на період 2012 – 2020 рр. визначена названими вище законодавчими актами.

Законом України “Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров’я щодо удосконалення надання медичної допомоги” на першому етапі з 01.01.2015 р. запроваджуються зміни системи та видів медичної допомоги, загальних правил фінансування охорони здоров’я, забезпечення надання медичної допомоги. На цьому етапі медична допомога реалізується через наявну мережу закладів охорони здоров’я.

На другому етапі (з 01.01.2015 р. до 01.01.2020 р.) наведеним вище Законом передбачено створення центрів ПМД і консультативно-діагностичних центрів як окремих юридичних осіб на амбулаторному рівні, так і у складі лікарень, госпітальних баз з організацією в них планових і реабілітаційних (одно- та багатопрофільних) лікарень, хоспісів і шпиталів екстреної медичної допомоги, а також забезпечення переходу до надання первинної медичної допомоги з 01.01.2020 р. виключно на засадах сімейної медицини.

Поряд з цим у пілотних регіонах на підставі Закону України “Про порядок проведення реформування системи охорони здоров’я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій обл. та місті Києві” запроваджено нові підходи до організації роботи закладів охорони здоров’я. Вони передбачають проведення протягом 2011 – 2014 рр. структурно-організаційної та функціональної перебудови системи медичного обслуговування, у тому числі створення центрів первинної медичної (медико-санітарної) допомоги (надалі – центрів ПМД) як нових закладів охорони здоров’я та їх підрозділів на базі чинної мережі закладів охорони здоров’я, які задовольняють потреби населення в первинній медичній допомозі. Зокрема, у цих регіонах запроваджено створення центрів ПМД як окремих юридичних осіб.

Рішенням Ради регіонів від 08.12.2011 р. рекомендовано Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, обласним та Севастопольській міській державним адміністраціям, що не входять до пілотних регіонів, завершити до кінця 2012 р. формування мережі закладів охорони здоров’я, що надають ПМД шляхом, зокрема, затвердження до 01.03.2012 р. плану модернізації мережі таких закладів із визначенням кількості необхідних центрів ПМД, а також сприяти прийняттю рішень місцевих рад щодо утворення таких центрів як окремих юридичних осіб.

Успішне виконання обласної цільової програми “Розвиток первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини на 2008 – 2011 роки”, затвердженої Львівською обласною радою показало, що програмно-цільове планування сприяє якісному і ефективному розвитку родинної медицини та поліпшенню якості охорони громадського здоров’я.

Згідно з положеннями Закону України “Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров’я щодо удосконалення надання

медичної допомоги” та на виконання названого вище рішення Ради регіонів у Львівській обл. на даний час відбувається поетапне реформування системи охорони здоров’я з модернізацією мережі її закладів.

На першому етапі перехідного періоду до 2015 р. з метою підвищення якості та ефективності ПМД на засадах РМ заплановано проведення заходів, визначених обласною цільовою програмою “Розвиток сімейної медицини та її профілактичної спрямованості на 2012 – 2014 роки” (далі – Програма), яка затверджена сесією Львівської обласної ради 28.02.2012 р. № 390.

Ця програма діє в межах Львівської обл. стосовно мережі закладів охорони здоров’я, які надають первинну та вторинну амбулаторно-поліклінічну медичну допомогу.

Метою Програми є реалізація політичного механізму державного управління розвитком родинної медицини на регіональному рівні; збільшення охоплення населення області ПМД з підвищенням якості та ефективності первинної медичної допомоги на засадах РМ; поліпшення превентивної медичної допомоги мешканцям територіальних громад, зниження інвалідизації та смертності населення на дільницях від неінфекційних хвороб.

Головними завданнями Програми визначено:

Завдання 1 “Розвиток мережі закладів первинної медичної допомоги на засадах сімейної медицини” передбачає:

– відкриття восьми центрів ПМД;

– оснащення 85 % новостворених закладів ПД на засадах РМ обладнанням, інвентарем та засобами зв’язку відповідно до табелів оснащення на загальну суму 6000 тис. грн та 60 % – спеціальним транспортом на загальну суму 8000 тис. грн з обласного бюджету, що поліпшить якість і доступність медичної допомоги мешканцям області;

– створення 20 мобільних діагностичних лабораторій при районних центрах ПМД на суму 4000 тис. грн, що наблизить якісну діагностику до віддалених амбулаторій РМ;

– створення 25 пунктів невідкладної медичної допомоги при закладах ПМД на засадах РМ, розміщених вздовж міжнародних автомобільних доріг на суму 3000 тис. грн, що забезпечить доступність такої допомоги на постійній основі та під час проведення Євро-2012.

Завдання 2 “Профілактична спрямованість роботи закладів сімейної медицини” передбачає оснащення діагностичним обладнанням та реактивами (у т.ч. діагностичними експрес-методиками) закладів РМ на загальну суму 5700 тис. грн з метою поліпшення якості профілактики найпоширеніших захворювань.

Завдання 3 “Підвищення кваліфікації фахівців сімейної медицини” передбачає створення одного обласного і трьох міжрайонних навчально-практичних центрів і забезпечення ефективного безперервного професійного розвитку фахівців РМ на що передбачено Програмою 5000 тис. грн.

Завдання 4 “Науково-методичне, інформаційне забезпечення та рекламний супровід виконання Програми” передбачає оснащення автоматизованих

робочих місць родинних лікарів з доступом їх до мережі Інтернет і формування реєстрів здоров'я територіальних громад, забезпечення закладів РМ науково-методичною літературою та інформаційно-рекламною продукцією на загальну суму 4950 тис. грн.

Виконання Програми забезпечить:

- поліпшення якості надання медичної допомоги мешканцям Львівщини за рахунок її керованості, профілактичної спрямованості, стандартизації та доказовості, а також наблизеності до населення і доступності;

- збільшення чисельності населення, якому надається ПМД на засадах РМ до 70 %, у т.ч. до 80 % – у сільській і 55 % – у міській місцевостях та у м. Львові.

Зокрема заплановано:

- зниження показника смертності осіб працездатного віку на Львівщині від неінфекційних хвороб до 305,0 на 100 тис. працездатного населення на дільницях родинних лікарів;

- щорічне збільшення частини звернень населення до родинних лікарів з профілактичною метою на 2 % і досягнення цього показника в 2014 р. 40 %;

- досягнення показника медичної допомоги, що починається і закінчується на рівні ПМД – 75 % у містах і 87 % – у сільській місцевості;

- оснащення 85 % закладів РМ медичним обладнанням і забезпечення їх спеціалізованим транспортом – на 60%.

Відповідно з Наказом ГУОЗ ЛОДА “Про створення центрів первинної медико-санітарної допомоги” від 07.07.2012 р. № 585 з метою забезпечення виконання завдань другого етапу перехідного періоду до 2020 р. зобов'язано начальників управлінь охорони здоров'я і головних лікарів закладів охорони здоров'я:

1. Забезпечити виконання в повному обсязі цільової програми “Розвиток сімейної медицини та її профілактичної спрямованості на 2012 – 2014 роки”.

2. Завершити до кінця 2012 р. формування мережі закладів охорони здоров'я шляхом створення центрів ПМД та консультативних діагностичних центрів.

3. Розробити та подати на затвердження органів місцевого самоврядування План модернізації мережі закладів охорони здоров'я на 2015 – 2019 роки з визначенням:

- кількості необхідних центрів ПМД на засадах РМ як окремих юридичних осіб, консультативних діагностичних центрів як окремих юридичних осіб, так і у складі госпітальних баз; госпітальних баз з організацією в них планових і реабілітаційних (одно- та багатопрофільних) лікарень, хоспісів і шпиталів екстреної медичної допомоги;

- потреби в ресурсних затратах, медичному обладнанні та сан транспорті з метою юридичного розмежування закладів охорони здоров'я відповідно до рівнів надання медичної допомоги;

- потреби у фахівцях РМ для кожного закладу, яка для області до 2012 р. за прогнозними розрахунками складає 448 фізичних осіб;

– пропозиції щодо активізації безперервного професійного розвитку фахівців і створення міжрайонних навчально-практичних центрів родинної медицини;

– забезпечення закладів ПМД, які працюють на засадах РМ, автоматизованими робочими місцями фахівців РМ з відповідним програмним забезпеченням і навчанням фахівців для роботи на такому обладнанні;

– створення в усіх закладах РМ внутрішнього професійного аудиту;

– щорічної оцінки якості роботи фахівців РМ за рейтинговою системою з визначенням коефіцієнтів трудової участі кожного з них у виконанні завдань з лікувально-профілактичної роботи та підвищення якості медичної допомоги населенню;

– підготовки умов для оплати праці фахівців РМ за кількість і якість виконаної роботи [3].

Отже, стратегія модернізаційного розвитку родинної медицини на регіональному рівні у Львівській обл. ґрунтується на відповідній базовій перепідготовці колишніх дільничних терапевтів і педіатрів за програмою загальної практики – сімейної медицини на факультетах післядипломної освіти та їх безперервному професійному розвитку, без відриву від основної роботи за участю вузьких спеціалістів, які працюють в амбулаторно-поліклінічних закладах. Окрім цього, для ефективної роботи фахівців РМ в окремих центрах ПМД необхідне відповідне оснащення закладів медичним обладнанням і санітарним автотранспортом, а також сучасними засобами зв'язку, комп'ютерною технікою і програмним забезпеченням автоматизованих робочих місць. Необхідно також провести відповідну підготовку значної частини фахівців РМ для роботи з комп'ютерною технікою, що дозволить оптимізувати їх поліпрофільну діяльність щодо поліпшення стану здоров'я мешканців територіальних громад.

Література:

1. Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо удосконалення надання медичної допомоги : Закон України від 07.07.2011 р. № 3611-VI. – Режим доступу : rada.gov.ua

2. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини до 2011 року : Закон України від 22.01.2010 р. № 1841-VIII// Управління закладами охорони здоров'я. – 2010. – № 3. – С. 57–68.

3. Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві : Закон України від 07.07.2011 р. № 3612-VI. – Режим доступу : rada.gov.ua

4. Концепція Державної програми розвитку первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини на період до 2010 року : постанова Кабінету Міністрів України від 24.06.2006 р. № 421-р. – Режим доступу : rada.gov.ua

5. Забезпечення якості медичної допомоги населенню на засадах сімейної медицини / [Б. Б. Лемішко, І. О. Мартинюк, Н. Б. Метелиця та ін.]. – Львів, 2011. – 19 с.

6. Здоровье-21 – Основы политики достижения здоровья для всех в Европейском регионе ВОЗ. – Копенгаген: Европейское региональное бюро ВОЗ, 1998. – (Европейская серия № 6 “Здоровье для всех”).

7. Розвиток первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини на 2008 – 2011 роки : Обласна цільова програма, затверджена Львівською обласною радою 23.04.2008 р. № 552. – Львів, 2008. – 33 с.

8. *Лемішко Б. Б.* Механізм державного управління розвитком сімейної медицини Львівщини [монографія] / Б. Б. Лемішко. – Львів : Сполом, 2011. – 308 с.

Надійшла до редколегії 26.04.2012 р.

УДК 35.072

П. С. ПОКАТАЄВ

ТЕОРЕТИЧНЕ ОРІЄНТУВАННЯ В СУЧАСНОМУ НАУКОВОМУ ПІДХОДІ ДО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розглянуто визначення категорії, ознаки і принципи, функції та цілі щодо фінансового контролю на місцевому рівні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, бюджетний кодекс, місцеві бюджети, державний фінансовий контроль.

Definition of categories, features and principles, functions and objectives of financial control at the local level have been considered.

Key words: local government, budget lawbook, local budgets, state control over finances.

Істотний вплив на роботу державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування буде мати регламентація й “прозорість” роботи апарата органів, у яких вони працюють, і процедур надання ними послуг.

На сучасному етапі розвитку країни особливої актуальності набувають питання вдосконалення управління, важливою функцією якою є контроль. Держава не може нормально функціонувати і розвиватися без чітко організованої системи контролю за виробництвом, розподілом і перерозподілом суспільного продукту та іншими сферами суспільного життя в державі. Контроль є невід’ємним елементом надбудови суспільства, який зазнає серйозних змін у процесі розвитку його політичної системи, органів державного і господарського управління, законодавчої і виконавчої влади.

Ефективність роботи органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування в державі значною мірою залежить від здійснення контролю за виконанням законів, рішень, розпоряджень, від належної організації їх виконання. Систематичний і всеосяжний контроль сприяє забезпеченню наукової обґрунтованості рішень, розпоряджень та інших нормативних документів, своєчасній їх реалізації. Він є необхідною умовою виявлення й усунення недоліків у діяльності об'єктів управління та причин, які їх породжують. Контроль дисциплінує працівників апарату управління, дає можливість об'єктивно оцінювати рівень їхньої компетентності та відповідальності, сприяє поширенню позитивної практики роботи.

Формальний контроль, який практикується в Україні, особливо погано пристосований до вирішення нагальних проблем. Тому пропонуємо використовувати чотири типи контролю, які доповнюють один одного:

- рефлексивний/інтегративний контроль враховує спільні інтереси, цінності та уявлення;
- попереджувальний контроль здійснюється через визначення та контроль за дотриманням обмежень, наказів та заборон. В організації має бути чітко визначено, яка поведінка є прийнятною, а яка ні;
- діагностичний контроль відбувається шляхом визначення цілей та контролю за їх досягненням;
- інтерактивний контроль здійснюється через відкритий діалог, спрямований на вдосконалення стратегії.

Висока ефективність організації забезпечується завдяки збалансуванню механізмів контролю, коли формальні і неформальні правила органічно поєднані в тому чи іншому культурному середовищі. Командно-адміністративну систему управління можна охарактеризувати як суміш інтегративного контролю (культура поведінки та однакового розуміння ідеології) та попереджувального контролю. Система створила слухняну та відносно надійну адміністративну машину, але, проігнорувавши діагностичний та інтерактивний механізми контролю, зумовила загальну неефективність. У цьому контексті реформу державного управління можна розглядати як пошук балансу. Інтегративний контроль має бути відновлений, а діагностичний та інтерактивний механізми контролю слід створити з нуля. Що це означає в умовах України?

Інтегративний контроль вимагає створення спільного розуміння у державних службовців, які дії є прийнятними, а які – ні, а також підходу до державного управління в період кризи.

Діагностичний контроль вимагає системного підходу до визначення стратегічних цілей для місцевих органів самоврядування та державних службовців у цілому. Це не слід плутати з постійною розробкою планів роботи, що відбувається зараз. Сьогодні плани існують у вигляді переліків заходів, слабо пов'язаних з цілями органів місцевого самоврядування. Існує нагальна потреба створювати процедури корпоративного та стратегічного планування, які мають стати основою діяльності місцевих органів самоврядування.

І нарешті, інтерактивний контроль вимагає створення процедур, що дозволили б державним службовцям і громадянському суспільству стати учасниками діалогу щодо альтернативних варіантів рішень.

Фінансовий контроль – комплексна і цілеспрямована фінансово-правова діяльність органів фінансового контролю або їх підрозділів чи представників, а також осіб, уповноважених здійснювати контроль, що базується на положеннях актів чинного законодавства. Він полягає в установленні фактичного стану справ на підконтрольному об'єкті щодо його фінансово-господарської діяльності та спрямований на забезпечення законності, фінансової дисципліни і раціональності в процесі формування, розподілу, володіння, використання та відчуження активів для ефективного соціально-економічного розвитку всіх суб'єктів фінансових правовідносин.

Фінансовий контроль передбачає перевірку господарських і фінансових операцій щодо їхньої достовірності, законності, доцільності й ефективності. Останнім часом до проблеми державного фінансового контролю за використанням коштів місцевого самоврядування зверталися Л. Грицак, Л. Гуцаленко, В. Дерій, М. Карлін, М. Коцупатрий, І. Лопушинський, А. Монаєнко, О. Солонтай, А. Странніков та ін., у чиїх працях розглянуто структуру органів державного фінансового контролю, закріплені за ними повноваження, проблемні питання щодо здійснення контролю за виконанням місцевих бюджетів тощо. Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми.

Мета статті – з'ясувати та уточнити визначення категорії, ознаки та принципи, функції та цілі щодо фінансового контролю на місцевому рівні.

Державний фінансовий контроль – різновид фінансового контролю, що здійснюється відповідними органами державного фінансового контролю. Він полягає в установленні фактичного стану справ щодо дотримання вимог чинного законодавства на підконтрольному об'єкті, спрямований на забезпечення законності, фінансової дисципліни і раціональності під час формування, розподілу, володіння, використання та відчуження активів, що належать державі, а також використання коштів, що залишаються в суб'єкта фінансових правовідносин у зв'язку з наданими пільгами за платежами до бюджетів, державних позабюджетних фондів і кредитів, отриманих під гарантії Кабінету Міністрів України. Організаційна структура державного фінансового контролю в Україні наведена на рисунку.

Основною метою державного фінансового контролю є:

- 1) викриття на підконтрольних об'єктах порушень принципів законності, ефективності, доцільності й економії при формуванні та використанні державних фінансових і матеріальних ресурсів, відхилень від прийнятих норм, стандартів на якомога ранній стадії;
- 2) притягнення винних до відповідальності, забезпечення відшкодування заподіяних збитків;
- 3) вжиття заходів з метою запобігання таким порушенням у майбутньому.

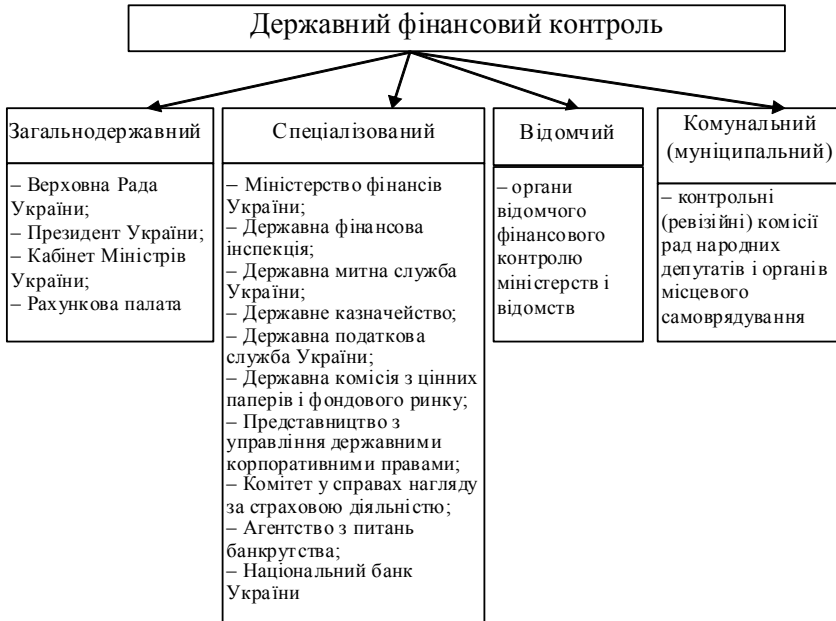


Рисунок. Організаційна структура державного фінансового контролю в Україні

Завданням державного фінансового контролю є забезпечення законності, ефективності, фінансової дисципліни і раціональності в процесі формування; розподілу, володіння, використання та відчуження активів, що належать державі.

Державний фінансовий контроль є однією з важливих функцій державного управління, яка полягає у сприянні реалізації фінансової політики держави, забезпеченні процесу формування й ефективного використання фінансових ресурсів держави для досягнення поставлених нею цілей у сфері фінансів. Він виконує такі основні функції: профілактичну, інформаційну та мобілізуючу.

Профілактична функція фінансового контролю полягає у виявленні фактів порушень законодавства та сприянні ліквідації явищ, які породжують безгосподарність з боку підприємств і випадки недотримання ними вимог чинних нормативних документів у майбутньому. Інформаційна функція це – одержана під час проведення контролю інформація, яка є підставою для прийняття адекватних рішень і проведення коригуючих дій, завдяки чому забезпечується нормальне функціонування об'єкта, що перевіряється. При здійсненні контролю виявляють не тільки недоліки, а й позитивні явища в діяльності підприємств. Останні як передовий досвід можуть використовувати і на інших підприємствах, завдяки чому реалізується мобілізуюча функція фінансового контролю.

Функції фінансового контролю полягають у сприянні діяльності підприємств різних форм власності за допомогою економічних важелів і стимулів. Фінансовий контроль допомагає державі здійснювати безперервне спостереження і перевірку діяльності на об'єктах управління, виявляти причини порушення законодавства, керувати процесом розподілу й споживання суспільного продукту і використання фінансових ресурсів. Функції фінансового контролю визначаються інтересами суспільства.

Значення фінансового контролю полягає в такому:

- закріпленні законності й демократії в суспільстві;
- запобіганні правопорушенням і зловживанням;
- виявлянні порушень і відхилень від вимог чинного законодавства й обґрунтування рішень та дій для притягнення до відповідальності винних посадових осіб;
- захисті і збереженні власності.

На фінансовий контроль як функцію управління покладено завдання безперервного спостереження за процесом виробництва, розподілу, обміну і споживання суспільно необхідного продукту та їх перевірка, а також виявлення порушень законності фінансово-господарської діяльності. Тому в широкому розумінні предметом фінансового контролю є господарська і фінансова діяльність підприємств та організацій. А предметом державного фінансового контролю є безпосередньо активи, що належать державі, у формуванні, розподілі, володінні, використанні та відчуженні яких бере участь підконтрольний об'єкт, а також кошти, що залишаються в розпорядженні підконтрольного об'єкта у зв'язку з наданими пільгами за платежами до бюджетів, державних позабюджетних фондів, кредити, отримані під гарантії Кабінету Міністрів України, а також нормативно-правова діяльність підконтрольних об'єктів.

Об'єкти державного фінансового контролю – підконтрольні об'єкти, які беруть участь у формуванні, розподілі, володінні, використанні та відчуженні активів, що належать державі, коштів, що залишаються в їхньому розпорядженні у зв'язку з наданими пільгами за платежами до бюджетів чи державних позабюджетних фондів та отриманням кредитів під гарантії Кабінету Міністрів України, а також операції, що проводяться підконтрольними об'єктами з такими активами.

Принципи організації державного фінансового контролю:

1) розмежування місця, ролі, завдань і функцій органів державного фінансового контролю згідно з установленим Конституцією та законодавством України розмежуванням компетенції законодавчої та виконавчої влади;

2) функціональна, організаційна, персональна та фінансова незалежність органів державного фінансового контролю та їхніх посадових осіб від підконтрольних об'єктів;

3) координація діяльності органів державного фінансового контролю для уникнення дублювання в їх роботі та забезпечення єдиної системи державного фінансового контролю на всіх рівнях державної влади.

Основними принципами здійснення державного фінансового контролю є: законність, обов'язковість, стратегічна спрямованість, неупередженість, всебічність (всеосяжність), системність, плановість, регулярність (своєчасність), конкретність, економічність, гласність (за умови дотримання державної, службової, комерційної та іншої таємниці, яка охороняється законом), дієвість.

Відповідно до статей 109 – 115 Бюджетного кодексу України контроль за дотриманням бюджетного законодавства здійснюють Верховна Рада України, Рахункова палата, Міністерство фінансів, Державне казначейство, Державна фінансова інспекція (замість раніше існуючої контрольно-ревізійної служби), Верховна Рада Автономної Республіки Крим та відповідні місцеві ради, Рада міністрів АРК, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних рад [2].

Так, у квітні 2011 р. з причини втрати чинності Указу Президента України “Про Положення про Головне контрольно-ревізійне управління України” [3], повноваження з державного фінансового контролю покладено на новостворений орган – Державну фінансову інспекцію, яка є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України та входить до системи органів виконавчої влади [4].

Згідно зі ст. 113 Бюджетного кодексу України Державній фінансовій інспекції надано повноваження зі здійснення державного фінансового аудиту суб'єктів господарювання державного сектора економіки і в діяльності бюджетних установ. Як відомо, державний фінансовий аудит – це дослідження роботи державних підприємств, метою якого є не покарання, а попередження можливих порушень. Це нововведення наближує КРУ до європейських стандартів, і нині КРУ впроваджує його як пілотний проект на окремих державних підприємствах України, тим самим здійснюючи перехід від фіскальних заходів до запобіжних.

Крім того, до її повноважень відносяться контроль за:

- цільовим та ефективним використанням коштів державного та місцевих бюджетів;
- цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), одержаних під державні (місцеві) гарантії;
- достовірністю визначення потреби в бюджетних коштах при складанні планових бюджетних показників;
- відповідністю взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі);
- веденням бухгалтерського обліку, а також складанням фінансової і бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм і звітів про їх виконання (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі), кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету.

Разом з тим, Державній фінансовій інспекції надано більш широку повноваження. Так, вона має право здійснення фінансового контролю за діяльністю суб'єктів господарської діяльності незалежно від форми власності, які не віднесені законодавством до підконтрольних установ, за рішенням суду, винесеним на підставі подання прокурора або слідчого для забезпечення розслідування кримінальної справи (п. 1, ст. 4 [4]). Тоді як попередній орган мав право контролювати лише використання та збереження коштів і матеріальних цінностей з бюджетів та державних цільових фондів.

Державна фінансова інспекція зобов'язана контролювати правильність визначення потреби в бюджетних коштах та взяттям зобов'язань, ефективне використання коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності крім міністерств та інших органах виконавчої влади у фондах загальнообов'язкового державного соціального страхування, підприємствах, в установах та організаціях, які отримують (отримували у періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів, а також державних фондів і фондів загальнообов'язкового державного, та контролювати процес дотримання законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу щодо державного і місцевих бюджетів.

Державна фінансова інспекція має право самостійно реагувати на депутатські запити і звернення громадян. При проведенні перевірки органів місцевого самоврядування контролюючі органи мають:

- відстежити рівень дотримання порядку проходження бюджетних коштів від поточного рахунку місцевого бюджету основного рівня території (обласного, районного, міського) та рахунків з обліку коштів державного та місцевого бюджетів в органах Державного казначейства через основних розпорядників коштів на фінансування заходів, передбачених показниками видаткової частини відповідного бюджету, а також установити, чи за цільовим призначенням правильно і ефективно витрачалися кошти, виділені з бюджетів усіх рівнів;

- перевірити правильність формування та використання коштів від надходжень, які мають цільове призначення, у тому числі кошти цільових фондів, утворених за рішеннями органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, а також власних надходжень бюджетних установ;

- оцінити стан збереження та ефективність використання державного і комунального майна, інших матеріальних і нематеріальних активів установами, підприємствами та організаціями, що отримують кошти з бюджетів різних рівнів, а також виконання вимог законодавства щодо операцій із необоротними активами, які складають матеріальну основу місцевого самоврядування та балансо-утримувачами яких є підприємства і організації, що не фінансуються з бюджету.

Як правило, перевірка місцевих бюджетів проводиться в плановому порядку контролюючими органами центрального та територіального рівня, у разі потреби – спільно з іншими органами державного фінансового контролю залежно від рівня місцевого бюджету. Планові виїзні ревізії проводяться

відповідно до планів контрольно-ревізійної роботи, затверджених в установленому порядку, позапланові виїзні ревізії – за наявності підстав, визначених законодавством.

Разом з тим сьогодні вимагає вироблення нових підходів до здійснення державного фінансового контролю за виконанням місцевих бюджетів. Так, Концепція реформування місцевих бюджетів, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України 23 травня 2007 р., передбачає, що підвищення ефективності управління коштами місцевих бюджетів і посилення контролю і відповідальності за дотриманням бюджетного законодавства має здійснюватися шляхом:

- надання органам місцевого самоврядування методичної та консультаційної допомоги з питань реформування місцевих бюджетів;
- удосконалення процедури фінансового контролю за дотриманням бюджетного законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу його учасниками відповідно до повноважень, визначених законодавством, забезпеченням економного та ефективного управління бюджетними коштами відповідно до встановлених напрямів їх використання;
- запровадження механізму моніторингу та оцінки ефективності здійснення органами місцевого самоврядування їх повноважень, підвищення відповідальності за здійснення таких повноважень;
- розроблення системи моніторингу результатів роботи органів місцевого самоврядування в умовах реформування місцевих бюджетів;
- запровадження системи щорічної рейтингової оцінки результатів роботи органів місцевого самоврядування з управління бюджетними коштами;
- удосконалення процедури здійснення внутрішнього фінансового контролю в бюджетних установах;
- активізація роботи органів місцевого самоврядування, спрямованої на підвищення ефективності використання бюджетних коштів (оптимізація мережі бюджетних установ, застосування дієвих методів економії бюджетних коштів тощо) [6].

На сьогодні стан фінансової бази місцевого самоврядування в Україні є вкрай незадовільним. Низка проблем формування фінансово-матеріальної бази місцевого самоврядування ще чекає свого вирішення. Зазначимо, саме цим проблемам приділяється найбільша увага з усіх економічних проблем, зосереджених на цьому рівні управління. Усі інші економічні проблеми (питання ринкових перетворень, проблеми розвитку промисловості в урбанізованих системах, проблеми стимулювання розвитку підприємницької діяльності, проблеми створення ринку землі у містах, проблеми забезпечення інноваційних процесів у системах управління територіальними утвореннями – селами, містами, проблеми розвитку ринку муніципальних паперів тощо) не можуть бути розв'язані без вирішення проблем фінансової і матеріальної бази місцевого самоврядування. Але найголовнішим є те, що слабка фінансова і матеріальна основа органів місцевого самоврядування не дозволяє їм займатися вирішенням повсякденних клопотів людей, забезпеченням їх нагальних потреб.

Діючі нині принципи формування і виконання бюджету територіальних одиниць місцевого самоврядування не дають підстав для оптимізму: існуюча в Україні бюджетна система, на жаль, не може забезпечити органам місцевого самоврядування належної фінансової автономії. У цій сфері сформувалася низка гострих і надзвичайно складних для розв'язання проблем. При цьому зазначимо, що відсутність чіткої раціональної системи місцевих бюджетів означає відсутність демократичного устрою в Україні. У науковій літературі неодноразово наголошувалося, що визначений урядовими документами перелік можливих місцевих податків і зборів не може суттєво впливати на доходи органів самоврядування. Не випадково голови територіальних громад, представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування наполягають на законодавчому закріпленні за місцевим самоврядуванням конкретних статей надходжень до бюджетів.

При цьому зазначимо, що в умовах існуючої податкової системи, яка базується на податку з прибутку, податку на додану вартість та акцизному податку, найбільш реальним є податок на доходи фізичних осіб та податок на нерухоме майно відмінне від земельної ділянки (справляння якого передбачено з 1 липня 2012 р.). Хоча світовий досвід показує, що при використанні аргументованого підходу податок на нерухомість є вагомим статтею дохідної частини місцевих бюджетів. Він забезпечує до 95 % надходжень до місцевих бюджетів у Нідерландах, 81 % – у Канаді, 52 % – у Франції, від 10 до 70 % – у США [7].

Зазначимо, що прийнятий 8 липня 2011 р. новий Бюджетний кодекс України так і не розв'язав усіх проблем у вказаній сфері.

Таким чином, державний контроль є необхідною й неминучою умовою ефективного функціонування економічної системи будь-якої держави. Однією зі складових такого контролю виступає державний фінансовий контроль, тобто встановлена фінансово-правовими нормами система здійснюваних органами публічної влади контрольних заходів, спрямованих на моніторинг і забезпечення дотримання узаконених інтересів держави у фінансовій сфері. У цьому зв'язку слід невідкладно впорядкувати норми щодо повноважень та відповідальності органів, уповноважених державою на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства на рівні бюджетів місцевого самоврядування, визначення видів бюджетних правопорушень залежно від стадії бюджетного процесу, заходів впливу та процедур їх застосування у разі вчинення бюджетних правопорушень учасниками бюджетного процесу.

Система державного фінансового контролю, яка побудована в Україні, не забезпечує належного рівня фінансово-бюджетної дисципліни як загалом у державі, так і на регіональному рівні зокрема. Це є наслідком низки проблем, які створюють тенденції до зростання кількості та обсягів основних фінансових порушень. Серед основних недоліків можна виокремити такі: слабка взаємодія Державної фінансової служби з правоохоронними та судовими органами, низький рівень дієвості механізму адміністративних стягнень тощо.

Тому у висвітленні українських перспектив створення сприятливих умов для забезпечення стабільності бюджетної системи на рівні місцевого

самоврядування рекомендуємо створити привабливий інвестиційний клімат, який сприятиме більш прискореному розвитку громад та створенню відповідних економічних умов, сприятимет: підвищенню конкурентоспроможності регіонів.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. – № 2456-VI. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print1329896557051809>

3. Про Положення про Головне контрольно-ревізійне управління України : Указ Президента України від 28 листопада 2000 р. № 1265. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1265/2000/ed20110423>.

4. Про Положення про Державну фінансову інспекцію України : Указ Президента України від 23 квітня 2011 р. № 499/2011. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/499/2011>

5. Про затвердження Порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів : постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2003 р. № 207 // Урядовий кур'єр. – 2003. – № 42.

6. Концепція реформування місцевих бюджетів : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. № 308-р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/308-2007-%D1%80>.

7. *Попадюк Н.* Податок на нерухомість: реалії та перспективи / *Н. Попадюк* // Юридичний журнал. – 2007. – № 12. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2837>.

Надійшла до редколегії 27.06.2012 р.

ПОЛІТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.075.1:321.72

Ю. Д. ДРЕВАЛЬ

ДЕМОКРАТІЯ УЧАСТІ ТА ПОЛІТИЧНЕ ПРЕДСТАВНИЦТВО

Проаналізовано проблематику постійної участі громадськості в суспільних справах. Додатково обґрунтовано положення про те, що громадянська участь має доповнювати та збагачувати систему представницької демократії.

Ключові слова: демократія, демократичне врядування, демократія участі, народовладдя, парламентаризм, політичне представництво.

This article analyzes the problems of continuous public participation in public affairs. Additionally, the rule is proved that civic participation should complement and enrich the system of representative democracy.

Key words: democracy, democratic governance, participatory democracy, parliamentary system, political representation.

Суспільний розвиток уже традиційно пов'язується з посиленням участі народу в управлінні державними справами, власне, демократією та демократизацією. Проте також традиційно, починаючи з часів Античності і до сьогодення, не вщухають дискусії щодо розуміння сутності народовладдя. Основні концепції демократичної ідеї акцентовано на двох основних напрямках реалізації народовладдя: прямого та представницького. Але ж обидва зазначені напрямки відображають суто формальний аспект залучення громадськості до державних справ і потребують додаткових роз'яснень. Саме в цьому сенсі непересічне значення відводиться “участі”, за допомогою чого і вдається з'ясувати міру причетності громадськості до здійснення владарювання, а також надати вихідному терміну “влада народу” більшої міри операційної значущості.

З часів становлення сучасної держави і до недавніх часів дискусії на тему участі громадськості в державних справах загалом проводилися в руслі зіставлення прямої та представницької демократії. Проте поряд з такими дискусіями час від часу ставиться й питання щодо постійної участі громадян у державотворчих процесах та щодо надання “демократії” більшої міри операційної значущості.

Час від часу здійснюються спроби доповнити звичні форми реалізації народовладдя такими механізмами, що надавали би змогу громадськості долучитися до постійної участі в державних справах. Уже традиційно підходи

до зіставлення “участі” та “демократії” розподіляють згідно з елітарною та партисипативною (власне “учасницькою”) моделями демократичного врядування. У сучасній фаховій літературі такі моделі гармонійно поєдналися в напрацюваннях учених на теми “поліархії” та ліберальної демократії. “Гадаю, що головною властивістю демократії є постійна взаємодія уряду з громадянами на рівноправній основі з метою виконання їх побажань”, – стверджує один з співавторів “поліархії” Р. Даль [4, с. 8]. Власне й структуру чи інститути поліархічної демократії слід розглядати, за визнанням вченого, “в якості хоча би часткової відповіді на вимоги повноцінної та повноправної участі громадян у політичному житті” [5, с. 85–86]. Л. Даймонд також принципово розмежовує електоральну (мінімальну, мінімалістську) демократію з властивим їй формальним характером і ліберальну демократію, що забезпечує не лише формальну процедуру виборів, але й ефективний захист громадянських прав і політичних свобод [3, с. 12–14]. У цьому сенсі важливими видаються й зауваження Б. Манена, який підкреслює, що одним з основних принципів представницьких режимів є те, що “підлеглі можуть виражати власні думки та політичні уподобання незалежно від керівників” [9, с. 15]. Відтак, за оцінкою вченого, “важливим є не власне термін “представництво”, а аналіз комбінації політичних механізмів, як би ми їх не називали” [Там же].

Проте окреслена вище неузгодженість двох основних концепцій участі ще й сьогодні відчутно впливає на теорію та практику державного владарювання. Деякі дослідники схильні протиставляти “участь” і “представництво”, зосереджуючи увагу на “вбивчій критиці парламентаризму” [6]. Відтак, недостає й цілісної уяви щодо місця “участі” в системі сучасного демократичного врядування. Інколи висловлюються й внутрішньосуперечливі оціночні судження щодо суті учасницьких аспектів демократичного врядування. Л. Майлбрет, зокрема, стверджує: “Демократія участі” є відповіддю на сукупність новітніх викликів традиційної мажоритарної демократії, її альтернативою, існуючою нарівні з традиційними формами” [17, с. 3]. Проте, виходячи з напрацювань теоретиків “поліархії” та “ліберальної демократії”, концепт демократії участі принципово не може розглядатися в якості альтернативи системі політичного представництва.

Метою роботи, з урахуванням наведеного вище аналітичного матеріалу, визначено уточнення співвідношення між постійною участю громадян у суспільних справах державної ваги та системою народного представництва.

Сучасні суспільно-політичні процеси (“постдемократія”, “постмодернізм”) стали основою для докорінних змін у системі влади. Суттєвих змін зазнали як зв’язки між органами публічної влади та громадськістю, так і механізми реалізації народовладдя. Поступово приходить й усвідомлення того факту, що рівень демократичного розвитку позначається не лише наявністю традиційних демократичних інститутів (багатопартійності, парламентаризму тощо), а й забезпеченням повноцінної участі громадян у суспільних справах. Дж. Менсбрідж, наприклад, суто метафізичним вважає питання щодо формального визначення демократії, натомість конче важливим

вважаючи відповідь на питання: чого ми можемо досягти завдяки демократії? [16, с. 5]. У. Бек також слушно наголошує на тому, що повернення демократії операційно значущого змісту можливе лише засобом її “дедогматизації”, “десакралізації” та “рефлекторизації” [15, с. 40–46]. Головною ж складовою сучасної демократії, за оцінкою Ф. Шміттєра, вважається “громадянство”, яке “може виражатися і в впливі на підбір кандидатів, і в участі в асоціаціях та рухах, і в зверненнях до влади, і в “нешаблонних” (“unconventional”) акціях протесту...” [13, с. 19]. Не випадково “участь” вводиться й до індексів визначення сутності та змісту демократії (індикатори британського журналу “Economist” та американської експертної групи “Freedom House”).

Актуалізація проблеми повсякденної участі громадян у державних справах значною мірою спричинена суперечностями та недоліками, властивими сучасному політичному представництву. Деякі з таких недоліків пояснюються суто об’єктивними обставинами, а саме: неможливістю представлення в загальнонародних представницьких органах усієї множини більш-менш значущих політизованих настроїв, значним дистанціюванням парламентаріїв від власних виборців тощо. До них додаються й суто суб’єктивні чинники, які першочергово залежать від поведінкових особливостей “політичного класу”: бюрократизації з усіма властивими їй негативними наслідками, елітаризму, своєрідній кастовості, зверхності у спілкуванні з громадянами тощо.

Окремо слід виділити загальне охолодження виборців до інституту політичних партій і намагання знайти інших посередників між громадськістю та владою. Як стверджує, зокрема, Т. Карозерс, “політичні еліти усіх головних партій та угруповань сприймаються масовою свідомістю як корумповані, неефективні чи егоїстичні, яким абсолютно байдужа доля країни” [8, с. 50]. Функції такого посередника частково передаються інституціям громадянського суспільства, частково – масовим соціальним рухам.

Концепція участі охоплює декілька способів залучення громадян до політики. Згідно із визначенням М. Вебера, яке нині вже стало хрестоматійним, цілком можливими видаються наступні рівні такої участі: участь у політиці “за випадком”; участь у політиці “за сумісництвом” і професійне заняття політикою [2, с. 652, 653, 655].

У руслі зазначеної проблематики нас мають насамперед зацікавити ті категорії громадян, які не займаються професійно політикою. “Політиками “за випадком”, – за визначенням М. Вебера, – є всі ми, коли вкидаємо свій виборчий бюлетень або здійснюємо подібне волевиявлення, наприклад, коли аплодуємо чи протестуємо на “політичному” зібранні, виголошуємо політичну промову та інше...” [Там же, с. 652]. Така діяльність суттєво відрізняється від поведінки професійних політиків. Пересічні громадяни, зокрема, складаючи значну частку суспільства, безпосередньо втручаються в політику лише в разі загострення якихось життєвих проблем (відповідно до базових потреб соціуму, сформульованих А. Маслоу). При цьому маси загалом не опікуються завданням переходу до іншої, умовно “вищої” категорії участі в

суспільних справах. Але ж саме завдяки такій участі виявляються чи загострюються різноманітні суспільні запити в їхньому “первозданному” вигляді. Більший ступінь причетності до формування публічного порядку денного мають ті представники громадськості, які займаються політикою “за сумісництвом” (за М. Вебером, “усі ті уповноважені особи та правління партійно-політичних союзів, котрі – за загальним правилом – займаються цією діяльністю лише у випадку необхідності, і вона не стає для них першочерговою “справою життя”... [2, с. 652]). Професійні ж політики (як партійні лідери, так і парламентарії) не лише отримують “знизу” інформацію щодо нагальних суспільних проблем, а й мають нести політичну відповідальність за їхнє вирішення перед політичними однодумцями та виборцями.

Політична участь реалізується через різноманітні форми. До найбільш розповсюджених форм такої участі, за оцінкою І. Мелешкіної, відносяться голосування, робота по просуванню іміджу політичної партії чи кандидата, участь у мітингах та зібраннях, звернення до органів публічної влади тощо [10, с. 155–156]. До всього цього слід додати й ті форми, що відповідають рівню сучасного інформаційного суспільства, а саме: “теледемократію”, участь у різноманітних комунікаційних заходах засобом мережі Інтернет тощо.

Водночас принциповим видається необхідність розподілу таких форм на разову участь (вибори, референдуми, плебісцити) та різноманітні акції постійного характеру. Саме такі акції й складають стрижень демократії участі.

Постійна участь громадян у суспільних справах, яка гармонійно зв’язана з функціонуванням органів народного представництва, відзначається значним конструктивним потенціалом. Вона, зокрема, дозволяє виявити й формалізувати соціальні запити в період між парламентськими виборами, а також уточнити характер відносин між органами публічної влади та громадськістю. У такий спосіб забезпечується й представлення в публічній сфері недостатньою мірою організованих і суспільно “нерезонансних” суспільних інтересів. Розширення участі в поєднанні з політичною конкуренцією складає основу і для модернізації інституцій публічної влади, які змушені ставати більш відкритими та повніше враховувати інтереси громадськості. Деякі дослідники стверджують, що “сенса демократичної участі полягає скоріше в тому, щоб у процесі такої участі спільне благо виробити, аніж у тому, щоб його знайти” [13, с. 9].

Проте постійна участь, на відміну від участі у виборах і референдумах, поки що не забезпечується належним механізмом. Такий механізм має включати як гарантовані державою нормативні засоби зв’язків громадськості з органами публічної влади, так і самоврядні канали спілкування зацікавлених осіб. Спочатку мова має йти про відкритість і гласність роботи органів публічної влади. Але – не лише це. Адже суто формальні показники (інформування громадськості через газету “Голос України”, веб-сайт Верховної Ради тощо) ще не можуть вважатися переконливим аргументом на користь наявності демократичного врядування. Державний механізм має гарантувати громадянам

доступ до реальних важелів впливу на діяльність органів представництва у позавиборчій стадії (у цьому сенсі перспективним видається, насамперед, інститут законопропозицій, а також участь громадськості у комітетських слуханнях та наперед зазначена періодичність зустрічей виборців з їхніми представниками).

За умови повноцінної реалізації такого механізму якісно оновленими стають і зв'язки між громадськістю та представниками публічної влади. Вони, зокрема, мають вже позначатися терміном “співучасть”, який, на відміну від традиційної “участі”, якраз і характеризується обопільною діяльністю зацікавлених сторін, націлених на досягнення прийнятного результату.

Водночас сучасні вчені все частіше говорять про недоліки, властиві учасницькій демократії. Це, зокрема, стосується як масштабів та інтенсивності, так і наслідків участі громадян у суспільних справах. Масова й активна участь, зокрема, за певних умов може спричинити загострення соціальних проблем, а не їхнє вирішення. “Усі масові рухи, – як стверджує Е. Хоффер, – породжують у своїх прибічників готовність жертвувати собою та діяти об'єднаними силами; усі масові рухи, незалежно від власних програм та доктрин, викликають фанатизм, ентузіазм, палкі надії, ненависть, нетерпимість...” [12, с. 9]. Така участь може бути загрозливою й для стабільного функціонування державних інституцій. Дж. Б. Пауел, наприклад, “вражаючим” назвав той факт, що високий рівень участі громадян у політичному житті асоціюється з нестабільністю уряду (зазначаючи, що “середній термін перебування глав виконавчої влади на своїх постах у семи країнах із найвищим рівнем участі громадян у політичному житті не перевищував 22-х місяців, порівняно із середнім значенням для демократичних держав – 30 місяців”) [11, с. 33].

Особливості політичної участі в українському суспільстві першочергово позначаються складнощами перехідного періоду, зокрема, переплетінням авторитарних і демократичних практик. Участь у державних справах, зокрема, традиційно обмежується причетністю до здійснення парламентського процесу. Формується й своєрідна “культура неучасті”, що позначається не лише недовірою до можливості щось змінити на краще засобом участі в якихось політичних акціях, а й зневагою до будь-яких форм політичної діяльності. Таке ставлення до політики може вважатися специфічним проявом феномену “нового конформізму”, що загострює й проблему легітимності традиційних політичних інститутів. Відтак, активне залучення громадськості до участі в політичному житті може вважатися водночас і умовою, і вираженням, і підтвердженням демократичного розвитку країни. Саме завдяки постійній участі громадян у суспільних справах долаються й деякі негативні моменти, властиві електоральній демократії. Власне й досягнення рівня консолідованої демократії можливе за умови повноцінного залучення громадськості до державного владарювання. “Консолідація демократії..., – за оцінкою В. Бортнікова, – передбачає координацію зусиль всієї громади як “по-вертикалі”, так і “по-горизонталі” [1, с. 27].

Існує тісний зв'язок між характером участі громадян у суспільних справах та особливостями політичного режиму. В умовах недемократичних типів політичного режиму участь зазвичай характеризується як “мобілізаційна” (Ч. Ф. Ендрейн) чи “сфабрикована” (Дж. Менсбрідж). І лише в умовах розвиненої демократії громадяни спроможні не лише донести свої думки до влади, а й суттєвим чином впливати на здійснення державної політики. За наявності повноцінного політичного структурування з'являється і реальний вибір між декількома варіантами суспільного розвитку.

Сучасна демократія відзначається різноманітністю механізмів участі громадян в опрацюванні політики та здійсненні державної влади. Постійна участь не лише дозволяє конкретизувати запити громадян, але й забезпечує формалізовану основу для встановлення дієвих зв'язків між публічною владою та громадськістю. Відтак, простежується і гармонійний взаємозв'язок між демократією участі та представницькою демократією, адже жорстке й загалом штучне відособлення таких феноменів стримує повноцінний розвиток демократичного врядування.

Література:

1. *Бортніков В. І.* Політична участь і демократія: українські реалії: [монографія] / В. І. Бортніков. – Луцьк : Вежа, 2007. – 524 с.
2. *Вебер М.* Избранные произведения / М. Вебер ; пер. с нем. ; сост., общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова ; предисл. П. П. Гайденко. – М. : Прогресс, 1990. – 808 с. – (Социологич. мысль Запада).
3. *Даймонд Л.* Прошла ли “третья волна” демократизации? / Л. Даймонд // *Полис.* – 1999. – №1. – С. 10–25.
4. *Даль Р. А.* Поліархія. Участь у політичному житті та опозиція / Р. А. Даль ; пер. з англ. О. Д. Білогорського. – Х. : Каравела, 2002. – 216 с.
5. *Даль Р. А.* О демократии / Р. Даль ; пер. с англ. А. С. Богдановского. – М. : Аспект Пресс, 2000. – 208 с.
6. Демократия: универсальные ценности и многообразие исторического опыта : материалы круглого стола // *Полис.* – 2008. – № 5. – С. 55–73.
7. *Дворкін Р.* Свобода, рівність, спільнота / Р. Дворкін ; пер. Н. Гайдукевич // *Сучасна політична філософія : Антологія / упоряд. Я. Кіш.* – К. : Основи, 1998. – С. 313–343.
8. *Карозерс Т.* Конец парадигмы транзита / Т. Карозерс ; пер. с англ. // *Политическая наука. Политическое развитие и модернизация : сб. науч. тр.* – М. : ИНИОН РАН, 2003. – С. 42–65.
9. *Манен Б.* Принципы представительного правления / Б. Манен ; пер. с англ. Е. Н. Рощина ; науч. ред. О. В. Хархордин. – СПб. : Изд-во Европ. ун-та в С.-Петербурге, 2007. – Вып. 2. – 323 с. – (RES PUBLICA).
10. *Мелешкина Е. Ю.* Политическое поведение / Е. Ю. Мелешкина // *Политический процесс: основные аспекты и способы анализа: сб. учеб. материалов.* – М., 2001. – С. 152–171.
11. *Пауел Дж. Б.* Сучасні демократичні країни. Участь у політичному житті, стабільність і насильство / Дж. Бінгем Пауел ; пер. з англ. О. В. Христенко, В. К. Горбатська. – Х. : Каравела, 2004. – 288 с.

12. Хоффер Э. Истинноверующий: Личность, власть и массовые общественные движения / Э. Хоффер ; пер. с англ. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2004. – 200 с.

13. Шапиро И. Переосмысливая теорию демократии в свете современной политики / И. Шапиро // Полис. – 2001. – № 3. – С. 6–15.

14. Шмиттер Ф. Размышления о гражданском обществе и консолидации демократии / Ф. Шмиттер // Полис. – 1996. – № 5. – С. 16–27.

15. Beck U. The Reinvention of Politics. Rethinking Modernity in the Global Social Order / U. Beck. – Cambridge : Cambridge Univ. Press, 1997. – 238 p.

16. Mansbridge J. Politics / J. Mansbridge // The transition to democracy: Proceedings of a Workshop / Commission on behavioral and social sciences and education ; National research council. – Washington, D.C. : NATIONAL ACADEMY PRESS, 1991. – 95 p. – P. 5–12.

17. Milbrath L. W. Political Participation / Lester W. Milbrath. – Chicago : Rand McNally and Co, 1965. – 282 p.

Надійшла до редколегії 19.03.2012 р.

УДК 351.75:623.647:623.644:623.618

С. В. БЄЛАЙ, В. Е. ЛІСЦИН

ІНСТРУМЕНТИ ГЕОПРОСТОРОВОГО АНАЛІЗУ В ЗАДАЧАХ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПО РОЗПІЗНАВАННЮ І ПРОГНОЗУ КРИЗОВИХ ЯВИЩ У СУСПІЛЬСТВІ

Запропоновано підхід до прогнозування соціальних процесів і розвитку кризових явищ у державі за допомогою інструментів геопросторового аналізу в спеціалізованій геоінформаційній системі.

Ключові слова: кризові явища, державне управління, кодування ознак, геопросторовий аналіз, геоінформаційні системи.

An approach to forecasting of social processes and the crisis predict in the country by using the geospatial analysis in a specialized geoinformation systems.

Key words: crisis, public administration, coding features, geospatial analysis, geoinformation systems.

Недавні події на Близькому Сході, які отримали назву “Арабська весна”, протести населення та масові заворушення у Греції, Франції, Іспанії в черговий раз демонструють необхідність наявності в системі державного управління ефективних інструментів моніторингу і запобігання розвитку кризових явищ на соціально-економічному підґрунті. Найважливішою умовою запобігання

кризових явищ є своєчасний аналіз і розпізнавання ситуації, що передуватиме соціальним виступам. З цією метою в розвинених країнах широко застосовуються різноманітні методи збору, статистичного аналізу і комп'ютерної обробки даних про соціальну активність різних шарів суспільства. Створюються бази даних, що містять ознаки кризових явищ, кодовані і індексовані з метою прискорення доступу і аналізу. Які особливості інформаційного наповнення і формування таких баз?

Розглянемо декілька найхарактерніших прикладів комп'ютерних систем, що реально існують на сьогодні і містять подібну інформацію. Це дозволить одержати відповідь на поставлене питання.

Деякі з таких баз даних, відкриті і загальнодоступні для використання, як наприклад, інформація про всі (незалежно від тематики та чисельності) протестні дії на території України зібрана за допомогою міжнародного фонду “Відродження” [1]. Мінімальною структурою кодування інформації в цій системі на логічному рівні є так звана “протестна подія”. У супровідній документації наведена методика збору даних, що відносяться до цієї тематики під час соціологічного опиту – визначаються критерії того, які події слід віднести до класу протестних, та як кодується зібрана інформація перед її внесенням у комп'ютер [4]. Така методика мало чим відрізняється від класичних схем проведення та обробки результатів соціологічного опиту.

Більш цікавим є те, що в документі пропонується логічна структура бази даних, яка містить зібрану інформацію. Наприклад, структура, яка відведена під подію, що кодується, містить поля “Oblast” – область за назвою обласного центру, та “Location” – назва населеного пункту. Це дає можливість провести так зване “геокодування” подій, тобто прив'язати його до карти місцевості. Але для більш детального аналізу розподілу подій на великомасштабній мапі (карта міста або міських кварталів) таке надання не є ефективним. Тим часом застосування будь-якої геоінформаційної системи (ГІС) припускає вибір між різними масштабами електронних карт під час роботи. Більше того, деякі результати обробки геопросторової інформації суттєво залежать від обраного надання місцевості, тому і точність отриманих результатів повинна бути пов'язана з масштабом карти.

Слід також зазначити, що на час написання цієї статті вказана база не містила будь-яких інструментів статистичного аналізу отриманих результатів опиту. Надаючи за допомогою інтернету вільний доступ до інформації в базі, розробники у той же час перекладають весь тягар обробки цієї інформації на плечі користувача. З одного боку, це оптимально з точки зору вибору алгоритмів обробки, максимально пристосованих для досягнення конкретної мети. З іншого – обов'язково потребує розробки необхідного комплексу програмних інструментів, та методик інтерпретації отриманих результатів.

Розглянемо можливості іншої системи, яка вирішує проблему аналізу соціального стану на основі даних отриманих із засобів масової інформації. Американська комп'ютерна система “Наутилус” спроможна на підставі даних, що містяться в повідомленнях агентств новин і газетних статтях, робити

прогнози щодо розвитку подій у вказаному регіоні [3]. Коректність прогнозу цієї системи була перевірена за допомогою так званої “ретроспективної моделі”, в якій комп’ютер аналізував текстові повідомлення, які стосуються подій, що вже мали місце, та результат яких уже був відомий. Виконувався пошук досить простих ключових слів і фраз, які, на думку розробників системи, характеризують наявність або відсутність ознак стану, що аналізується. Ознаки, які додавались у базу даних, також підлягали геокодуванню. Було проаналізовано інформаційні потоки у країнах так званої “Арабської весни”. У більшості випадків результати роботи ретроспективної моделі співпали з відомим розвитком подій та було виявлене значне соціальне напруження та помітне погіршення атмосфери в суспільстві країн напередодні розвитку кризових явищ.

На відміну від першої системи, інформація про структуру даних і розрахункові моделі комп’ютера “Наутилус” вкрай обмежена. Повідомляється тільки що було проаналізовано більш ніж 100 000 ретроспективних джерел інформації, а апаратна структура процесора містила 1024 ядра.

Метою статті є розгляд вимог до системи, яка може бути використана для аналізу соціально-економічного стану та прогнозу розвитку кризових явищ у межах певної території, а також запропонувати інструменти для роботи такої системи сумісно з геоінформаційною системою для місцевих державних адміністрацій.

Слід відмітити декілька вкрай важливих фактів. По перше, органи державної влади, органи місцевого самоврядування та сили охорони правопорядку в регіонах держави вирішують завдання по врегулюванню та попередженню розвитку кризових явищ, обумовлених протестними виступами в соціальній галузі. Саме тому будь-яку проблему краще вирішувати на випередження, вкрай необхідно мати простий, але ефективний інструмент, який дозволив би проводити аналіз поточного стану соціальної напруги в суспільстві, виходячи зі статистики інформаційних потоків, які циркулюють у засобах масової інформації та соціальних мережах. Простота такого інструменту обумовлена комп’ютерною та технічною базою, за допомогою якої має бути вирішена ця проблема. Цілком зрозуміло, що, виходячи з реальних економічних обставин сьогодення, не слід закладати в цю систему надто високі чи дорогі технічні показники на кшталт процесору з 1024 ядрами. Система повинна функціонувати на звичайному двоядерному процесорі настільного комп’ютера або не дуже потужному сервері, які є доступними в місцевих державних адміністраціях.

По друге, враховуючи територіальні чинники неоднорідності в накопиченні і розвитку соціальних проблем, такі дослідження повинні проводитися в прив’язці до певного регіону або області України, а під час роботи із соціальними мережами можливо і в межах міста чи, навіть, окремих міських кварталів. Таким чином, виникає питання геопросторового статистичного аналізу соціальних процесів українського суспільства. Якщо реалізувати структуру геопросторових даних, що описує соціальні кризові

явища, на сервері баз даних MS-SQL, то в нас з'явиться можливість формувати не тільки точкові події, але і, наприклад, регіони розповсюдження явища. За допомогою методів, передбачених для спеціальних просторових типів даних GEOGRAPHY та GEOMETRY в SQL Server 2008, можна створювати код на мові T-SQL, що реалізує операції з реляційними та просторовими даними, наприклад виконує пошук точок перетину двох об'єктів мапи або визначає відстані між населеними пунктами. Окрім цього, з'явиться можливість виконувати повноцінні і складні просторові запити до геоданих, відповідаючи, наприклад, на питання, скільки подій, що мають ознаку, яка цікавить нас, відбулося в межах міського кварталу за певний період часу?

По-третє, зрозуміло, що цінність висновків, генерованих такою системою, напряму пов'язана з обсягом статистичної інформації, яка була зібрана на етапі аналізу інформаційних потоків. Не варто у будь-якому випадку обмежуватися двома-трьома десятками джерел повідомлень. Нагадаємо, що в системі ретроспективного аналізу "Наутилус" кількість таких повідомлень для кожного прогнозу перевищувала 100 000. А в такому разі постає питання ефективності та швидкості обробки запитів до електронній карти та бази даних, в якій містяться ознаки ситуацій, що аналізуються. І якщо, наприклад, під час роботи на рівні масштабу карти міського кварталу обсяги даних відносно невеликі, то, переходячи на рівень регіонів та областей України, без застосування спеціальних методик роботи з просторовими даними ми суттєво збільшуємо час, потрібний системі для аналізу.

На допомогу приходять так звані просторові індекси. Їх застосування – це аналог загального процесу індексації в реляційних базах даних, коли створюється додатковий атрибут, який містить інформацію деякого стовпчика реляційної таблиці, впорядковану за обраним алгоритмом. Наприклад, складові електронного англо-українського словника внесені в базу даних та впорядковані згідно з алфавітом. Уявімо, наскільки б ускладнився пошук у такому словнику, якби слова були розташовані у вигляді хаотичного, невпорядкованого набору. Саме так створюються і просторові індекси, регіон карти поділяється на окремі квадрати, кожному з котрих призначається певний первинний індекс. Далі кожен зі створених квадратів розділяється на квадратні регіони другого рівня, та для кожного з них створюється наступна частина індексу другого рівня. Процес повторюють кілька разів (рис. 1). Після закінчення процесу, місцезнаходження кожного об'єкта буде визначено з точністю, яка відповідає площині квадрата, створеного на останньому рівні індексації. Таким чином, виходячи з рис.1, пошук на карті і в базі деякого об'єкта буде обмежений, наприклад квадратами 5а, 11б, 8г та 15д. Це значно скорочує час, потрібний для виконання запитів.

Зрозуміло, що чим більше рівнів містить просторовий індекс, тим скоріше буде виконуватися пошук у геобазі даних. Але, з іншого боку, зростання кількості рівнів просторового індексу призводить до розростання самої бази просторових об'єктів. На сервері баз даних MS-SQL-2008 кількість рівнів просторового індексу обмежена чотирма.

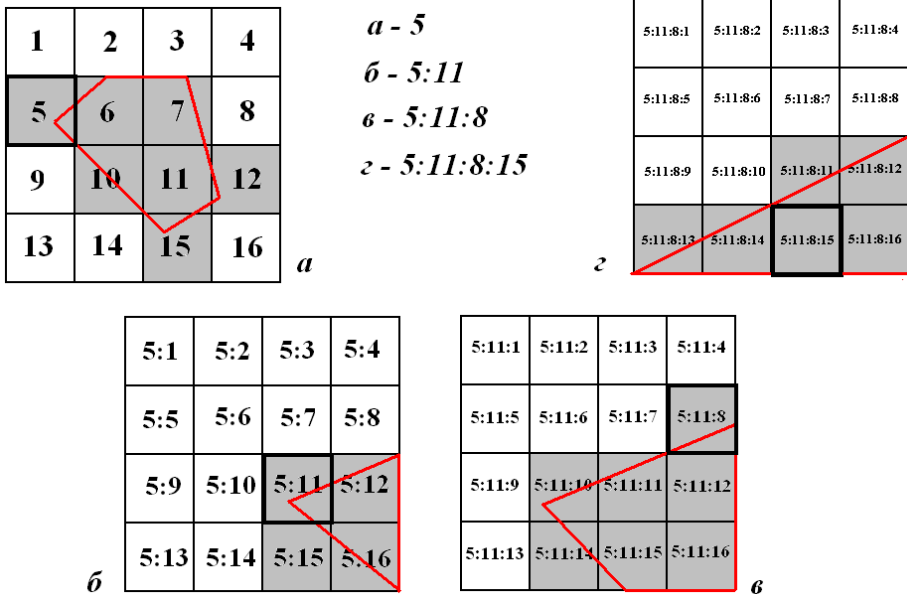


Рис.1. Процес створення чотирирівневого просторового індексу для визначеного регіону карти

Пропонується на етапі дослідження реалізувати таке: структуру бази даних, що містить атрибути соціальної активності об’єктів суспільства, індексовані за якісними ознаками; геопросторову атрибутивну складову, що дозволяє визначати регіони розповсюдження соціальних явищ і ознак загрози соціального характеру, а також виконувати індексацію і вибірку за геопросторовими ознаками (координати, регіони розповсюдження); сполучення бази даних соціальних явищ зі спеціалізованими геоінформаційними системами; механізм і інструменти наповнення геопросторової бази даних інформацією, одержаною з текстових джерел (інтернет, засоби масової інформації); механізм висновку на основі статистичної інформації, що міститься в геопросторовій базі даних, прогнозів по розвитку соціальної ситуації в різних регіонах України і відображення на карті результатів аналізу.

Джерелами поповнення такої геопросторової бази даних соціальних явищ в даному випадку можуть бути електронні і паперові засоби масової інформації, сайти і соціальні мережі інтернету. Повноцінний автоматичний аналіз таких даних пов’язаний з питаннями комп’ютерної обробки текстів, написаних природними мовами. Така реалізація надзвичайно ускладнила б поставлене завдання. Тому як альтернативне рішення можливе використання регулярних виразів [2], які пропонуються засобами розробки пакету MS Visual Studio і готових текстових шаблонів пошуку. Структуру системи, що пропонується, наведено на рис. 2.



Рис. 2. Система що пропонується для моніторингу текстової інформації та аналізу соціального стану та розвитку кризових явищ

Далі розглянемо, яким чином геопросторові відносини між об'єктами карти можливо використати для створення зв'язків та побудови прогнозу в розвитку кризових явищ. Кожна протестна подія, нанесена на мапу, стає геокодованою, тобто може бути описана за допомогою координат карти. Взагалі, кожен запис у реляційній таблиці, що містить таку подію, треба розглядати як об'єкт карти, а значення атрибутів цього запису стають властивостями цього об'єкта. Для спрощення моделі будемо розглядати тільки дискретні властивості, – тобто такі, що мають фіксовану, наперед визначену кількість значень у реляційній таблиці. Для більшої наочності кожному такому дискретному значенню поставимо у відповідність унікальне значення кольору, за допомогою якого властивість може бути відображена на карті в точці географічного розташування об'єкта. Якщо за допомогою цих кольорів нанести на електронну карту місцевості всі можливі значення деякого атрибуту реляційної таблиці, що містить геокодовані події, то в результаті ми отримаємо кольорову карту деякої дискретної змінної у вигляді додаткового тематичного шару (рис. 3).

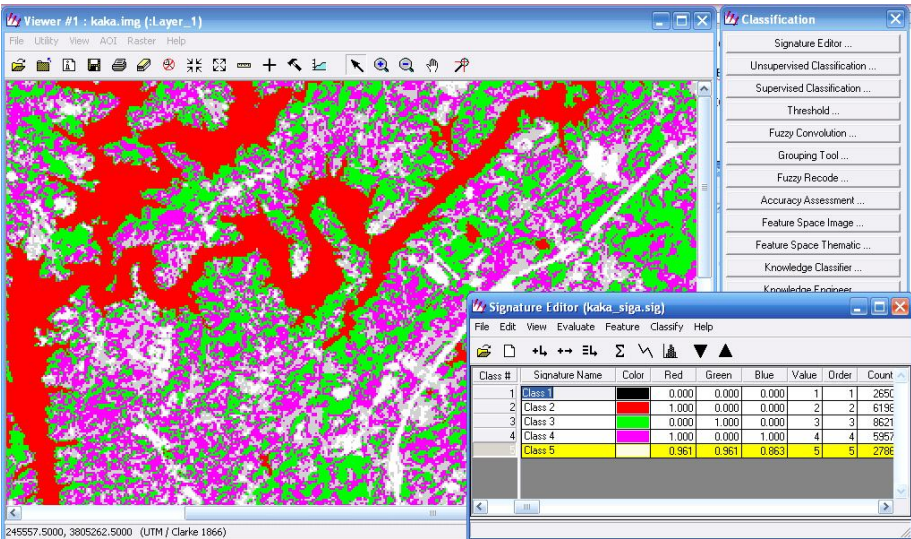


Рис. 3. П'ять геокодованих значень властивостей деяких об'єктів нанесені на карту за допомогою ГІС ERDAS Imagine

Зараз можемо отримати кількісні характеристики для тих регіонів електронної карти, де географічно прив'язані події (або деякі їх властивості) мають тенденцію до створення кластерів. Для цього треба розрахувати показник просторової автокореляції. Такий показник знаходиться в межах від -1 до +1, при цьому значення менше нуля вказують на ті регіони карти, де географічні об'єкти з однаковим значенням властивостей (або однакові події) розподілені по всьому регіону (рис. 4).

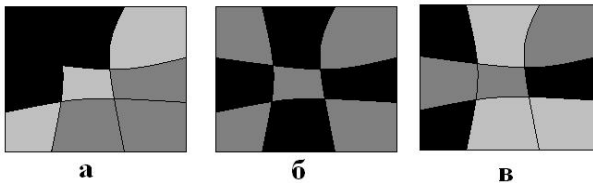


Рис. 4. Ілюстрація просторової автокореляції: а – позитивна автокореляція, об'єкти групуються на карті у вигляді кластерів; б – негативна автокореляція, об'єкти рівномірно розташовані в обраному регіоні карти; в – показник кореляції дорівнює нулю, об'єкти розташовані на карті хаотично

Підсумовуючи зазначене вище, можна зробити такі висновки. Одним з основних завдань органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є моніторинг кризових явищ та вживання відповідних заходів щодо протидії їм з метою недопущення виникнення загроз національній безпеці.

Місцевим державним адміністраціям необхідно мати простий, але ефективний інструмент, який дозволить би проводити аналіз поточного стану соціальної напруги в суспільстві, виходячи зі статистики інформаційних потоків, які циркулюють у засобах масової інформації та соціальних мережах.

Запропонований у статті підхід вирішує поставлене завдання – за допомогою використання ГІС-технологій і методів оптимізації виконання операцій з об'єктами карти шляхом побудови просторових індексів, а також побудови спеціалізованих текстових шаблонів пошуку у вигляді регулярних виразів.

Напрямки подальших досліджень будуть спрямовані на вивчення кризових явищ соціально-економічної природи та розроблення державних механізмів протидії цим явищам.

Література:

1. Протести, перемоги і репресії в Україні: результати моніторингу, жовтень 2009 – вересень 2010. – К. : Центр дослідження суспільства, 2011. – 64 с.
2. Регулярные выражения / Дж. Фридл. – СПб. : Питер, 2003. – 464 с.
3. Суперкомпьютер способен предсказывать будущее // Агентство новин “Сегодня”. – Режим доступу : <http://www.segodnya.ua/news/14287696.html>.
4. Ukrainian protest and coercion data codebook. – К. : Центр дослідження суспільства, 2011. – 20 с.

Надійшла до редколегії 22.06.2012 р.

УДК 351.91

О. В. ВОРОНЯНСЬКИЙ

РОЛЬ НАЦІОНАЛЬНОГО СУВЕРЕНІТЕТУ В ЛЕГІТИМАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Показано, що забезпечення легітимациї державної влади неможливе без реалізації принципу національного суверенітету як рівноправного доступу всіх членів нації до контролю над розподілом ресурсів і цінностей у даному суспільстві. Доведено, що монополізація ресурсів транснаціональними бізнес-елітами, котрі виводять їх з-під контролю національних держав, суттєво знижує рівень легітимності державної влади.

Ключові слова: легітимність, ресурси, національний суверенітет.

It is shown that the provision of legitimacy of state power is impossible without the implementation of the principle of national sovereignty as an equal access for all members of the nation to control the distribution of resources and values in society. The monopolization of resources by transnational business elites who derive them from the control of nation states, significantly reducing the legitimacy of state power.

Key words: legitimacy, resources, and national sovereignty.

Проблема легітимності державної влади є однією з ключових проблем як теорії, так і практики державного управління. Сьогодні в науці домінує положення, згідно з яким основою легітимності сучасної держави вважається суверенітет нації як асоціації політично суб'єктних громадян, а сама держава є державою національною, тобто такою, де джерелом державної влади є нація. Найбільш чітко це положення сформульоване К. Дойчем: “Нація – це народ, який володіє державою” [3, с. 330]. Звідси “легітимним вважається лише такий устрій держави і суспільства і тільки така форма правління, які відповідають волі народу, тобто усіх громадян” [9, с. 114].

Разом із тим, дослідниками посилено обговорюється проблема кризи легітимності політичної і, зокрема, державної влади, що набула в сучасному суспільстві глобального характеру. Проте провідні західноєвропейські та американські науковці З. Бжезінські, Ю. Габермас, М. Доган, Д. Істон, С. Ліпсет, С. Хантингтон, Ф. Фукуяма не приділяють спеціальної уваги розгляду цього питання.

Українські ж політологи – Є. Бистрицький, О. Висоцький, С. Єлисеєв, В. Полохало, І. Попова, С. Рябов та ін., розглядаючи проблему “ерозії легітимації”, взагалі ніяк не співвідносять її з національною державою. Певною мірою це зумовлено тим фактом, що у вітчизняній науці при дослідженні проблем категорії “нація” домінують етніцистські підходи, в той час як у “західній” політології – етатистські.

Фундатор теорії кризи легітимності С. Ліпсет визначає легітимність влади як її здатність створити і підтримувати у людей переконання в тому, що існуючі політичні інститути є найкращими для даного суспільства [4, с. 207]. Коріння кризи легітимності Ліпсет вбачає в неспроможності політичної системи повністю враховувати інтереси різних соціальних груп, що прагнуть отримати доступ до участі в політичному процесі.

Подібні причини делегітимації влади представлені і в інших роботах західних науковців – Ю. Габермаса, М. Догана, Ч. Міллса, Д. Сиринга, С. Хантингтона та ін. Так, С. Хантингтон стверджує, що ключовим аспектом делегітимації влади є неспроможність останньої виконати вимогу збільшення політичної участі, яка в сучасний період модернізації висувається всіма суспільними групами. М. Доган у роботі “Легітимність режимів та криза довіри” вказує на дві фундаментальні закономірності: по-перше, пряму залежність між економічним успіхом і легітимністю режиму, і по-друге, пряму залежність між відсутністю вертикальної мобільності, зростанням соціальної нерівності та легітимністю режиму. Характеризуючи сучасні політичні системи, Доган акцентує увагу і на тому факті, що симптомом делегітимації переважної більшості сучасних режимів є загальна корумпованість влади [2, с. 152–153]. Г. Кіссинджер виводить системну кризу легітимності держави національного типу з необхідності втручання демократичних країн (у першу чергу США) у внутрішні справи національних держав заради “концепту загальної гуманітарної інтервенції” [10].

Російський політолог О. Скіперських, досліджуючи питання легітимації політичної влади у перехідний період в Росії, пов'язує кризу легітимності з

двома факторами, котрі він визначає як “кризу участі” та “кризу розподілу” [7, с. 27]. Інший російський політолог – О. Фетісов вказує, що однією з основних причин делегітимації державної влади є протиріччя між універсальними цінностями, що панують у суспільстві, та партикулярними і егоїстичними інтересами владної еліти та пов’язаних з нею соціальних груп [8].

Вітчизняні науковці О. Дергачов, С. Макеєв, В. Полохало та ін. першопричиною радикальних кризових явищ делегітимації влади в сучасній українській державі визнають кризу політичної еліти, відмічаючи разом з тим відчуженість суспільства від процесу прийняття політичних рішень [1; 5].

У цілому досить презентативний напрям досліджень процесів делегітимації влади засвідчує, що в політичній свідомості сучасного суспільства домінує визнання того, що державна влада є прерогативою бюрократії і відсутні реальні підстави для здійснення реального суверенітету нації. Це означає кризу самої концепції держави національного типу. Звідси постає питання про роль національного суверенітету як основного доктринального компоненту цього типу державності, що є базисною характеристикою легітимації державної влади. Однак у науковій літературі дане питання практично не знайшло свого відображення.

Мета роботи – заповнити цю лакуну, виходячи з теорії політичних систем. При цьому формат даної статті не дозволяє розглянути питання глобалізації, етнічної ідентифікації та співвідношення державних і наддержавних соціальних і політичних інституцій, які, хоча й взаємопов’язані з поставленою темою, становлять окремі проблеми.

Перш за все, автор вважає помилковим сам підхід до спроб виведення національного суверенітету в площину абстрактно-політичного або тим більш культурно-мовного “національного інтересу”. Як покаже світовий досвід, кожне суспільство буде свої політичні інституції (в тому числі й політичну ідеологію) саме навколо проблеми суспільного розподілу. Основним механізмом такого розподілу є держава, яка акумулює значну частину ресурсів і здійснює контроль і владне забезпечення порядку доступу до них. Таким чином, реальна участь суб’єкта політики в реалізації державної влади означає, перш за все, його доступ до контролю над розподілом ресурсів. Легітимація ж державної влади означає визнання суспільством реалізованого через механізм держави порядку розподілу.

Нагадаємо, що проголошення в період буржуазної модернізації суверенітету нації на протигагу суверенітету монарха мало на меті перш за все подолання узаконеного феодалною державою принципу нерівноправності різних верств суспільства в доступі до матеріальних ресурсів і духовних цінностей. Національна держава Нового часу, яка скасувала монопольне право монархів на здійснення владних повноважень на певній території та економічні привілеї дворянства, базується на ідеї суверенітету нації як верховної влади народу. Така держава повинна забезпечувати рівноправний доступ до ресурсів і цінностей для всіх своїх громадян, що складають націю. Це й є тим інтегральним інтересом, на основі якого формувалася ідея національного суверенітету періоду початку буржуазної модернізації.

Саме завдяки тому, що така ідея базується на реальних інтересах більшості членів суспільства і включає прагнення до оптимальної організації господарського, політичного, духовного, культурного життя народу, вона стає чинником національної консолідації на державотворчій основі, сприяє формуванню національної єдності в процесі досягнення закладених у ній цілей і цінностей. Фактично легітимацію держави національного типу забезпечує інтерес рівноправного для всіх суспільних груп доступу до ресурсів і цінностей. Без такого доступу неможлива й повна культурна консолідація, оскільки тип розвитку культури соціальної групи значною мірою детермінований її статусом в економічній системі суспільства.

Отже, принцип суверенітету нації повинен передбачати для всіх громадян не лише політичну рівноправність, але й рівноправність у доступі до контролю над розподілом через механізм держави ресурсів і цінностей. Відповідно національною може вважатися лише така держава, яка не просто носить назву т.зв. “титульної” нації, а повністю забезпечує здійснення суверенітету нації в даному розумінні.

Однак реалізація політичної рівноправності обмежена реальною здатністю всіх громадян – потенційних суб’єктів політики мати рівний доступ до ресурсів влади і, відтак, до впливу на прийняття державних рішень. Для управління механізмом держави суб’єкта політики необхідно забезпечити у себе таку концентрацію владних ресурсів, яка буде достатньою для здійснення вирішального впливу на прийняття державних рішень. З цієї точки зору політична функція національного суверенітету полягає в об’єднанні владних ресурсів усіх громадян. Останні делегують цей об’єднаний владний ресурс правлячій еліті, яка й реалізує від імені нації авторитарний перерозподіл ресурсів у суспільстві. Однак, оскільки основна маса громадян фактично не в змозі здійснювати контроль над діями правлячої еліти, на цьому етапі виникає відчуження державної влади від її формального джерела – нації. Політичний інтерес владної еліти (меншини), який полягає в пануванні над суспільством, вступає у протиріччя з політичним інтересом більшості до політичної рівності та політичної свободи. Дана дихотомія (панування/рівність) характерна для кожного суспільства і в суспільствах із відкритим типом еліти не носить антагоністичного характеру. Проте будь-яка владна еліта прагне до концентрації (і навіть монополізації) у своїх руках ресурсів влади, що створює постійно діючу тенденцію до переростання демократичної системи правління в олігархічну.

У сучасних умовах реальними суб’єктами формування політичної (владної) еліти, в тому числі й правлячої, як правило, є потужні бізнес – групи, що мають достатню концентрацію ресурсів влади для довгострокового вирішального впливу на процес прийняття державних рішень, а в деяких випадках – і контроль над цим процесом. Ураховуючи, що високий ступінь концентрації ресурсів у руках найбільш ресурсозабезпечених соціальних груп означає більш високу здатність останніх до позаекономічного (за допомогою застосування державної влади) відчуження ресурсів у решти соціуму, політичне панування ресурсозабезпеченої меншості над більшістю є системним фактором.

Більшість (нація) здатна компенсувати негативний вплив даного фактора на систему політичних відносин через об'єднання в масові неурядові політичні організації, через які створений об'єднаний мегаресурс політично активних громадян набуває інституційного характеру. Однак при цьому виникає описана так званім “залізним законом олігархізації політичних організацій” Р. Міхельса проблема відчуження функціонерами, що складають партійний апарат, наданих їм від імені організації повноважень і ресурсів управління на свою користь [6]. У свою чергу, апарат політичних організацій, у рамках якого забезпечується організація довготермінового впливу на прийняття та реалізацію владних рішень, сам є технологічним ресурсом влади над суспільством. Тому він стає окремим об'єктом потенційного освоєння ресурсозабезпеченої меншості.

У результаті цього процесу статус фактичного джерела державної влади від нації переходить не до державної бюрократії, а до потужних бізнес-груп. Тому консолідація суспільства в рамках існуючої національної держави фактично стає консолідацією саме навколо інтересів даних бізнес-груп, тобто гасло національного суверенітету покликане закріпити в суспільній свідомості реалізований правлячою елітою порядок розподілу ресурсів як єдино можливий і справедливий. Оскільки концентрація владних ресурсів відбувається не на основі суспільної інтеграції, а на основі концентрації великого капіталу та підкоренні ним механізму національної держави, змінюється політична сутність принципу національного суверенітету. Він зводиться до мобілізації нації на виконання розпоряджень держави, якою керують угруповання, що мають достатню для цього концентрацію ресурсів. Таким чином, гасло національного суверенітету в існуючій національній державі є одним з найважливіших чинників легітимації правлячою елітою своєї влади над суспільством та контролю над суспільними ресурсами й цінностями.

Нерівномірність доступу до ресурсів закріплено в правовій системі сучасних держав (наприклад, деякі положення законів про ліцензування окремих видів господарської діяльності перекривають для переважної більшості громадян доступ до найбільш прибуткових сфер бізнесу). Результатом цієї нерівномірності стало поглиблення розриву в можливостях доступу різних соціальних верств до духовних цінностей (освіти, культури, інформації), що викликає всередині сучасних націй не лише антагоністичні протиріччя, але й існування різних типів досить обособлених субкультур із власною позанаціональною самоідентифікацією.

Отже, відповідь на питання про причини поширення кризи легітимності національної держави, на нашу думку, полягає в монополізації владних ресурсів бізнес-елітами, які, за визначенням, мають транснаціональні інтереси як економічного, так і політичного характеру. Зазначимо, що фінансові інтереси потужних бізнес-груп в останні десятиріччя викликають посилені процеси транснаціонального переміщення капіталів, які значною мірою виводять з-під контролю окремих держав такі традиційні засоби впливу на розподіл ресурсів, як системи трудових тарифів, ціноутворення, оподаткування. У результаті суттєво звужуються можливості державних інституцій щодо підтримки внутрішньої соціальної стабільності, що також є однією з причин делегітимації державної влади.

Звідси витікає, що необхідною базою легітимациї національної держави є не просто “політична участь та економічний успіх” [5, с. 60], а рівноправний для всіх громадян – членів нації доступ до контролю над розподілом суспільних ресурсів (що формально визначаються як власність нації або ж як національне багатство). Концепція національної держави передбачає це через реалізацію національної ідеї як принципу суверенітету нації.

Сприйняття соціумом національного суверенітету як реальності чи як ритуально-декларативного елементу владних відносин свідчить про ступінь рівномірності доступу до суспільних ресурсів та цінностей (як за наявності власної національної держави, так і при боротьбі за її створення – в останньому випадку метою є саме досягнення суверенітету своєї нації).

У цілому, на нашу думку, проблему делегітимациї необхідно розглядати не просто як кризу легітимності державної влади взагалі, а як системну кризу легітимності держави національного типу. У контексті теорії “кризи” або “ерозії” легітимності влади принцип національного суверенітету потребує переосмислення і розвитку з урахуванням реалій нинішньої економічної системи, в якій основними суб’єктами виступають транснаціональні бізнес-еліти.

Література:

1. *Дергачов О.* Метаморфози посткомуністичної влади / О. Дергачов, В. Полохало // Політична думка. – 1996. – № 1. – С. 78–84.
2. *Доган М.* Легитимность режимов и кризис доверия / М. Доган // Социологические исследования. – 1994. – № 6. – С. 146–161.
3. *Дойч К.* Народи, нація та комунікація / К. Дойч // Націоналізм: Теорії нації та націоналізму від Йогана Фіхте до Ернеста Гелнера ; [антологія ; упоряд. О. Проценко, В. Лісовий]. – К. : Смолоскип, 2006. – С. 327–334.
4. *Липсет С. М.* Политическая социология / С. М. Липсет // Американская социология: перспективы, проблемы, методы ; [состав. и пер. с англ. С. Никольских]. – М. : Наука, 1972. – С. 186–219.
5. *Макеєв С.* Десятирічна криза легітимності правлячих еліт / С. Макеєв // Політична думка. – 2001. – № 3. – С. 56–62.
6. *Михельс Р.* Социология политической партии в условиях демократии / Р. Михельс // Вся политика. Хрестоматия ; сост. В. Д. Нечаев, А. В. Филиппов. – М. : Европа, 2006. – С. 158–168.
7. *Скиперских А. В.* Легитимация политической власти в России в условиях становления иривзятия федеративных отношений: специфика и тенденции ; автореф. дис. ... к.полит.н. / А. В. Скиперских. – Елец, 2003. – 19 с.
8. *Фетисов А. С.* Политическая власть: проблемы легитимности / А. С. Фетисов // Социально-политический журнал. – 1995. – № 3. – С. 28–33.
9. *Ян Э.* Государственное и этническое понимание нации: противоречия и сходство / Э. Ян // Полис. – 2000. – № 1. – С. 114–122.
10. *Kissinger Henry Alfred.* Does America Needs a Foreign Policy? / Henry Alfred Kissinger – 2005. – Режим доступу : <http://strateger.net/=66db3021604e61c0663d5509ee3c14>.

Надійшла до редколегії 20.06.2012 р.

УДК 32.019.5

В. В. ЗАБЛОЦЬКИЙ

**ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ЧИННИКИ КОНСТИТУЮВАННЯ
ПРЕДМЕТНОГО ПОЛЯ ДЕРЖАВНОУПРАВЛІНСЬКОЇ ДУМКИ
ЧАСІВ РОЗКВІТУ ТА ЗАНЕПАДУ КИЇВСЬКОЇ РУСІ**

Досліджено політико-правові чинники, суть і природу формування історико-легітимуючих конструктів української державної традиції часів розквіту та занепаду Київської Русі.

Ключові слова: державно-управлінська думка, державність.

The article is devoted research of political and legal factors, essence and nature of forming of historical legitimating elements of Ukrainian state tradition of times of bloom and decline of Kievan Rus.

Key words: state administrative idea, state system.

Новітній історичний етап розвитку української держави, утвореної в результаті переходу нашого суспільства від тоталітарної моделі державного управління, притаманної для країн радянського табору, до моделі ліберально-демократичної, характерної для країн Західної Європи, супроводжується низкою взаємопов'язаних кризових явищ в економічній, політичній, соціальній і духовній сферах. Загальний аналіз утворення, розвитку та занепаду державних формувань на українських теренах, коріння яких йдуть у глибину минулого тисячоліття, засвідчує наявність спільних тенденцій та проблем, які спричиняли як народження, так і занепад цих держав. Насамперед, практично на всіх етапах державотворення ідеологія українських держав зводилась до досить вузького трактування здебільшого з позиції забезпечення захисту інтересів окремих соціальних прошарків (православного духовенства, землевласників, козацтва тощо). Водночас ідеологією національної держави має бути певний загальносуспільний орієнтир, світогляд, загально визначена стратегія розвитку всього суспільства, що мають на меті загальний добробут.

Актуальність дослідження зумовлюється необхідністю віднайдення та формування певного конструкту – по-суті, дещо ідеалізованого предметного поля державноуправлінської думки, сформованої на українських теренах, але яка відіграла і буде відігравати роль каталізатора, двигуна та генератора процесів національного державотворення.

Очевидним є те, що й до сьогодні Україна крізь призму історичного розвитку розглядається як постколоніальна держава, в якій ідеї незалежності та суверенності в основному базуються на демократичних традиціях та не протидіють їм. Крім того, політика пошуку національної ідентичності в сучасній Україні часто звертається не тільки до “радянського періоду, а й до “імперських” часів, фактично – протодемократичних тенденцій, які

розглядаються як основоположні для української нації і демонструють її приналежність до європейського цивілізаційного вектору.

Аналіз наукових праць і досліджень вказує на існування суттєвих недоліків і перекосів у питаннях дослідження та визначення базисного осердя української державної традиції. Системний аналіз наукових праць за темою дослідження показує, що конституювання предметного поля державноуправлінської думки на українських теренах недостатньо вивчено. Крім того, потрібно звернути увагу на той факт, що у визначенні держави спостерігається наявність двох протилежних тенденцій щодо пояснення природи її походження. Досліджуючи закономірності трансформацій моделей державного управління, Н. Макіавеллі (1469 – 1527 рр.) у “Роздумах про першу декаду Тіта Лівія” (1519 р.) зазначав, що “Монархія легко перетворюється на тиранію; аристократія часто переходить в правління меншості (олігархія); народне правління легко перетворюється в абсолютну некерованість. Таким чином, законодавець, який установлює одне з цих трьох правлінь, утверджує його ненадовго, тому що в нього немає засобів щодо попередження переходу від хорошого до поганого правління” [5, с. 139].

З погляду на історію українського державотворення складається враження, що Н. Макіавеллі мав на увазі саме Україну, оскільки його передбачення щодо неминучі трансформації “монархії у тиранію”; “аристократії в олігархію”; “народного правління в абсолютну некерованість” – цілком і повністю відповідають історіографії українського державотворення.

О. Конт (1798 – 1857 рр.), Г. Спенсер (1820 – 1903 рр.) розглядали державу як природній результат соціального прагнення індивідів до утворення організованих спільнот. Позиція Дж. Локка (1632 – 1704 рр.), Т. Гобса (1588 – 1679 рр.), Ж.-Ж. Руссо (1712 – 1778 рр.) полягала в тому, що держава – це штучна соціальна система, штучний механізм, сконструйований індивідами для захисту своїх інтересів. Саме революційні зміни суспільного устрою – народження та становлення нових, більш прогресивних суспільних прошарків, які, набуваючи економічної та політичної сили в певний момент, змінюють державний устрій.

Наявність невіршених раніше частин загальної проблеми, в чому полягає мета даної статті, пояснюється існуванням різночитань і розбіжностей у розумінні суті та природи формування історично легітимуючих конструктів української державної традиції. Очевидною є необхідність формування базових напрямів і пріоритетів загальноцивілізаційних цінностей в європейському контексті з урахуванням національних, ментальних, класових та інших аспектів з метою забезпечення сприяння й реалізації національних інтересів та визначення пріоритетності загальнодержавних проблем.

Одним з ключових питань конституювання предметного поля державноуправлінської думки на українських теренах є необхідність чіткого розуміння та встановлення оптимального співвідношення прав людини (громадянина) та прав народу (нації) як складових більш загального питання про співвідношення індивідуальних і колективних прав. Зазначимо, що в сучасних

Конституціях більшості демократичних країн проголошується, що саме народ є джерелом влади. Так, у Конституції України зазначено: “Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування” [1].

Таким чином, можна виокремити першу ідеологему, суть якої полягає в тому, що державна влада в контексті соціального явища сприймається як певний соціальний інститут, що виник і функціонує у структурі суспільства. Так, перші початки української державної організації вийшли із союзу слов'янських племен, якому суспільні зв'язки давали глибоку внутрішню сутність. Засновуючись на родово-племінних зв'язках, давньоруська аристократія, “луччі люди”, організовувались на економічних засадах у “союз племен”, які в союзі з варязькою династією повела широку торгово-політичну експансію на південь і схід. Основою громадського ладу була співпраця князя з боярством [6]. Зазначену форму соціальних утворень слід розглядати як суб'єкти організації колективної дії, спрямованої на забезпечення реалізації певних соціальних, економічних та військових інтересів.

Митрополит Київський Іларіон (р.н. невідомий – 1067 р.) в одному з найвідоміших своїх творів “Слово про закон і благодать”, поєднавши тогочасні філософські і богословські погляди з оригінальним трактуванням історії й аналізом державних завдань епохи Київської Русі часів Володимира Великого та Ярослава Мудрого, наголошував на першочерговості визначення правових основ розвитку держави, оскільки “спершу був Закон, а потім Благодать” [5, с. 121]. Водночас, потрібно наголосити на тому історичному факті, що саме в результаті міжусобної війни за київський престол між князями Ярославом і Мстиславом у 1026 р. було укладено мирну угоду, за якою було розподілено сфери впливу і влади по Дніпру. В. Ричка зазначає, що хоча політичного відокремлення Правобережжя від Лівобережжя в княжі киево-руські часи не сталося, однак саме тоді сформувалися уявлення про відмінність історичних первенів двох берегів Дніпра [10, с. 78].

З великою долею імовірності можна припустити факт існування відносної незалежності тогочасної соціально та економічно активної частини суспільства від державної влади, яку уособлював князь, шляхом здійснення впливу на прийняття управлінських рішень. Від князя вимагали, щоб він був справедливим володарем і добрим господарем, щоб утримував зв'язок з громадою та входив у її потреби і страждання; за те громадянство відплачувало послухом і вірністю. Організація величезних просторів Східної Європи і утримання в них основ права і культури – це був великий осяг тогочасної держави. Під опікою своєї держави український народ розвинув глибоке культурне життя і добув основи національної індивідуальності [6].

Державна влада зосереджувала увагу на обороні кордонів від племен, які вели кочовий спосіб життя, нападу на інші племена, а також захисту торговельних шляхів, які були основою економічного розвитку. Очевидно, що ці процеси супроводжувались проблематикою щодо регулювання соціальних справ та встановлення норм права і обов'язків.

Умланд Андреас та Бредис Ингмар наголошують, що ідея демократичного правління відсилає нас до епохи Київської Русі IX – XII ст., які вважаються “золотим віком” української зародкової державності. Київська Русь розглядається як держава, що мала зародкову демократію у формі місцевих зборів (віча), створивши відносно розвинутий правовий кодекс Руську Правду та перші спроби встановити виборну монархію [13, с. 208–209]. Політична структура державної влади періоду удільної роздробленості в різних регіонах Київської Русі характеризувалась своїми особливостями. Відмінною за формою була, наприклад, новгородська модель державного управління. Тут склався державно-політичний устрій боярської республіки. Зокрема, вже в перші десятиліття XII ст. помітно послаблюються позиції князівської влади й натомість зростає роль віча як вищого органу новгородської республіканської держави. До сфери компетенції останнього входило право вибирати й зміщувати князів, утверджувати посадників, тисяцьких і єпископів [10, с. 113].

Із розвитком писаного права і його подальшою систематизацією виникла необхідність визначити, які норми поведінки людей підлягають регламентації законом, а які регулюються нормами релігії і моралі. Виникла необхідність у вчених-юристах, які мали створити певну систему класифікації норм поведінки. Найвизначніше літературне джерело давньоруського права “Руська Правда”, оригінал якого так і не було знайдено, є важливим історичним джерелом, яке дає можливість відтворювати діяльність адміністративного апарату, виявляти ознаки суспільного розшарування тощо. Цей документ становить важливе джерело пізнання найдавніших норм давньоруського звичаєвого права, а згодом княжого законодавства і судових вироків.

Характерно, що багато уваги у Руській правді приділялося захисту життя князівської знаті – князівського дворяцького, князівських тіунів і, звичайно ж, самого князя. Серед особливо небезпечних державних злочинів вважалося посягнення на князівську владу і самого князя [9, с. 227]. Можна припустити, що князь Ярослав Мудрий, після свого не зовсім “легітимного” заволодіння київським престолом вирішив убезпечити себе і нащадків від подібної участі, законодавчо захистившись.

“Руська Правда” мала суттєвий вплив на більшість правотворчих пам’яток литовсько-руської доби: оскільки ті формувалися на її основі. Зокрема, один із творців Статуту Великого князівства Литовського 1588 р. Лев Сапега (1557 – 1633 рр.) відзначав, що окрім попередження злочинів, закон має визначати повноваження посадових осіб, у тому числі і господаря, який має здійснювати свою владу тільки в межах, встановлених цим законом: “Только на законе и праве писаном всю безопасность и благосостояние государства основывают. О чем великий и благородный греческий философ Аристотель говорил, что там господствует дикий зверь, где человек власть свою осуществляет по своей прихоти, а где верховенство имеет право или закон, там сам Бог всем правит” [11, с. 19]. Загалом, навіть після втрати власної державності, перебуваючи у складі Великого князівства Литовського, українська державна

традиція здійснила суттєвий вплив на конституювання правового поля іншого значного державного утворення на європейській політичній арені. є:

У XIII – XVIII ст. одне з найбільших європейських державних утворень Велике князівство Литовське формувалося як Литовсько-Руська держава – багатонаціональне державне формування, яке в XIV ст. було найбільшим в Європі. Зазначимо, що в цій державі вперше в європейській історії вдалося вивести норми права з-під впливу церкви.

У XV ст. у Великому князівстві Литовському закінчився період феодалної роздробленості, зміцнилися позиції центральної влади на місцях. Подальшого розвитку набули феодално-кріпосні відносини, для яких правові норми Руської Правди, обласних і загально-земських привілеїв не відповідали новим економічним, соціальним і політичним відносинам. На порядку денному постало питання нагальної кодифікації права, в якій рівною мірою була зацікавлена як литовська, так і українсько-білоруська шляхта [11, с. 18].

Так, у “Правах писаних, наданих Великому князівству Литовському, Руському, Жемайтському та іншим світлішим паном Сигізмундом, з божої милості Короля Польського, Великого князя Литовського, Руського, Пруського, Жемайтського, Мазовецького та інших”, датованих 1529 р., знаходимо, що “права світські, що були ними отримані від предків наших, за їхнього життя, на будь-які володіння і вольності, незалежно від того, за якою датою, латинською чи руською, дані ці вольності та ті, що вийшли, надані та пожалувані привілеї, які мають у собі справедливі установлення, мають силу, так само, як би вони були пожалувані і вписані слово в слово у ці листи, які ми словом нашим господарським і нашою особистою присягою на святому Євангелії зобов’язуємося дотримуватися і берегти, що підтверджуємо і закріплюємо, наказуючи при цьому вважати їх такими, що мають силу на всі часи [Там же, с. 207].

Українські території, які були невід’ємною частиною Великого князівства Литовського, і без сумніву зазнали європейського впливу. Проте тут народжувалася своєрідна правова культура, відмінна від західної. Правова культура українського народу знаходилася під постійним зовнішнім тиском і розвивалася в гострому протиборстві як із західною, так і східною правовими традиціями. Але, якщо східна правова традиція з її духовними підвалинами була близькою українському народові, то західна правова традиція з її еkleктичністю, протиріччями, частими змінами основних правових понять і інститутів була для нього чужою. Можна стверджувати, що нації як конкретні, соціоприродні утворення – на будь-якому етапі розвитку – є своєрідними “сумами” ланцюга соціополітичного синтезу, в якому можна вирізнити кілька якісно відмінних етапів. Індивідуальне та особливе є тут властивістю всієї спільноти, а не кожного її члена. Ця обставина стала вирішальною засадою “природного” відбору найбільш життєздатних етносів, що й забезпечило неухильний поступ цивілізації [7, с. 68]. Але український народ у середовищі якого зародився феномен козацтва, який позиціонується з свободолюбством та незалежністю, є досить консервативним у своїй нелюбові до “держави” як інструменту для примусу.

Правова система писаного права, яка складалася тут, не тільки зберегла правову спадщину, але й увібрала в себе все краще, що було досягнуто в інших країнах, а багато в чому і перевершила їх. Інтуїтивно вдалося витримати закон балансу своїх і набутих, запозичених правових елементів, що вберегло українську правову культуру від деградації, або навіть від цілковитого знищення [11, с. 19]. Статут Великого князівства Литовського 1529 р. з повним правом можна назвати конституцією середньовічної феодальної держави. Норми конституційного права були зосереджені зокрема на правах людини, якими заборонялося перетворювати вільних людей на рабів, а також обмеження щодо невільництва, що свідчить про значний вплив на цей документ Руської Правди, яка по-суті є його прототипом. Крім того, ідеями християнського гуманізму прийняті майже всі артикули Статуту, де йдеться про патріотизм, про усвідомлення поняття суверенності народу і держави, про рівність перед законом, про відповідальність уряду перед народом, про право на власність та особисту недоторканість тощо [Там же, с. 22–23].

М. Драгоманов, досліджуючи питання утворення на європейському континенті принципово нової форми у середньовічній системі державного управління підписання хартій вольностей між монархами та його васалами, зазначав, що науково-історичні дослідження разом з виокремленням державно-правових думок показують, що наші перші думки про вільність, це продукт складного міжнародного політичного і розумового процесу і не можуть бути визнані цілком однаковими ні з якими стародавніми думками, – але що дійсно в старовину були два періоди існування вільних порядків: первісний і середньовічний. Первісні вільні порядки, громадсько-племінні, подібні до тих, про які у творах про південних слов'ян писали візантійські історики, – безперечно були в усіх європейських народів [3, с. 5].

У свою чергу український юрист, публіцист, соціолог, теоретик правової держави та філософії права Б. Кістяківський (1868 – 1920 рр.), який не сприймав політики великодержавної Росії, що позбавляла український народ права на мову, культуру, історію та виступав за широку автономію України, зазначав, що “на перше місце потрібно поставити державно-організаційне або державно-примусове поняття права” [5, с. 725]. Причому автор вважав, що держава і право виникли незалежно одне від одного і вели окреме існування. Однак поступово держава перебрала на себе функцію “опіки” над правом та зрештою перетворилася на єдиного правотворця. Але підпорядкувавшись державі, право не перетворилося у слухняне приладдя держави, а навпаки, поступово стало панувати над ним. У результаті цього процесу право перебудовує державу і перетворює його на правове явище [Там же, с. 735].

Н. Мяловицька, досліджуючи особливості статусу автономних державних утворень на українських теренах, зазначає, що вже на початку XVI ст. стали помітними ознаки занепаду Великого литовського князівства, яка почала втрачати свої пограничні території. 1 липня 1569 р. була укладена Люблінська унія, згідно з якою Польща і Литва об'єдналися в одне політичне ціле – Річ Посполиту, що мала єдиного виборного короля, сейм, єдині гроші

й податки та єдину зовнішню політику. Велике князівство Литовське певною мірою зберігало окремі елементи автономного утворення, зокрема місцеве врядування, військо, скарбницю та систему судочинства. Та всі українські землі що раніше входили до складу Литви, тепер відійшли до Польської корони. Отже, як бачимо, з цього часу всі ознаки української державності, автономія руських земель були надовго втрачені [8, с. 373].

Доречно зауважити, що питання верховенства права над державою, зокрема з монархічною формою правління, порушувались видатною особистістю періоду східнослов'янського Відродження С. Оріховським (1513 – 1566 рр.) у праці “Напучення польському королю Сигизмунду Августу” (1543 р.) зазначає, що “якщо ти (король) сам собі вирішиш, що в королівстві закон є немов другим королем, хай зробить тоді бог тебе і королівство твоє щасливим, бо ти добровільно підкориш, усього себе волі його. Та якщо зміниш цей порядок і скажеш, що ти є паном закону, змінить тоді господь королівство твоє і віддасть його або ворогові, або рабові твоєму” [5, с. 298].

Загалом з часів С. Оріховського прослідковується певна непослідовність в українській традиції створення суспільно-політичних проєктів, які б викладали бачення українською інтелектуально-політичною елітою перспектив існування національної політичної організації, форм державної влади та розмежування управлінських обов'язків, завдань тощо, цілком логічно спрямовувала останню на пошук нових джерел, які б живили її державотворчий потенціал. В. Липинський вважав, що саме приватна земельна власність революційної дрібної покозаченої шляхти – була першою стежкою, якою увійшла в козацьку Україну і в козацьке Військо Запорозьке європейська хліборобська цивілізація, оперта на римським праві індивідуального володіння землею [3, с. 54]. Для повноти картини розмаїтості слов'янських політичних порядків в XIV – XVII ст. М. Драгоманов пропонував врахувати, що одночасно зі зростом польських шляхетських сеймів і сеймиків і московських земських соборів у руських степах виростають козацькі громади, котрі в своїх радах протягають традицію старих віч, причому в Україні ці архаїчні народні збори починають підпадати під вплив польських і класичних республіканських думок [4, с. 32].

Відомий своєю високою освіченістю, меценат науки, який став на захист русинів та їхніх традицій Ян Щасний-Гербут (1547 – 1616 рр.) у “Розмислі про народ руський” (1613 р.) порушує питання: “Та ж про що убога Русь просить? Щоб мали змогу жити відповідно до прав? А може, прав не має?” Можливо, на пергамені чи на папері й не мають, але мають в умислах людських найліпше право й матір усіх прав – звичай. Бо чи що інше є право, як звичай, уживаний повздовж багатьох літ, і який визнано за добрий і вже потім, щоб ніхто не дорікав, покладений на напір. Звичай – це право, яке завдяки тривалому вживанню й користуванню впроваджене й прийняте між людьми. Звичай – це те, що потверджує й викладає право, а право писане – мертве, коли звичай його не оживлює. Таких звичаїв повна Вітчизна наша, а коли б, боронь Боже, можна було їх заперечити, жодна наша вольність на місці не залишиться” [12].

Сучасна наука про державу і право стверджує, що коріння ідеї конституювання системи суспільних відносин у межах конкретної держави йдуть в глибину британських актів як “Велика Хартія Вольностей” (1215 р.), “Петиції про права” (1628 р.), “Петиції “Про корні і гілки” (1640 р.) тощо. Згаданий нами Ян Щасний-Гербут, вступаючи в полеміку із польськими колегами, наголошував на тому, що “римське право погоджується з нашим (руським). Така вже властивість християнських прав: те, що є правом для будь-якого християнського народу, підходить і нашому...” [14, с. 553].

Потрібно відзначити роль релігійної складової у процесі державотворення в епоху Відродження, який з чинника консолідуючого поступово перетворювалась на каталізатор революційних суспільно-політичних змін. Так, якщо в адресованій парламенту Петиції “Про коріння та гілки” (1640 р.), одному з конституційних актів періоду утвердження конституційної Британської монархії (1640 – 1649 рр.), зазначається, що влада архієпископів, лордів-єпископів, деканів і архидяконів тощо. виявляється шкідливою і небезпечною як для церкви, так і для держави, так як вони стверджують, що їх юрисдикція або влада людського походження, а в останній час, коли їм було вказано на її незаконність, вони стали стверджувати, що отримали свої повноваження від Ісуса Христа, що суперечить законам королівства і порушує права” [2, с. 29], то практично в цей же період відомий політичний, церковний і освітній діяч Речі Посполитої, архімандрит Києво-Печерського монастиря Петро Могила (1546 – 1647 рр.) дотримувався абсолютно протилежної думки і у “Казанні про владу ...” (1646 р.) зазначив, що “тих, хто має джерело своєї дії від Бога, належить слухатися, бо Христос говорить: відкидаючи вас, мене відкидають. Тому ми влада духовна, бо вона тих, хто занепав у гріх і дійсно розкаявся, від гріха звільняє, надмірно ж розбещених і не покірливих, що у гріху й беззаконні перебувають, а також тих, хто не розкаявся, зв’язує. Але ж влада ця справді від Христа Бога” [5, с. 313].

Можна зробити висновок, що в процесі еволюції державних формувань, які виникали на українських теренах, формувалася особлива традиція розвитку демократичних основ, зокрема це прослідковувалось під час переходу від родоплемінного устрою до ранньофеодальних руських державних утворень.

На перший погляд, за роки незалежності України відбулися незворотні зрушення в суспільній свідомості, політичній, законодавчій і соціальній організації суспільства, але аналіз розвитку українських національних держав засвідчує існування низки спільних чинників і факторів, які супроводжували ці процеси. Головною ланкою в системі державотворення є формування і реалізація державної політики на засадах її легітимізації та позитивного сприйняття суспільством, що, у свою чергу, супроводжувалось процесами його консолідації. Досить численними і розмаїтими є і чинники консолідації і, навпаки, деструкції власне української нації, до яких слід віднести: географічне розташування; конфесійне розмаїття (включно з антагоністичним протистоянням різних церков); мовна неоднорідність суспільства; політичні стереотипи частини населення тощо.

Перспективи використання результатів дослідження полягають у необхідності переосмисленні стратегічної мети розвитку держави, що вимагає створення державницької доктрини з урахуванням історико-легітимуючих конструктивів української державної традиції.

Література:

1. Конституція України : прийнятий на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. (зі змінами, внесеними згідно із Законом від 08.12.2004 р. № 2222-IV // ВВР України. – 2005. – № 2. – Ст. 44). – Х. : Фоліо, 2008. – 160 с.
2. *Блохин Н. Н.* Конституции и законодательные акты буржуазных государств (XVII – XIX вв.) / Н. Н. Блохин. – М. : Государственное изд-во юрид. лит-ры, 1957. – 588 с.
3. В'ячеслав Липинський та його доба: Книга друга : [наук. вид. ; 2-ге вид., доопр. і допов.] / упоряд. Т. Остапко, Ю. Терещенко. – К. : Темпора, 2010. – 624 с.
4. *Драгоманов М.* Старі хартії вільності : Історичні нариси / М. П. Драгоманов. – Вид. – 2-ге. – К. : Ранок, 1907. – 84 с.
5. Історія про державу і право / [укл. ; заг. ред. Г. Демиденко]. – 2-ге вид. доп. і змін. – Х. : Легас, 2002. – 922 с.
6. *Крип'якевич І.* Історія України / І. П. Крип'якевич ; [відп. ред. Ф. П. Шевченко, Б. З. Якимович]. – Львів : Світ, 1990. – 520 с.
7. *Крисаченко В.* Українська політична нація: генеза, стан, перспективи / В. С. Крисаченко, М. Т. Степико, О. С. Власюк. – К. : НІДС, 2004. – 648 с.
8. *Мяловицька Н.* Автономія та її роль у державному будівництві (країни Європи) : [монографія] / Н. А. Мяловицька. – К. : Логос, 2009. – 504 с.
9. Правова система України історія, стан та перспективи : у 5-ти т. / [за заг. ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина]. – Х. : Право, 2008. – .
- Т. 1. Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування і розвитку правової системи України. – 728 с.
10. *Ричка В.* Вся королівська рать (Влада Київської Русі) / В. В. Ричка. – К. : Ін-т історії НАН України, 2009. – 180 с.
11. Статути Великого князівства Литовського : [наук. вид.] : у 3-х т. / за ред. С. Ківалова, П. Музиченка, А. Панькова. – Одеса : Юрид. літ-ра, 2002. – Т. 1. – 462 с.
12. Українські гуманісти епохи Відродження : антологія : у 2-х ч. / НАН України ; Ін-т філософії ; [відп. ред. В. М. Нічик]. – К. : Наук. думка, 1995. – Ч. 1-2. – 1148 с.
13. *Умланд Андреас.* Постсоветский парадокс: демократия в Украине, автократия в России / А. Умланд, И. Бредис // Форум новейшей восточноевропейской истории и культуры. – Русское издание. – № 2. – 2009. – Режим доступа : <http://www1.ku-eichstaett.de/ZIMOS/forum/docs/forumruss12>.
14. *Шевчук В.* Козацька держава як ідея в системі суспільно-економічного мислення XVI – XVIII ст. : У 2 кн. / В. Шевчук. – К. : Грамота, 2007. – Кн. 1. – 720 с.

Надійшла до редколегії 29.02.2012 р.

УДК 316.642

М. І. ЗАДОРЖНА

СУСПІЛЬНА НЕОБХІДНІСТЬ ГУМАНІЗАЦІЇ СВІДОМОСТІ

Аргументовано, що стиль управління має важливий вплив на гуманізацію суспільної свідомості через сприяння або перешкоду її зрілості та самореалізації підлеглих. Визначено систему інституцій, які могли б взяти на себе відповідальність за вирішення проблеми гуманізації суспільної свідомості, а також роль гуманітарних предметів у підготовці майбутніх політиків і державних службовців.

Ключові слова: суспільна свідомість, державне управління, гуманізм, громадянське суспільство, зворотній зв'язок, соціальний капітал.

A solution of tasks humanization of social consciousness have been theoretically generalized, exposed and defined. The principles and the methods of humanization of social consciousness, which can be used by authority institutions and public administration bodies has been offered. The system of institutions which could assume the responsibility for the solution of the problem of social consciousness humanization has been defined.

Key words: social consciousness, public administration, humanism, civil society, feedback, social capital.

Суспільна свідомість є важливим фактором, що впливає на перебіг політичної діяльності та рішення, які приймає влада, спосіб, яким здійснюється державне управління чи публічне адміністрування. Гуманістичні цінності управління неможливо втілити без контролю і запиту суспільства саме на такий спосіб взаємодії, без готовності суспільної свідомості до такого способу співжиття.

Актуальність проблеми необхідно наголосити, оскільки в українській політичній свідомості відзначаються слабо розвинуті гуманістичні аспекти, адже довгий період тоталітарного минулого в суспільстві витравлювали уявлення про самоцінність людини як особистості, носія величезного духовного потенціалу. Тому з появою незалежної демократичної України важливо особливу увагу звернути на відновлення принципу гуманізму в нашому державному управлінні і суспільній свідомості.

Проблематика суспільної свідомості та ознак її розвиненості, гуманності цікавила численних дослідників багатьох країн. Серед них Б. Чагін, А. Уледов, В. Матвієнко, Б. Грушин (структура суспільної свідомості), В. Тугаринов (функції свідомості), Б. Чалдіні (контроль над суспільною поведінкою), В. Налімов (свідомість як механізм), А. Арличев (свідомість як саморегуляція). Важливе значення в розумінні ролі соціалізації у формуванні свідомості має дослідження Дж. Лонгреса.

Аналіз суспільної свідомості неможливий без дослідження масової свідомості як особливого стану, за якого полегшується можливість маніпуляції свідомістю. Значний вклад у цю проблематику внесли Х. Ортега-і-Гасет, Г. Маркузе, Г. Арендт, М. Вебер.

Значення моральної, етичної, ціннісної складової в суспільній свідомості розглядали розробники поняття соціального капіталу, такі як Р. Патнем, Ф. Фукуяма, а також В. Кобляков, В. Полосін. Національну свідомість досліджували Б. Кравченко, М. Попович.

Отже, дослідники, демонструючи значну складність і багатогранність феномену суспільної свідомості, аналізують її основні елементи, що підкреслює її важливість у соціально-політичній системі, а також необхідність посилити роль гуманістичних ідеалів у суспільстві і державному управлінні.

Метою статті є дослідження проблеми необхідності аналізу стану суспільної свідомості, цінностей, мотивів і настроїв суспільства, а також визначення потреби і способів позитивного впливу на свідомість суспільства, формування гуманістичних та демократичних потреб і мотивів, громадянської позиції, для раціоналізації та активізації політичного життя та взаємодії з владою.

Суспільна свідомість є складною системою із розгалуженими зв'язками між елементами, яка є цілісною і саморегульованою, хоча і залежною від зовнішніх імпульсів. Важливим є такий різновид суспільної свідомості, як масова свідомість, що втрачає критичний елемент і тому особливо сприйнятлива до навіювання.

Розвинена і зріла суспільна свідомість менш схильна до маніпуляції, прагне пошуку пізнання і вдосконалення.

Механізм розвитку суспільної свідомості закладено у процесі соціалізації особистості, формування її цінностей, принципів, стереотипів, установок, які закладаються у процесі спілкування з іншими через сім'ю, школу, неформальні групи, офіційні установи, засоби масової інформації. Усі соціальні інституції формують громадську думку і розвивають духовний потенціал суспільства (хоча деколи в негативному напрямку або навіть на певному етапі і гальмують цей розвиток).

Об'єктивними причинами, що актуалізують важливість проблем духовного життя суспільства, розробку нових нетрадиційних підходів до їх вирішення є всебічне відродження національного в культурі, духовності, виховання свідомості людей, які найпевніше реалізували б духовний потенціал особистості, переосмислення класичних парадигм розвитку духовного життя суспільства, зміст якого включає багатогранні процеси, явища, пов'язані з духовною сферою життєдіяльності ідей. Сутність і відповідальність суспільної свідомості в тому, що вона є необхідним і важливим компонентом історичного процесу в цілому, невід'ємною умовою саморуху і саморозвитку суспільства. Свідомість є саме реалізацією змісту суспільного відношення (знання) в форму діяльності. Отже, "доля" духу (свідомості) зумовлена не здатністю індивіда створювати і відтворювати продукти в "мислимій формі" (ідеологія, наука) чи "практично-духовній"

(мораль, мистецтво, релігія). Вона визначається характером зв'язку індивідів, змістом їх реальних відносин, які спонукають і змушують людей (соціальні групи) створювати план і цілі своїх дій так, а не інакше.

Суспільна свідомість представляє суспільство і його інтереси, тому таку вагу має моральне і гуманістичне розуміння цих інтересів, а з цим і гуманізація суспільного буття (адже вона є вже однією з підсистем суспільства в цілому, має елементи внутрісуспільні та набуті, сучасні і минулі, прийняті свідомо і добровільно чи насильно, відповідні і невідповідні основним характеристикам суспільства, чуттєві, раціональні, ірраціональні, судження, ідеали, волю, приписи).

Важливою умовою вирішення суперечностей у сфері формування моральної, зрілої суспільної свідомості (наразі міра моральної відповідальності неадекватна змінам у нашій країні та у світі, існує суперечність між морально свідомими частинами суспільства і несвідомими (чи й антиподами), між словом і ділом) є цілеспрямоване утвердження несприйняття її антиподів, що гальмують процес становлення духовної культури людей і духовних цінностей суспільства в цілому.

Для ефективної діяльності політично-соціальної системи України вагоме значення має національна свідомість як психологічне утворення, що характерне для групи людей, об'єднаних соціально-культурними та мовними особливостями. Це феномен самоідентифікації народу, причетності кожної людини до духовних коренів.

Іншою передумовою групової діяльності є соціально мобілізоване населення, якому можна повідомити нову ідею і в надрах якого може зародитись новий політичний рух. Соціальна мобілізація є назвою загального процесу змін, що відбуваються у важливих частинах населення тих країн, які переходять від традиційних до модерних способів життя. Тут мають на увазі зростання промисловості, освіти, що породжують необхідні громадські ресурси для поширення національної свідомості.

Якщо говорити про сучасний стан суспільної свідомості в Україні, то варто згадати результати моніторингу процесу демократизації, який проводить Інститут соціології НАНУ з 1992 р. За результатами щорічних опитувань населення, аналізуються зміни, які відбуваються в суспільстві та масовій свідомості. Проводиться оцінка відповідності демократичним принципам змін у реальному житті та свідомості людей.

Аж до 2005 р. стосовно більшості показників, які характеризують масову свідомість, було зафіксовано низку тенденцій, які свідчили про поступове наростання "поворотних" (звернутих на минуле) поглядів і настроїв. Зокрема фіксувалося зростання антиринкових поглядів і негативного ставлення до процесів приватизації та інституту багатопартійності, виявилася перманентна недовіра до політичних партій і представників владних структур різного рівня. У настроях людей переважали високий рівень песимізму і аномічної деморалізованості – психологічної реакції на відсутність норм та цінностей, які об'єднують людей.

У моніторинговому опитуванні початку 2005 р. було зафіксовано значне підвищення рівня демократизації масової свідомості щодо цілої низки показників, передусім у політичній і морально-психологічній сфері.

Найпомітніше зросли політичні настрої на початку 2005 р. щодо таких показників, як довіра до Президента, Уряду, Верховної Ради; довіра до інституту багатопартійної системи, партій та партійних лідерів; усвідомлення власної політичної ефективності, впевненості громадян у можливості впливу на політичні процеси, підвищення соціального оптимізму – очікувань і впевненості в тому, що ситуація в країні поліпшуватиметься.

На початку 2005 р. вперше за всі роки незалежності в Україні кількість людей, які висловлюють соціальний оптимізм, перевищила кількість песимістів: 40 % опитаних вважали, що в найближчий рік наше життя більш-менш налагодиться, 18 % думали, що жодного поліпшення не буде. Однак, у 2006 р. тенденція повернулась майже до попереднього рівня – 22 % оптимістів і 36 % песимістів.

Поряд зі зниженням довіри до Президента протягом 2005 р. істотно знизилась і частка людей, котрі довіряють іншим владним структурам: уряду – на 21 %, Верховній Раді – на 13 %.

У 2005 р. лише 3,8 % опитаних зазначили, що підтримували лідерів помаранчевої революції на час, коли вона відбувалась, але вже не підтримували їх під час опитування. У 2006 р. таких уже було 15,1 %.

Сплеск позитивного ставлення до інституту багатопартійності безпосередньо після помаранчевої революції, а також у наступний рік обернувся подальшим зростанням негативних установок (до 46 %) і зниженням позитивних (до 22 %).

На початок 2006 р. частка людей, котрі негативно ставляться до приватизації, становила 67 % (у 1992 р. їх було 32 %); 53 % негативно ставляться до приватизації землі. Зміцнюється тенденція формування орієнтації масової свідомості на східний геополітичний вектор консолідації України. Кількість противників вступу до НАТО становить 64 %, а прибічників – 13 %. Проявляючи певну амбівалентність, масова свідомість, поряд із “східною” орієнтацією одночасно в цілому схвалює й ідею вступу України в Європейський Союз (61%).

Своїм життям незадоволені 12,1 % населення (2005 р. – 12,7 %, 1998 р. – 36 %, 1999 р. – 30 %). Утім, є розрив між задекларованою незадоволеністю і суб’єктивним відчуттям відносного добробуту, який відчувають люди [2, с. 16].

Після революції в 2006 р. порівняно з 1999-2000 рр. приблизно в 1,5 рази зросла кількість респондентів, які вважають, що норм і цінностей, які об’єднують суспільство, вистає. Таких респондентів – до 15 %. Хоча більшість (37 %) відчуває їх нестачу. Це свідчить про те, що в суспільстві немає консенсусу з приводу норм і цінностей, що є чітким показником аномії (дисбаланс у суспільстві, відсутність чітких норм і правил), яка може стати серйозною загрозою для держави. Понад двом третинам населення України не вистає стабільності в суспільстві й соціальних гарантій, які забезпечують відчуття впевненості в майбутньому.

З часу проголошення незалежності населення України живе в умовах соціальної аномії, що характеризується відсутністю в суспільстві ціннісно-нормативної бази соціальної консолідації (загальних уявлень про те, що добре

і що погано, що в цьому суспільстві заохочується, що засуджується і що карається). Попередня ціннісно-нормативна система, яка консолідувала тоталітарне суспільство, зруйнована, а нова, ґрунтована на демократичних цінностях, так і не сформувалась.

Огляд громадського впливу на владу показав, що близько 66 % позитивно відповідають на питання: чи можуть люди сьогодні в Україні вільно висловлювати свої політичні погляди? (у 2001 р. – 34 %). Однак дослідження 2006 р. підтвердили, що в суспільстві досі не створено ефективної системи контролю влади громадянами. Люди визнають, що ефективними засобами впливу на владу залишаються участь у виборах і законні мітинги, більшість опитаних не вірять в ефект будь-якого свого законного впливу на владу. На питання: якби уряд України ухвалив рішення, яке притисняло б Ваші законні права й інтереси, могли б Ви щось зробити проти цього рішення? У 2000 р. 66,2 % респондентів відповіли, що нічого не змогли б зробити, у 2004 р. – 69 %, у 2005 р. – 57,1 %, у 2006 р. – 63,2 %. Це свідчить, що суспільство все ще позбавлене будь-яких важелів і механізмів впливу на владу.

Громадські організації не мають великої підтримки суспільства. Люди не вбачають особливого сенсу в членстві в цих організаціях. Понад 83 % громадян не належать до жодної громадської, політичної організації чи руху, і в цьому є вина влади [4, с. 4].

Наведені вище дані соціологічного дослідження виявили загрозливий стан суспільної свідомості, а руйнація системи цінностей знищує гуманізм і провокує агресії, й саме політична ситуація в країні, особи і дії політиків, державне управління мають найбільший вплив на суспільну свідомість. Можна зробити висновок, що консолідувати суспільство і розвернути вектор його розвитку в бік реальних демократичних цінностей здатна тільки першочергова і щонайпильніша увага влади до створення умов суворого контролю за виконанням ухвалених (і тих, хто перебуває на стадії ухвалення) законів і демонстрація особистих зразків поведінки, які б відповідали не архаїчним, а сучасним демократичним цінностям, що справило б позитивний, гуманістичний вплив на суспільну свідомість.

Відкрите демократичне суспільство створює реальні передумови для функціонування відкритої політичної еліти, зокрема, надійної системи важелів для її підготовки, ротації, відставки. Отже, можна константувати, що громадянське суспільство є підсистемою державності. Це активність громадян, готових віддати енергію на виконання завдань, що формуються системою державного управління. Держава – надбудова над суспільством (громадянським), яке є важливим механізмом саморегуляції політичної системи (за умов високого розвитку суспільної свідомості). Державна влада тоді сприяє розвитку громадянського суспільства, тісно співпрацює з громадськими організаціями.

Однією з центральних проблем XXI ст. є побудова європейської цивілізації на раціоналістичних та універсалістських засадах свободи, рівності, справедливості, адже сучасна політична система не здатна захистити ці цінності достатньою мірою.

Демократичність політичного режиму визначається тим, наскільки держава визнає автономне буття спільнот і тим, наскільки громадянське суспільство може вплинути на дії держави (влади). Рівень демократії є одним з найважливіших показників зрілості суспільства, бо виступає способом просування суспільства в розвитку (ознакою цивілізованості суспільства).

Сьогодні загально визнаним є розуміння демократії як форми державно-політичного устрою, що ґрунтується на визнанні народу як джерела влади. Ідея ж громадянського суспільства дозволяє провести межу між політичним, суспільним (економічним, духовним, культурним) і приватним життям громадян.

Вирішення проблеми накопичення життєво необхідних гуманістичних цінностей у сучасному суспільстві потребує комплексного підходу до використання всіх суспільних ресурсів, не включених до поняття і структури соціального капіталу і не обмежених соціальним капіталом громадянського суспільства (адже він не включає мистецтво, науку та інші здобутки культури). Сучасний арсенал засобів розвитку гуманістичного суспільства передбачає науково-технічний, інформаційний, культурологічний, цивілізаційний, а також філософсько-антропологічний підхід щодо можливостей, заходів і завдань його накопичення.

Суспільна необхідність гуманізації свідомості актуалізує проблему людиноцентризму в її сучасних вимірах. Фактом стала необхідність переосмислити проблеми професійності, праці, свідомості, цінностей, а разом з ними – владу, право, культуру, ідеологію, що їх все ще розуміють, здійснюють, перетворюють без урахування світоглядних засад ринкової економіки та енергії капіталу, помножених на людські бажання і прагнення.

В. Кремень вважає, що демократія, свобода, права людини, пріоритет загальнолюдських цінностей, можливість волевиявлення – усе це завоювання ринкової економіки, адже сам цей спосіб господарювання, як вважав М. Вебер, є заснованим на протистантській етиці. “Людина, яку залучає капітал, юридично, можливо, й вільна, але економічно вона не вільна і не може бути вільною” [3, с. 16]. Усе це є актуальним аспектом сучасних гуманістичних вимірів, які мають бути в центрі філософських роздумів. Варто зазначити, що серед безлічі засобів гуманізації суспільної свідомості громадян саме громадянське суспільство є вагомим способом ствердження існування гуманістично орієнтованої суспільної свідомості, а може і знизити цінність людини, розчинивши в спільноті її особистість.

Яскравою ознакою зацікавленості наукових кіл станом гуманістичної свідомості українського суспільства і держави, а також роллю гуманітарних наук в усіх сферах життя держави є проведення круглого столу “Гуманітарна експертиза” Центром гуманітарної освіти НАН України.

Гуманітарна експертиза покликана проаналізувати, якою мірою соціальний процес, будь-який проект або спільнота є гуманно чистими щодо виживання людства як такого, чи окремої особистості як абсолютної цінності. Це передбачає і відповідь на питання: хто ми такі і куди йдемо? А також поцінування об’єкта з точки зору цих питань, з погляду таких артикуляцій як, з одного боку “людське

буття”, “людська діяльність”, “людська креативність”, “сутність людини”, сенс людського”, “розумність”, “гуманність”, “благо”, а з іншого – “антропологічна криза”, “людська деструктивність”, “криза ідентичності”, “колективний невроз”, “гендерна тривога”, “відчуження”, “конфлікт цінностей”, “війна цивілізацій” тощо.

Потреби, інтереси та цілі людської діяльності і становлять безпосередній предмет можливого гуманітарного експертування, що ідентифікує людину в світі буття, розколотого на Добро і Зло, обґрунтовує і оцінює прийняті конкретні рішення, а також реальності можливого (бажання, очікування, прогнози) та дійсного (реалізації). Так визначаються абсолютні підстави вибору (“моральність особистості”).

Політична сфера тісно пов’язана з гуманітарною експертизою тим, що влада в суспільстві передбачає і владу над визначенням того, як організують процеси соціалізації, інтеграції та ідентифікації в суспільстві й тим самим владу над виробництвом реальності (абстракції обґрунтовують інституції, норми легітимують соціум, а плюралізм гуманітарної експертизи передбачає демократичні норми і цінності, відкритість і толерантність). Тут не можна уникати критичного аналізу і проблематизації суспільних ситуацій, які експертуються. Це дає нові шляхи культурного розвитку, розкриває нові пласти людської самосвідомості й світобачення в дусі потреб часу і міжкультурного діалогу.

Гуманітарна експертиза передбачає докладання “людських мірок” до будь-яких дій у суспільстві, оцінку їх на відповідність ідеалу всебічного, гармонійного, універсального розвитку людини, чому відповідає певна система цінностей. Саме пріоритет загальнолюдських цінностей у перебудові суспільства дозволить подолати сучасні кризи і досягти співрозмірності людини і світу [1, с. 137].

На наш погляд, Україна з аналізу проблеми гуманітарної експертизи і шляхів втілення ідеалів свободи, справедливості, солідарності, їх інтрепретації може винести декілька уроків, зокрема в контексті гуманізації суспільної свідомості.

Перший. Українці вигравали тоді, коли на поверхню життя виходило прагнення всіх і кожного, що принципово обстоювали свої визначальні на той час інтереси і права, обстоювали людську гідність, коли відсутнє протистояння еліти і мас (солідарність), коли кожен – особистість.

Другий. У співвідношенні понять рівності, свободи і справедливості центральною є проблема норм доступу до благ і самореалізації, а отже, обстоювання прагнень та інтересів кожного за умови бюрократії, корупції, тіньової економіки, авторитарних тенденцій – можливе, наразі, лише спіраючись на солідарність і групу, соціально-станову, професійну, без чого будь-яке особистісне самоздійснення унеможливується.

Третій. Неможлива жодна самоідентифікація, якщо вона здійснюється поза етнонаціональною ідентифікацією людини. Ні народ загалом, ні кожна особистість зокрема не мають жодного майбутнього, якщо вони не прагнуть знати всі принципові уроки власної історії, рівно як і не хочуть обстоювати свої визначальні національні цінності та інтереси.

Без розв’язання найзагальніших соціокультурних проблем, таких як пропорційні вибори, формування уряду, відповідальність, становлення

громадянського суспільства і громадського телебачення, гуманітарна експертиза непродуктивна, а без неї неможлива демократична держава – інтегратор соціуму (нормативно-правові механізми, місцеве самоврядування, соціальні орієнтири громадської думки, діалог влади і суспільства).

Необхідність гуманістичного впливу на суспільну свідомість визначається величезними можливостями суспільної свідомості впливати на стан і стиль суспільного життя, тип взаємодії з владою, можливості накопичення соціального капіталу і формування громадянського суспільства. Тому важливим є формування суспільних цінностей і впровадження гуманітарної експертизи владних рішень (для визначення гуманізуючого впливу на суспільство і відповідності гуманістичним цінностям).

З огляду на актуальність заявленої теми можна зазначити необхідність поглибити дослідження шляхів гуманізуючого впливу на свідомість, доповнити перелік чи виділити неоглянуті аспекти, розширити способи і шляхи втілення в практику гуманістичних цінностей.

Література:

1. Гуманітарна експертиза (круглий стіл) // Філософська думка. – 2005. № 1. – С. 137–160.
2. Кириченко І. Оптимізм буває стриманим / І. Кириченко // Дзеркало тижня. – 2006. – № 29 (608). – 29 липня. – С. 16–17.
3. Кремень В. Людина і освіта у вимірах економічної цивілізації / В. Кремень // Дзеркало тижня. – 2006. – № 40 (619). – 21 жовтня. – С. 16.
4. Паніна Н. Демократизація в Україні та помаранчева революція у дзеркалі громадської думки / Н. Паніна // Дзеркало тижня. – 2006. – № 19 (598). – 20 травня. – С. 4–5.

Надійшла до редколегії 05.06.2012 р.

УДК 004.658.2:004.738

С. П. КАНДЗЮБА, А. А. ДУХОНЧЕНКО

ІНФОРМАЦІЙНА СИСТЕМА “ФІЗИЧНІ ОСОБИ” ЯК ЕЛЕМЕНТ ПЛАТФОРМИ МІЖВІДОМЧОЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Досліджено проблему наявності недостовірної і неактуальної інформації в базах даних соціальної сфери. Запропоновано створення інформаційної системи “Фізичні особи”. Наведено архітектуру системи, алгоритм її використання, програмні продукти, що дозволяють її реалізувати.

Ключові слова: електронний уряд, єдиний інформаційний простір, платформа міжвідомчої взаємодії органів публічної влади, інформаційна система, бази даних.

The issue of unreliable and irrelevant information in the databases of social service is examined. Creation of the “natural persons” information system is offered as the solution. Architecture of the system, algorithm of its use, software products implementing the system are given.

Key words: e-government, single information space, platform of interdepartmental co-operation of public administration bodies, information system, distributed database, homogeneous database,.

У Програмі економічних реформ в Україні на 2010 – 2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” вказується, що забезпечення ефективності управління системою соціальної підтримки досягатиметься в результаті створення єдиної бази даних одержувачів усіх видів соціальної підтримки, єдиного інформаційного середовища для органів праці й соціального захисту населення, Пенсійного фонду, Державної податкової адміністрації, МВС, органів реєстрації актів громадянського стану [1]. На реалізацію цих положення направлено Указ Президента України і постанови Кабінету Міністрів України [2 – 4]. Це означає, що створення єдиної інформаційно-аналітичної системи соціального захисту населення є важливим науковим і практичним завданням.

Формування інформаційно-технологічної інфраструктури для розв’язання вказаного завдання нерозривно пов’язане з реалізацією платформи міжвідомчої взаємодії. Як така платформа може бути використана територіально розподілена база даних.

Питання проектування і розробки розподілених баз даних висвітлені в працях багатьох авторів. Фундаментальна праця К. Дейта є вичерпним вступом до обширної на цей час теорії систем баз даних, у тому числі – розподілених баз даних [5]. Робота Т. Коннолли і К. Бегг є повним довідковим посібником з проектування, реалізації і супроводу баз даних [6]. У ньому представлені сучасні розподілені, об’єктно-орієнтовані і об’єктно-реляційні СУБД. У роботі П. Роба і К. Коронела міститься послідовний і всебічний опис процесу розробки і реалізації бази даних [7]. Розглядаються управління транзакціями і паралельним виконанням, системи управління розподіленими базами даних, об’єктно-орієнтовані бази даних, клієнт-серверні системи, інформаційне сховище тощо.

Найважливішим підзавданням створюваної єдиної інформаційно-аналітичної системи соціального захисту населення є забезпечення органів державного управління і органів місцевого самоврядування достовірною і актуальною інформацією про осіб, щодо яких здійснюється соціальний захист. Зокрема, до такої інформації відносяться: ідентифікаційний номер, ПІБ (повністю), номер та дата реєстрації в ДПА з посиланням на скановану копію сторінки паспорту заявника соціальної допомоги в разі відмови його від ідентифікаційного номеру, дата та місце народження, серія та номер паспорту або свідоцтва про народження і так далі. Це підзавдання може бути розв’язане шляхом створення інформаційної системи “Фізичні особи” як підсистеми єдиної інформаційно-аналітичної системи соціального захисту населення.

Метою даної статті є розробка рекомендацій зі створення інформаційної системи “Фізичні особи”, призначеної для забезпечення достовірності і актуальності відомостей, використовуваних у соціальній сфері про осіб, щодо яких здійснюється соціальний захист.

Якщо розглядати автоматизацію соціальної сфери з точки зору створення єдиного інформаційного простору, то одним з найбільш впливових негативних факторів є той, що розвиток ІТ в окремих відомствах здійснюється значною мірою неузгоджено. До цієї проблематики можна віднести різний рівень автоматизації як самого Міністерства соціальної політики України, так і фондів соціального захисту, різні технології та підходи до стратегії розвитку ІТ, неузгодженість інформаційного забезпечення (дублювання інформації, відсутність загальної нормативно-довідкової бази, різні довідники та ідентифікатори для ключових інформаційних об’єктів тощо).

Дублювання інформації відносно кожної людини на практиці відбувається в багатьох базах даних соціальної сфери, з різними, нерідко неповними, недостовірними або неактуальними даними в кожній інформаційній системі.

Найчастіше мають місце такі порушення або помилки занесеної інформації у бази даних:

- відсутність ідентифікаційного номера заявника допомоги;
- внесення недостовірного ідентифікаційного номера;
- задвоєння ідентифікаційного номера на різних осіб за ПІБ;
- задвоєння серії та номера паспорту на різних осіб за ПІБ;
- відсутність посилання на відмову отримання ідентифікаційного номера по релігійним або іншим причинам;
- посилання на відмову отримання ідентифікаційного номера через релігійні або інші причини не підтверджено відповідною відміткою в паспорті;
- помилки в прізвищі, імені та по батькові;
- одночасне отримання грошових виплат і пільг у різних районах за різними адресами без внесення ідентифікаційного номера;
- здійснення грошових виплат та оплати пільгових послуг у різних районах за різними адресами в разі заблокованої виплати в пенсійній базі з причини “помер пенсіонер”, нерідко без внесення ідентифікаційного номера;
- різні версії довідників адрес та помилки в номерах поштових відділень у разі поштових переказів;
- численні помилки при визначенні категорій пільговиків та повного переліку пільг.

Означені порушення та помилки не контролюються існуючими програмними засобами у зв’язку з відсутністю механізму автоматизованого контролю даних.

Розв’язати вказану проблему можна шляхом створення єдиної загальнодержавної інформаційної системи “Фізичні особи” (аналог реєстру населення), в якій передбачено механізми забезпечення достовірності і актуальності інформації.

Архітектура ІС “Фізичні особи” повинна відповідати таким базовим принципам:

1. Ефективність. Тут слід виділити, як мінімум, три аспекти:

1.1. Дослідження у сфері організації інформаційної взаємодії відомств показують, що для реалізації електронної взаємодії відомств слід застосовувати не технологію організації прямого обміну (топология “точка-точка”), а технології інтеграції інформаційних ресурсів (топология “зірка”).

1.2. Доцільним є підхід, за якого кожне відомство працює зі своїм вузькоспеціалізованим програмним забезпеченням і здійснює взаємообмін формалізованими базовими даними інформаційних об’єктів, що стосуються їх безпосередньої діяльності.

1.3. ІС “Фізичні особи” не повинна розташовуватися на одному сервері. Жоден сервер просто не витримає такого навантаження. Зниження навантаження на центральний сервер шляхом вертикального (за рівнями управління) і горизонтального (за районами мешкання) розбиття даних і розміщення отриманих фрагментів на інших серверах є вдалим виходом. За необхідності на центральному рівні може бути організовано дата-центр з необхідною кількістю серверів, підключених до єдиної системи за кластерною схемою сучасних мережних засобів.

2. Достовірність інформації. При розміщенні даних в інтеграційному середовищі відбувається синхронізація даних, що знов поставляються, з даних, що вже є на зберіганні в ІС “Фізичні особи” на підставі виділених ключових атрибутів. Тим самим розрізнені дані з різних джерел консолідуються в єдине сховище, утворюючи повне і достовірне сховище даних.

3. Актуальність інформації. У разі здійснення будь-якої зміни даних будь-яким з постачальників даних, зміни вносяться до відповідних фрагментів ІС “Фізичні особи” всіх рівнів. Далі формуються пакети оновлення для одержувачів, перетворюються в їх формат даних, після чого розсилаються для безпосереднього розміщення в їх ІС. Пакети оновлення, що розсилаються кінцевим одержувачам, можуть мати не одну зміну, а цілий взаємозв’язаний комплекс змін, що відбулися відразу в декількох ІС-донорах.

Досвід, накопичений різними країнами світу у процесі створення електронного уряду, а також аналіз вищевикладених базових принципів дозволяють запропонувати таку архітектуру ІС “Фізичні особи”.

Інформаційну основу ІС “Фізичних осіб” складає територіально розподілена система однорідних баз даних або, коротше, розподілена однорідна база даних. Структура такої системи визначається загальною структурою органів державної влади, відомств і органів місцевого самоврядування, які беруть участь у реалізації державної політики у сфері праці і соціального захисту населення і характером розв’язуваних ними завдань. ІС “Фізичні особи” повинна створюватися як ієрархічна трирівнева система (рисунок):

– на центральному рівні формується центральна база даних, що містить ідентифікаційні реквізити всіх осіб в Україні, щодо яких здійснюється соціальний захист;

– на регіональному рівні створюються регіональні бази даних, кожна з яких є фрагментом центральної бази даних і зберігає ідентифікаційні реквізити всіх осіб, що проживають на території даного регіону (області);

– на місцевому рівні створюються місцеві бази даних, кожна з яких є фрагментом відповідної регіональної бази і зберігає ідентифікаційні реквізити всіх осіб, що проживають у конкретному місті, міському або сільському районі.

Кожен сервер баз даних повинен мати свою IP-адресу в мережі інтернету. Використовуючи цю IP-адресу, відомчі сервера баз даних підключаються до серверів ІС “Фізичні особи” відповідного рівня.

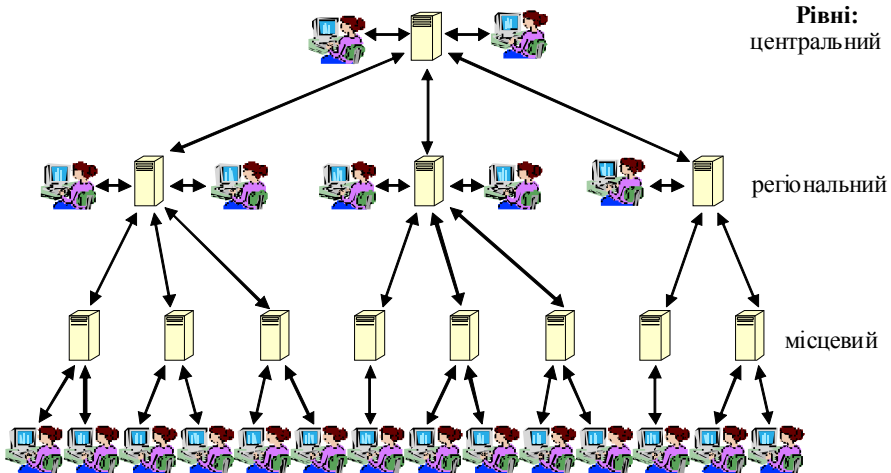


Рисунок. Архітектура ІС “Фізичні особи”

Трирівневість системи дозволить істотно понизити навантаження на сервери центрального і регіонального рівнів, а також на комп’ютерні мережі в цілому.

Важливою функцією центральної і регіональних баз даних є консолідація інформації про громадян на відповідному рівні і забезпечення її достовірності. Після того як перевірка достовірності інформації про громадянина виконана, ця інформація зберігається і стає доступною в центральній і відповідних регіональній і місцевій базі даних. І лише після цього можуть прийматися рішення і оформлятися документи про призначення соціальних виплат. При цьому основні дані про громадянина повинні братися лише з ІС “Фізичні особи” в автоматичному режимі. Таким чином, виключаються зловживання при призначенні соціальних виплат, пов’язані з неправильним зазначенням даних про громадянина.

Для забезпечення актуальності інформації в ІС “Фізичні особи” підтримуються регламенти взаємодії, через які здійснюється обмін даними і підтримка баз даних усіх рівнів в актуальному стані. Зокрема, здійснюється

підготовка вихідної інформації в автоматизованих інформаційних системах організацій первинного обліку – паспортних столів житлово-експлуатаційних організацій і органів внутрішніх справ, житлово-будівельних кооперативів, а також органів РАГС.

Так, наприклад, при реєстрації народження або смерті співробітник РАГС повинен увійти до місцевої бази даних ІС “Фізичні особи” і внести відповідну інформацію. Після необхідної обробки, інформація передається в регіональну і, далі, в центральну бази даних. Якщо регламентом передбачена передача даних у межах регіону, вона здійснюється регіональним сервером, якщо в межах всієї держави – то центральним сервером.

Якщо громадянин, який одержує соціальні виплати, змінив місце проживання в межах України, то співробітник паспортного столу вносить відповідну інформацію до місцевої бази даних ІС “Фізичні особи”, яка проходить перевірку і передається в регіональну і далі – в центральну бази даних. Звідти вона має бути передана в регіональну і місцеву базу даних, що відповідають новому місцю реєстрації.

Особливостями ІС “Фізичні особи” є такі:

1. Інформаційна система є єдиною загальнодержавною системою.
2. У системі здійснюється перетворення даних з різних форматів як у свій власний інтегруючий високоструктурований формат, так і назад, у формат даних, необхідний одержувачу кінцевої інформації.
3. ІС може використовуватися для інтеграції відомчих баз даних. У ній можна виконувати синхронізацію (зіставлення даних по ключових полях), вивірвання і розміщення даних в інтегруючому сховищі.
4. ІС дозволяє обробляти підписки і перетворювати дані до формату одержувача.
5. Якщо відомчий сервер баз даних має ІР-адресу в інтернеті, то сервер ІС “Фізичні особи” відправить кінцевий пакет оновлення на цю адресу, якщо ж немає, то має бути розроблений регламент зчитування даних відомчим сервером з сервера ІС “Фізичні особи”.
6. Кожне занесення інформації в ІС “Фізичні особи” або корегування уже внесених даних повинно здійснюватися тільки після ідентифікації виконавців на їх право здійснювати такі функції із забезпеченням ведення автоматизованого обліку історії всіх змін та їх виконавців.
7. Необхідно забезпечити надійний програмно-апаратний захист персоналізованої інформації в ІС “Фізичні особи” при реалізації міжвідомчої інформаційної взаємодії.

Важливим питанням є наповнення або інформативність бази даних (реєстру) “Фізичні особи”. З одного боку, в базі даних про кожного громадянина повинен міститися набір даних, що однозначно ідентифікує його, з іншого боку, цей набір має бути мінімальним, оскільки це впливає на вартість програмного забезпечення, введення даних і ефективність роботи всієї системи в цілому. Крім того, зі всіх атрибутів (полів) слід виділити ключовий, який дозволить зіставляти дані з розрізнених джерел – відомчих баз даних.

Наведеним вимогам задовольняє такий набір атрибутів:

- унікальний порядковий номер у реєстрі фізичних осіб;
- дата внесення порядкового номеру в реєстр;
- ідентифікаційний номер;
- номер та дата реєстрації в ДПА з посиланням на скановану копію сторінки паспорту заявника соціальної допомоги в разі відмови його від ідентифікаційного номеру;
- ПІБ (повністю);
- дата та місце народження;
- серія паспорту або свідоцтва про народження;
- номер паспорту або свідоцтва про народження;
- дата та місце видачі паспорта або свідоцтва про народження;
- дата смерті та номер свідоцтва.

Атрибут “номер і дата реєстрації в ДПА...” призначений для осіб, що відмовилися від ідентифікаційного номера з релігійних міркувань. Для них у полі “ідентифікаційний номер” може міститися 0. І, на зворот, для громадян, що мають ідентифікаційний номер в полі “номер та дата реєстрації в ДПА...” теж можна поставити 0. У сукупності поля “ідентифікаційний номер і номер та дата реєстрації в ДПА...” утворюють складений первинний ключ, що дозволяє зіставляти і витягувати дані з розрізнених джерел – відомчих баз даних.

Більшість сучасних СУБД дозволяють створити розподілену однорідну базу даних, зображену на рис. 1. Тому на перший план виходять такі показники, як ціна продукту і його якість. Як приклад розглянемо лінійку продуктів SQL Server 2008 (або SQL Server 2012), оскільки вона містить безкоштовну версію SQL Server Express Edition.

Однорідна розподілена база даних в ІС “Фізичні особи” може бути побудована на основі серверів лінійки продуктів SQL Server 2008 (2012). Як сервер центрального рівня може бути використаний сервер версії Enterprise Edition, як регіональні сервери – сервери версії Standard Edition або Workgroup Edition, а для найчисленнішої категорії – як сервери місцевого рівня – сервери версії Express Edition.

Використання версії Express Edition як серверів місцевого рівня в ІС “Фізичні особи” дозволить отримати велику економію державних коштів.

Проведене дослідження дозволяє зробити такі висновки.

ІС “Фізичні особи”:

- повинна створюватися як єдина загальнодержавна система;
- дозволить забезпечити державні органи і органи місцевого самоврядування актуальною і достовірною інформацією про громадян;
- дозволить налагодити ефективний автоматизований інформаційний обмін у сфері обліку осіб, яким нараховуються соціальні виплати;
- поліпшить інформаційне обслуговування населення і скоротить втрати часу при зверненні громадян в органи державної влади і місцевого самоврядування;
- створить основи для інтеграції баз даних по обліку окремих категорій населення.

Подальші дослідження доцільно проводити в напрямі забезпечення ефективного автоматизованого інформаційного обміну в соціальній сфері.

Література:

1. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : Програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки / Комітет з економічних реформ при Президентові України. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf
2. Про внесення змін до Указів Президента України від 6 квітня 2011 р. № 389 та від 8 квітня 2011 р. № 446 : Указ Президента України від 26.12.2011 р. № 1183/2011. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1183/2011>.
3. Про запровадження електронної соціальної картки : постанова Кабінету Міністрів України від 11 жовт. 2010 р. № 947. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=947-2010-%EF>.
4. Про затвердження Державної цільової соціальної програми подолання та запобігання бідності на період до 2015 року : постанова Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2011 р. № 1057. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1057-2011-%D0%BF>.
5. *Дейт К. Дж.* Введение в системы баз данных. Восьмое издание / К. Дж. Дейт ; пер з англ. – М. : ИД “Вильямс”, 2008. – 1328 с.
6. *Коннолли Томас.* Базы данных. Проектирование, реализация и сопровождение. Теория и практика. – 3-е изд. / Томас Коннолли, Каролин Бегг ; пер. с англ. – М. : ИД “Вильямс”, 2003. – 1440 с.
7. *Роб П.* Системы баз данных: проектирование, реализация и управление / П. Роб, К. Коронел ; пер. с англ. – СПб. : Питер, 2004. – 1040 с.

Надійшла до редколегії 30.05.2012 р.

УДК 33.012.332:33.012.34

О. С. МЕЛЬНИЧЕНКО

ДЕЯКІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ КОРПОРАТИВНИМИ ПРАВАМИ ДЕРЖАВИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Розглянуто особливості державного управління, яке повинно бути пристосовано до взаємодії з механізмами ринкової саморегуляції громадських відносин в Україні.

Ключові слова: державне управління, корпоративні права, корпоративне управління, майно, державна власність, системний аналіз.

Research paper on the characteristics of public administration in Ukraine, which is something that it should be adapted to interact with the mechanisms of market self-regulation of social relations in Ukraine.

Key words: public administration, corporate law, corporate governance, property, state property, system analysis.

В умовах сучасної України проблема вдосконалення механізмів державного управління надзвичайно актуальна і перебуває в центрі уваги як науковців, так і безпосередніх виконавців.

Особливістю державного управління в Україні є те, що воно повинно бути пристосовано до взаємодії з механізмами ринкової саморегуляції громадських відносин в Україні – об'єктивно неминучого процесу руйнування попередньої системи. Однак цей процес відбувається постійно, крім створення його концептуальної моделі, яка б відповідала новим умовам. Крім того, існує думка про зменшення ролі держави у зв'язку з переходом до ринкової економіки. Як наслідок цього, державна влада виявилася неспроможною здійснити необхідні економічні та політичні перетворення.

Рішення цих невідкладних проблем потребує розробки, обґрунтованої теоретичної бази, глибоких системних досліджень всього, що має відношення до процесу державного управління в Україні.

Слід зазначити, що будь-яке наукове дослідження доцільно починати з визначення ключових понять і визначень. Адже вони, певним чином, є інструментами досліджуваних процесів та явищ. У сучасних наукових дослідженнях популярності набули так звані “інструментальні визначення”, в яких адаптуються ті чи інші визначення з конкретними дослідницькими проектами. Разом з тим у фундаментальних працях є спроби об'єднати визначення найбільш загальних понять. Виходячи із зазначеного вище, розглянемо зміст поняття “механізми державного управління”, яке є визначальним в аналізі процесів управління корпоративними правами держави, що є предметом дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій показує, що перше визначення суті державного управління можна знайти в праці Г. В. Гегеля, який писав: “Управління – це, в першу чергу, формальне виконання законів та їх підтримка” [4, с. 248]. З того часу традиційним є надавати провідну роль у діяльності держави органам законодавчої влади та витлумачувати державне управління, насамперед як реалізацію прийнятих законодавчих актів.

Відокремлення державного управління від інших видів діяльності держави належить В. Вільсону, який у кін. XIX ст. запропонував розрізняти політику та державне управління [14]. У його розумінні державне управління є логічним і практичним продовженням політики. Під політикою частіше за все розуміють дії, спрямовані державними органами на вирішення актуальних проблем. При цьому до значення слова “політика” належить як визначення пріоритетних проблем у суспільстві, так і визначення низки завдань, спрямованих на їх вирішення, а також вибір засобів втілення їх в життя [13]. Подальша деталізація цілеспрямованих дій, зазначених у політиці, та їх здійснення, на думку багатьох прибічників цієї точки зору, виходить за межі політики і є “справою техніки”.

Аналогічне явище державного управління представлено і в працях М. Вебера [5]. Автор також розмежовує політичну владу та підлеглу їй адміністрацію. На думку автора, державна адміністрація являє собою своєрідну “машину управління” і складається зі спеціально створених чиновників. Така

машина діє за формально раціональними правилами, і в неї не може бути ніяких інших інтересів, крім “інтересу справи”. Спрямовують машину державного управління політичні лідери, які скеровують цей механізм на службу вибраним ними політичним цілям.

Сучасний французький дослідник Б. Гурне також бачить основні функції державного управління у виконанні рішень політичної влади [5]. Заради виконання цих рішень політична влада і створює апарат державного управління. Науковець вважає за корисне протиставлення політики та адміністративного управління, політичних і технічних методів управління, але закликає при цьому брати до уваги існуючі між ними численні точки взаємодії та взаємозалежності.

Думка про те, що політика є справою політиків, а управління є завданням політично нейтральних чиновників, все ще поширена як у країнах колишнього Радянського Союзу, так і в західних країнах. Дискусія серед прибічників такого підходу стосується в основному проблеми розподілу сфер діяльності в контексті протиставлення політики та державного управління.

Однак еволюція поглядів на суть державного управління спричинила вже в сер. ХХ ст. появу альтернативного сприйняття та відмови від протиставлення політики й управління. Найбільш чітко така точка зору була сформульована в дослідженні Г. Райта, де зазначено, що управління настільки тісно пов'язано з обраним напрямом дій, а через нього й з політикою, що розгляд політики та державного управління як автономних структур повинен бути визнаний як помилковий [15]. Такий підхід відповідав методології системного аналізу, який почав активно використовуватися в наукових працях у другій пол. ХХ ст.

Системний підхід в українській науці державного управління використовувався ще в 1980-х рр. і активно використовується сьогодні [12]. Методологія системного аналізу та побудова реальних об'єктів базується на використанні теоретичних конструкцій, які називаються моделями систем. Теорія систем в її сучасному розумінні означає багаторівневий понятійний апарат, який містить різноманітні моделі систем. Ці моделі можуть бути представлені різними формами: як описовою моделлю, так і формальною. Важливим методологічним аспектом теорії систем є поняття цілеспрямованої системи. На базі поняття моделі цілеспрямованої системи ґрунтується ряд інших моделей, а саме моделі самоутворюючих систем.

Мета статті полягає в тому, що під час дослідження проблеми державного управління важливим елементом загальнометодичних основ є проблема засобів системного аналізу. Це пояснюється тим, що система державного управління, за своєю суттю, є цілеспрямованою системою, орієнтованою на досягнення окремих соціально-економічних, політичних та інших цілей [11].

Використовуючи системний підхід у дослідженні проблеми державного управління, необхідно створити спеціальний понятійний апарат для того, щоб забезпечити логічний перехід від загально-методологічних принципів до конкретних проблем відповідної галузі знань.

Необхідно зазначити, що на даний момент у науковій літературі немає однозначності у визначенні терміну “державне управління”. У концепції

адміністративної реформи в Україні державне управління визначається як “вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого, впливу на ті сфери й галузі життя суспільства, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади” [4]. Тут же зазначається, що державне управління здійснюється і за межами функціонування виконавчої влади і що поняття “державне управління” значно ширше, ніж поняття “виконавча влада”. Як приклад приводяться випадки здійснення управління на рівні державних підприємств, закладів та організацій.

Якщо дане визначення взяти за основу, то при цьому необхідно отримати однозначні відповіді на такі три питання.

Перше – стосується встановлення межі між “державним управлінням” та іншими видами діяльності держави. Використання словосполучення “вид діяльності держави” вказує на те, що існують інші види державної діяльності, які відрізняються від державного управління.

Друге питання стосується визначення межі між сектором державного управління та сектором життя суспільства, в якому управління державним не вважається.

Третє – стосується виділення суб’єктного аспекту поняття “державне управління”. Це пов’язано з тим, що зазначена вище дефініція констатує таке: поняття “державне управління” є більш ширшим, ніж поняття “виконавча влада”, і при цьому в “системі державного управління” суб’єктами державного управління є виконавчі органи влади.

Автори дослідження зазначають, що управління економічними процесами в країні повинно здійснюватися за двома каналами. З одного боку це повинні бути урядові, державні структури, а з іншої – неурядові суб’єкти господарювання. На думку авторів, така конструкція державного управління має характерну необхідну гнучкість і значні адаптовані можливості. Під урядовими структурами автори, в першу чергу, мають на увазі міністерства та відомства. Неурядові структури, залежно від мети їх створення, можуть мати різний юридичний статус, включаючи підприємства з визначеною часткою держави в статутному капіталі корпорації. У цьому випадку діяльність таких суб’єктів господарювання повинна координуватися відповідними органами державного управління. Запропонований підхід розширює сферу діяльності суб’єктів державного управління за межами державного апарату, вказуючи на можливість існування різних управлінських структур.

Н. Нижник та О. Машков визначають державне управління як підзаконну діяльність органів виконавчої влади, спрямовану на практичну організацію нормального життя суспільства та забезпечення особистої безпеки громадян, створення умов їх матеріального, культурного та духовного розвитку.

Професор В. Авер’янов вважає, що “... державне управління – це діяльність особливого роду, зміст якої у виконанні правових актів шляхом різних форм організаційного впливу на суспільні явища та процеси” [7, с. 11].

Професор В. Цветков пропонує підхід до визначення державного управління з точки зору реального змісту управління як специфічного виду

громадської діяльності, визначення його характеристик, рис та ознак, не обмежуючись формально юридичною оцінкою [12, с. 29]. Такий підхід характерний для представників соціологічних наукових напрямків, які досліджують проблеми управління. Вони розглядають управління як систематично здійснюваний цілеспрямований вплив людей на систему суспільства в цілому або на її окремі ланки на основі пізнання та використання властивих системі об'єктивних закономірностей і тенденцій в інтересах її оптимального функціонування та розвитку, досягнення поставлених цілей. Отже, державне управління – це і є організуюча діяльність держави, яка спрямована на виконання її функцій і завдань.

У цій роботі будемо визначати “державним управлінням” будемо розглядати таке. Державне управління як різновид діяльності суспільства, до якої належить система органів державного управління, які є суб'єктами державного управління, процеси здійснення цими органами організуючого, регулюючого та контролюючого впливу на об'єкт державного управління і сам об'єкт, який охоплює всі сфери громадської діяльності. Ключовими поняттями для державного управління є “держава” та “державна влада”, оскільки державне управління є засобом функціонування та реалізації державної влади з метою становлення та розвитку держави [6].

Розглядаючи поняття механізму державного управління, перш за все, необхідно визначити загальносистемне поняття механізму управління. Під механізмом управління слід розуміти складову частину системи управління, яка забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності об'єкта управління. Фактори управління для організації можуть бути внутрішніми (коли мова йде про механізм управління організацією) або зовнішніми (коли мова йде про механізм взаємодії з іншими організаціями). Інші автори пропонують під механізмом управління розуміти “сукупність процесів, прийомів, методів, підходів, за допомогою яких рухається вся система, що призводить до досягнення певної мети” [14, с. 116].

На даний час в українській науці немає єдиного підходу до визначення поняття “механізм державного управління” та його складових. Так, на думку Г. Атаманчука, механізм формування та реалізації державного управління – це сукупність і логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів і закономірностей, через які суб'єкт державного управління (його компоненти) “схоплює” потреби, інтереси і цілі суспільства, закріплює їх своїми управлінськими рішеннями та діями і практично втілює в життя, посиляючись на державну владу.

На думку Л. Юзькова, існує два основних підходи до визначення поняття “механізм” – структурно-організаційний і структурно-функціональний. У першому випадку механізм характеризується як сукупність елементів, які створюють організаційну основу визначених явищ, процесів, а в другому – це “сукупність установ”, через які здійснюється “державне керівництво суспільством”. В іншому випадку, визначаючи механізм того чи іншого державно-правового інституту (процесу, явища),

автор акцентує увагу не тільки на організаційній основі його побудови, але і на динаміці, реальному функціонуванні. Сам автор надає перевагу структурно-функціональному підходу, та, враховуючи це, в загальному плані визначає механізм державного управління як організацію практичного здійснення державного управління [19].

На думку Ю. Тихомирова, типовими елементами організації державного управління можуть бути такі:

- загальна система державного управління, включаючи статут та функції спеціальних та інших органів, які діють в тій чи іншій сфері, галузі;
- набір адміністративно-правових регуляторів, характерних для визначеної сфери, галузі;
- комплект, стандарт необхідних правових актів та інших регулюючих документів;
- механізм державного контролю та нагляду;
- низові організації – об'єкти управління;
- інформаційне забезпечення;
- ступінь участі громадян та їх об'єднань.

Ю. Тихомиров вважає, що механізм управління повинен певним чином відображати взаємодію різних елементів управління, які мають характер стійких взаємозалежностей і причинно-наслідкових зв'язків.

Це дозволяє розглядати механізм управління як ефективний (з точки зору суспільства) засіб пізнання реальної дійсності та науково-обґрунтованого впливу на процеси, що виникають [17].

На думку М. Круглова, “комплексний механізм державного управління – це сукупність економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу суб'єктів державного управління і впливу на їх діяльність, що забезпечують узгодження інтересів учасників державного управління, які взаємодіють” [9, с. 111]. Оскільки фактори державного управління можуть мати економічну, соціальну, організаційну, політичну та правову природу, комплексний механізм державного управління повинен являти собою систему економічних, мотиваційних, організаційних, політичних і правових механізмів [Там же].

Велике значення має організаційний механізм державного управління. Під цим механізмом слід розуміти сукупність різних за своєю природою окремих організаційних елементів у системі управління, які повинні організовувати регулювання та управління в інтересах державної влади, здійснювати ефективну діяльність державно-управлінської системи. Основним призначенням організаційних елементів у складі механізму управління є формування та посилення організаційного потенціалу суб'єктів управління як складової частини системи управління.

Отже, дослідження наукової літератури, законодавчої та нормативної бази свідчить про те, що управління процесами приватизації та державними корпоративними правами є специфічним напрямком діяльності держави, який тісно пов'язаний з вирішенням соціально-економічних і фінансових цілей

держави. Систематизація фундаментальних і прикладних проблем управління процесами приватизації та державними корпоративними правами в сучасній науковій літературі, особливо в межах досліджень у галузі науки “державне управління”, перебуває на початковій стадії. Головним напрямком таких досліджень вважаємо формування комплексної системи управління процесами приватизації та державними корпоративними правами (в тому числі на рівні регіону). Основним методологічним підходом при вирішенні зазначених проблем повинен бути системний аналіз у його сучасній модифікації. Методи управління приватного сектора все більше і більше застосовуються в державному секторі. Усе це відбувається на фоні масштабних адміністративних реформ, що охопили не тільки розвинені, але і багато інших країн, у рамках яких на зміну концепції “малого уряду” приходять концепції якості та ефективності держави.

Ключовими моментами методологічного підходу до управління власністю, на наш погляд, є: управління державною власністю – одна із специфічних форм сучасного менеджменту, тому його сутність і зміст обумовлена родовими ознаками та функціями загального менеджменту з одного боку, та специфікою об’єкта управління державною власністю з іншого; державна власність – форма власності, родово коріння якої закладено в економічній суті власності; місце та роль державної власності в системі відносин власності визначаються специфікою перехідного періоду в Україні, сутність якої в переході від державної соціально-економічної системи до економіки змішаного типу.

Література:

1. Белоус Г. Развитие малого предпринимательства в Украине / Г. Белоус // Экономика Украины. – 2000. – № 2. – С. 35–40.
2. Воротін В. Є. Корпоративне управління: використання досвіду світової господарської практики в Україні / В. Є. Воротін // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – К. : Вид-во УАДУ при Президентіві України, 2001. – Вип. I. – С. 48–58.
3. Гальченко В. Реформи державного управління: вимога часу / В. Гальченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – К. : Вид-во УАДУ при Президентіві України, 2001. – Вип. I. – С. 3–15.
4. Гальчинский А. С. Основы экономической теории / А. С. Гальчинский, П. С. Ещенко, Ю. И. Палкин. – М. : Высшая шк., 1995. – 471с.
5. Гришан Ю. П. Концептуальные основы управления государственными корпоративными правами / Ю. П. Гришан, А. Г. Мендрул // Государственный информационный бюллетень про приватизации. – 2001. – № I. – С. 44–48.
6. Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування / за заг. ред. В. Б. Авер’янова, І. Б. Котушко. – К. : Вид-во УАДУ при Президентіві України, 1999. – С. 10–11.
7. Державне управління: Словник-довідник / за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ при Президентіві України, 2002. – 228 с.

8. Задорожний Г. В. Собственность и экономическая власть / Г. В. Задорожний. – Х. : Основа, 1996. – 141 с.
9. Косова Т. Д. Інвестиційні аспекти приватизаційної політики / Т. Д. Косова, С. М. Повний // Економіка України. – 2005. – № 6. – С. 30–37.
10. Мерзляк А. Залучення іноземних інвестицій – один із стратегічних напрямів регіонального розвитку / А. Мерзляк // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. : Вид-во УАДУ при Президентові України, 2002. – Вип. 3. – С. 271–276.
11. Мескон М. Х. Основы менеджмента / М. Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури ; [пер. с англ.]. – М. : Дело ЛТД, 1994. – 702 с.
12. Мірошник І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії (Корупція: сугність, поняття, заходи протидії) / І. Мірошник. – К. : Атіка, 2001. – С. 113–116.
13. Павлишенко М. Роздержавлення та приватизація: новий погляд на проблему / М. Павлишенко // Економіка України. – 1994. – № 9. – С. 85–93.
14. Пасхавер О. Й. Перспективи приватного підприємництва в Україні: приватизація і зростання нового капіталу / О. Й. Пасхавер // Економіка України. – 2000. – № 4. – С. 31–39.
15. Радыгин О. Институциональные проблемы развития корпоративного сектора: собственность, контроль, рынок ценных бумаг / О. Радыгин, Р. Ентов. – М. : Ин-т экономики переходного периода, 1999. – 286 с.
16. Румянцев С. А. Приватизація та корпоративне управління (досвід зарубіжних країн) / С. А. Румянцев // Вісник Київського нац. ун-ту ім. Т. Шевченка. – К., 2001. – Вип. 48. – С. 30–31. – (Серія “Економіка”).
17. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000 – 2004 рр. : Послання Президента України до Верховної Ради України // Уряд. кур’єр. – 2000. – 28 січ. – С. 7.

Надійшла до редколегії 25.06.2012 р.

УДК 351.778.5

О. М. НЕПОМНЯЩИЙ

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ

Розглянуто нормативно-правові аспекти державної житлової політики, що здійснюють вплив на її ефективність у сучасних умовах. Визначено їхні види, сфери застосування та особливості впровадження. Запропоновано сукупність державних заходів, що мають сприяти розвитку житлового сектора в цілому.

Ключові слова: державна житлова політика, нормативно-правові акти, житловий сектор, регуляторна політика, державні заходи.

The article is devoted to examination of legal aspects of housing policy, which influence on its efficiency in modern conditions. Their types, spheres and peculiarities of implementation are examined. On this basis the system of state activities is proposed, which has to help in the development of housing sector as a whole.

Key words: public housing policy, legal acts, housing sector, regulatory policy, state activities.

Право приватної власності на землю і житло – це наріжний камінь житлової політики в умовах ринкової економіки. А наявність однозначних і зрозумілих формальних (і неформальних) правил відносно придбання власності, її продажу, розвитку та використання мають критичну значущість у створенні передбачуваних і ефективних ринків житла. За відсутності таких правил житловий сектор стає заручником часто непередбачуваного політичного інтервенціонізму, що, як правило, негативно впливає на функціонування житлового сектора. У той же час, поза сумнівом, регуляторний режим був, є і буде одним з ключових елементів житлової політики. Але при цьому він не має бути однобоким, а враховувати інтереси всіх зацікавлених сторін. Повинна проявлятися турбота про охорону довкілля, потрібне зонування земель та існування будівельних норм, правил і стандартів, але все це не повинно перешкоджати реалізації прагнення людей до отримання доступного житла. Усе це й обумовлює актуальність даної статті.

Питанням нормативно-правового забезпечення житлової політики присвячено праці низки дослідників, зокрема таких, як Є. Гелеверя, Є. Жданко, Т. Качала, П. Кірієнко, О. Лотоцький, В. Омельчук, Р. Платт, К. Роуз, С. Файнштайн, В. Шмидт та ін. Проте в цих та інших працях здебільшого йдеться про часткові аспекти даного питання. Тому метою статті є визначення загальних підходів до нормативно-правового забезпечення реалізації державної житлової політики в сучасних умовах.

Як показує історія, закони і правила, що стосуються права власності на житло, часто чинили вплив на права власності в цілому, оскільки саме житло є найбільш важливим і найбільш поширеним видом приватної власності. У зв'язку з цим можна згадати, наприклад, ситуацію з масовою приватизацією житла в пострадянських державах в 1990 рр. або нинішні проблеми узаконення самовільних забудов і поселень у багатьох країнах, що розвиваються, “ усе це дало сильний поштовх до розвитку інституту приватної власності.

Право власності на землю та житло, які можуть бути як формальними, так і неформальними і які роблять людську поведінку в цій сфері передбачуваною, насправді вибудовують відносини не між людьми та їхньою землею і житлом, а між різними людьми. І в цьому сенсі право власності є соціальним інститутом.

Як соціальний інститут, що управляє відносинами між людьми, право власності визначає три головні форми власності: приватну власність, державну власність і спільну власність [5, с. 66]. У приватної власності є три основні особливості: винятковість, переміщеність і конституційні гарантії. При цьому

винятковість стимулює власників до найбільш прибуткового розміщення своїх активів; переміщеність стимулює до переміщення ресурсів від менш до більш ефективних власників; конституційні гарантії власності відділяють накопичення економічного багатства від накопичення політичної влади [5, с. 68].

Насправді, третя особливість стала результатом тривалої історичної боротьби людини з державою, що призвело до обмеження влади держави в питаннях власності взагалі та житла зокрема. Звичайно, це не означає, що право приватної власності є абсолютним і що держава не може обмежити його, наприклад, через вимоги до зонування, оподаткування або обов'язкове придбання для суспільного використання. Але це право захищене проти довільного "відбирання" власності державою без належної компенсації.

Право власності, за С. Педжовичем, містить такі чотири елементи: 1) право використовувати наявні активи (*usus*); 2) право отримувати користь з цих активів (*usus fructus*); 3) право змінювати форму і зміст активів (*abusus*); 4) право передавати всі або деякі з прав, визначених в п. 1, 2 і 3 іншим за взаємно погодженою ціною [Там же, с. 28].

Право приватної власності є важливим компонентом зовнішнього середовища реалізації житлової політики, оскільки сприяє підвищенню суспільного добробуту через активні дії індивідів. К. Роуз пояснює це таким чином: приватна власність заохочує власників до того, щоб витратити час і зусилля на розвиток і збільшення наявних ресурсів, пов'язаних з цією власністю [7, с. 105]. Крім того, ексклюзивний контроль над своєю власністю дає можливість власникам ідентифікувати інших власників, що дозволяє налагодити систему продажу або обміну власності, внаслідок чого власність до сукупної вигоди всіх з часом опиняється в руках найбільш ефективних власників. З цих причин приватна власність сприяє добробуту суспільства та дає його членам середовище, в якому ресурси використовуються, зберігаються і обмінюються якнайкраще.

Усе відмічене повною мірою відноситься і до приватної власності на житло. Оскільки власники житла мають довгостроковий інтерес, пов'язаний з його збереженням, вони вкладають кошти для його підтримки, ремонту, покращання тощо, на відміну від орендарів. Аналогічно в індивідуальних домовласників існує більше стимулів для турботи про свою власність, ніж у держави або місцевої влади відносно житла, що знаходиться в їх власності й управлінні. З цієї причини приватизація є дуже ефективною з точки зору підтримки житла в належному стані відповіддю на невдачі держави в цій сфері. Крім того, занепадаюче житло все ще складає значну частину від загального житла в багатьох країнах і його масовий знос не є кращим розв'язанням цієї проблеми. У той же час, успішна приватизація здатна забезпечити оновлення та покращання якщо не всього старого житла, то хоча б його значної частини.

Спільна власність на землю і житло також здатна викликати низку проблем, відсутніх за наявності приватної власності. По-перше, за спільної власності власники обмежені в праві вільного продажу своєї частини власності іншим суб'єктам. По-друге, власники можуть втрачати всі або частину прав

відносно своєї частини власності, коли покидають своє місце проживання, що обмежує їх мобільність. Можливо, це не так важливо в традиційних сільських громадах, але, безумовно, негативно впливає на міські громади.

Закони та правила, які визначають права власності, важливі для забезпечення інвестицій у житло, для операцій на ринках землі та нерухомості і для підвищення ефективності функціонування житлового сектора. Можна сказати, що вони є “мета-власністю” суспільства в цілому, і їх основне призначення полягає в забезпеченні суспільного блага. Але, на жаль, абсолютне право на приватну власність не може бути встановленим, не завдаючи збитку суспільному благу й основним соціальним нормам. Тому права приватної власності на землю і житло в тій чи іншій мірі мають бути обмежені державою з метою захисту суспільного блага. У цьому сенсі існують три типи прийнятних обмежень на вказані права: регулювання використання власності, правила придбання власності, правила оподаткування власності [1].

Регулювання використання власності повинне, передусім, обмежити можливість того, щоб спричиняти небезпеку здоров'ю, безпеці та добробуту співтовариства або суспільства в цілому. Зонування, обмеження відносно використання ґрунтових вод, контроль над викидами і шумом тощо – все це спрямовано на захист інтересів інших членів суспільства від зловживання правами власності. Важливо відмітити, що існують межі цьому регулюванню. Подібне регулювання стає дисфункційним, коли воно призводить до не виправдано високої вартості на землю і житлове будівництво або коли навпаки радикально знижує вартість власності.

Правила придбання власності мають бути такими, щоб громадськість зберегла право придбати будь-яку власність, яку вважає необхідною для суспільного використання. Коли виникає така суспільна потреба, приватні власники повинні розлучатися зі своєю власністю, отримуючи, проте, за неї справедливую ринкову ціну. Наприклад, це може бути в ситуації будівництва нової дороги, що проходить через низку приватних володінь. І якби не існувало права викупу приватної власності, то будь-який з власників міг би заблокувати цей суспільно-корисний проект, відмовившись продати свою ділянку або запитавши за нього завищену у багато разів ціну.

Що стосується оподаткування власності, то для цього існують дві основні причини. По-перше, надання адекватних інфраструктурних послуг з боку держави або місцевої громади для приватних власників не є безкоштовним. По-друге, збільшення вартості приватної власності прямо залежить від таких чинників, як розвиненість інфраструктури, розвитку і зростання громади, сусідства, стану довкілля, тобто від того, що є наслідком дій інших суб'єктів, а не самих власників. Тому справедливо, щоб власники, які отримують від цих дій додаткову вартість, платили відповідні податки.

Закони і регуляторні акти впливають на функціонування житлового сектора як з точки зору споживачів, так і виробників житла. Необхідно зазначити, що в промислово розвинених країнах питання регуляторної політики стало отримувати все більшу важливість з початку 1970-х рр. Оскільки уряди

поступово відмовлялися від інтенсивної участі в прямому виробництві та наданні публічних послуг, саме регулювання діяльності ринкових агентів стало питанням № 1 політичних порядків денних. Фактично, істотно змінився сам спосіб державного управління, що сталося як відповідь на посилення міжнародної конкуренції, глобалізацію ринків і послаблення держави загального добробуту. Як написав із цього приводу Дж. Меджон: “Стратегічна адаптація до нової реальності призвела до зменшення ролі інтервенціоністської держави і до відповідного збільшення ролі регулюючої держави... Важливо розуміти, що міжнародна конкуренція має місце не лише серед виробників товарів і послуг, але також і, все більше і більше, серед регуляторних режимів” (пер. наш – О. Непомнящий) [4, с. 139].

Сучасні підходи в житловій політиці є невід’ємною частиною цієї загальної зміни, оскільки він робить акцент на регулюванні за наявності належного контролю. Проте в цій “новій реальності” існує багато регуляторних норм і правил, що стосується житлового сектора, які мають мало загального із задоволенням житлових потреб. На жаль, житловий сектор часто опинявся під тиском правил та інструкцій, які призводили до негативних наслідків, таких як обмеження надання землі для житлового будівництва, збільшення вартості будівництва, зменшення привабливості житла, занепад житла та ін.

Як відмічають деякі автори, подібні регуляторні акти часто ініціювалися нежитловим сектором і приймалися в цілях забезпечення суспільних інтересів в цілому, але вони часто виявлялися на користь певних груп інтересів, що прагнуть до досягнення переваг над іншими групами, наприклад, отримання конкурентних переваг у будівництві або створення бар’єрів для придбання житла в “заможних районах” [2, с. 381].

На відміну від прозоріших бюджетних трансфертів, регуляторний вплив часто важче зрозуміти, виміряти й оцінити. Це робить регуляторні інструменти залежними від інформації і знання, які можуть бути доступними тільки для фахівців, котрі належать до представників груп інтересів, що дозволяє таким групам формувати регуляторний режим у своїх інтересах. Слід визнати, що багато з мотивів подібних груп інтересів, що лежать в основі регуляторних правил, які зачіпають функціонування житлового сектора, є несумісними з основними цілями як споживачів, так і виробників житла. Тому, на жаль, хоча “пристойне житло для всіх” однозначно представляє суспільний інтерес, воно не підтримується представниками впливових груп інтересів, що встановлюють регуляторні правила, які, як правило, вже мають “пристойне” житло.

Зазначене можна наочно проілюструвати, розглянувши три основні регуляторні напрями.

1. Контроль над зростанням міст, який нормує кількість землі, доступної для житла, часто зменшуючи кількість житла, що будується, і роблячи його менш доступним.

2. Зонування, яке обмежує доступні варіанти будівництва; сюди також можна віднести стандарти інфраструктури і планування, які піднімають вартість землі та розвитку.

3. Будівельні норми, правила і стандарти, які можуть збільшувати вартість будівництва або обслуговування будівель і, підвищуючи якість житла, зменшувати його доступність.

Розглянемо ці напрями детальніше.

Контроль над зростанням міст. У більшості міст можна спостерігати досить типову ситуацію, коли “старі” жителі негативно ставляться до “нових”, вважаючи, що ті “погрожують” їхньому звичному способу життя. Проте слід визнати, що процес урбанізації є невідворотним, що особливо проявляється в останнє століття. Більше того, швидка урбанізація є, мабуть, найвірнішим способом для порятунку лісів, що залишилися, й інтенсивнішого використання землі. Незважаючи на це, різні групи інтересів (такі, наприклад, як захисники довкілля) постійно докладають зусилля, спрямовані на уповільнення темпів урбанізації. Поширеними сучасними методами контролю над зростанням міст є, зокрема, такі:

- прийняття “правил зеленого поясу”, які забороняють зміну статусу сільських земель навколо міст на міські;
- використання квот для житлового будівництва;
- застосування відстрочення використання публічних земель для міського розвитку;
- оголошення мораторію на розвиток інфраструктурних мереж;
- відмова від будівництва нових доріг;
- обмеження здатності муніципалітетів залучати необхідні кошти для розширення інфраструктури;
- наявність тривалих і дорогих дозвільних процедур;
- активне використання груп захисників довкілля проти забудови та ін. [3].

Поза сумнівом, природне середовище навколо міст повинне зберігатися і охоронятися, в першу чергу, для користі міських жителів. Також не можна заперечувати, що практично завжди існує певний потенціал для ущільнення існуючих зон забудови. Проте немає жодної необхідності в обмеженні міського зростання. Замість того, щоб блокувати його, цим процесом треба управляти раціонально і стратегічно, маючи довгостроковий план міського розвитку, в якому максимально враховані різні інтереси. І найважливішою частиною цього плану має бути забезпечення доступним житлом в достатній кількості.

Зонування. У певному значенні житлове зонування, яке є обов’язковим компонентом сучасного міського планування, має своє коріння у часах Середньовіччя. Саме тоді в містах з’явилося правило, що стверджувало: “sic utere tuo ut alienum non laedas”, тобто “використовуйте свою власність так, щоб це не шкодило іншим” [6, с. 53]. Це правило захищало житлові будинки від того, щоб сусідні будівлі блокували доступ світла і повітря, або від вироблюваних ними забруднень повітря, а також надмірного шуму.

Проте нині часто правила зонування обмежують житловий розвиток, а в деяких випадках не допускають його зовсім. Зазвичай ці правила обмежують щільність забудови на користь здоров’я і безпеки жителів, гарантуючи їм достатню наявність світла, відкритого простору навколо будівель тощо. Вони

по суті диктують форму високощільних житлових співтовариств, “заганяючи” їх у висотні будівлі, оточені відкритими просторами. При цьому відкидається типове упродовж багатьох століть малоповерхове житло з маленькими внутрішніми двориками. Значною мірою, такі обмеження мають мало загального із здоров’ям і безпекою і більше з бажанням надати містам сучасному вигляду, який символізують висотні будівлі.

Подібний підхід обмежує здатність домогосподарств будувати будинки на невеликих земельних ділянках, змушуючи їх або купувати великі ділянки землі за вищою вартістю, або жити в квартирах. Цей підхід також створює вхідні бар’єри на будівельний ринок для невеликих компаній, оскільки тільки великі компанії можуть будувати висотні будинки. Фактично, обмеження відносно малоповерхового житла часто зачіпають структуру будівельної індустрії в цілому, переміщаючи акцент від великої кількості невеликих будівельних компаній до невеликої кількості великих, збільшуючи таким чином індустріальну концентрацію. А індустріальна концентрація, як будь-яка інша олігополія, має тенденцію збільшувати можливості цінової змови і знижувати конкурентоздатну пропозицію ціни, що часто призводить до вищої вартості житла для кінцевих споживачів.

Слід також зазначити, що зонування розділяє населений пункт на зони з різною щільністю житла, що особливо яскраво проявляється в порівнянні густозаселених центральних районів з передмістями, де переважає малоповерхова забудова і будівлі з ділянками належать окремим сім’ям.

Але все більшого поширення набувають підходи в реалізації житлової політики, які не заперечує зонування повністю, проте передбачає можливість “змішаного” заселення, як відносно поверховості житлових будівель, так і відносно вартості житла, що підвищує його доступність. Вважається, що будівельники, базуючись на існуючому попиті, повинні мати можливість самостійно вибирати найефективнішу комбінацію забудови на тій чи іншій земельній ділянці. Хоча при цьому повинні, звичайно ж, існувати і дотримуватися певні санітарні стандарти, які є зрозумілими і прозорими. Особливе виключення повинне робитися відносно районів, які мають історичну й естетичну цінність, з тим, щоб вони зберігали свій неповторний вигляд.

Будівельні норми, правила і стандарти. На відміну від правил зонування і землекористування будівельні норми, правила і стандарти з самого початку свого виникнення були націлені на забезпечення здоров’я і безпеки жителів. Так, за часів Середньовіччя в Європі ухвалювалися закони, спрямовані на запобігання поширенню вогню (наприклад, деякі міста регулювали використання будівельних матеріалів для дахів) і проти антисанітарних умов (наприклад, в Лондоні в 1297 р. був ухвалений закон, що забороняв будівництво свинарників, які виходять на вулиці). Відтоді мотивація не змінилася – держава може і повинно використовувати свої повноваження для прийняття будівельних норм, правил і стандартів для забезпечення громадського здоров’я і безпеки. Ще одним аргументом є прагнення до забезпечення всіх “пристойним житлом”, яке змушує будівельників виробляти

навіть найдешевше житло з наявністю мінімальних зручностей, що з часом призводить до покращення житлових умов в цілому.

Проте існує одна фундаментальна проблема відносно будівельних норм, правил і стандартів, пов'язана з тим, хто саме визначає те, що є мінімально прийнятним. При цьому слід враховувати, що вказані норми, правила і стандарти діють у відношенні не лише будівель, що будуються, але і вже побудованих. У всьому світі офіційні стандарти встановлюються домінуючими групами в суспільстві, по суті відбиваючи їхні власні стандарти здоров'я і комфорту. Проте не всі в змозі відповідати цим стандартам, завжди будуть люди, які їм не відповідають (іноді досить велика кількість таких людей) і які, відповідно, проживатимуть у житлі, невідповідному прийнятним стандартам. Влада відносно цього може робити таке:

- 1) “закрити очі” на існування житла, які не відповідають нормам і стандартам, що існують;
- 2) вкласти кошти в те, щоб усе житло відповідало мінімальним нормам і стандартам;
- 3) затвердити різні житлові стандарти для різних соціальних груп залежно від їх доходу;
- 4) знести житло, не відповідне встановленим нормам і стандартам.

Якщо відкинути четвертий варіант, який є за своєю суттю антисоціальним, то очевидно, що найкращим буде другий варіант. Проте чим вище стандарти, тим більше коштів треба вкласти в приведення всього житла у відповідність з ними, і навпаки, чим нижче стандарти, тим менше потрібно коштів. Тому на практиці доцільно поєднувати другий з розглянутих варіантів з третім – зі встановленням різних стандартів для різних класів житла. Хоча необхідно розуміти, що це не завжди є політично вигідним.

Політично вигідніше говорити про високі стандарти для всіх груп населення, незалежно від доходу. Але це або примушує людей платити за житло і за послуги більше, ніж вони б хотіли, або порушувати існуючі правила, норми і стандарти, наприклад, мешкаючи великою кількістю в маленьких приміщеннях, відмовляючись від центрального водопостачання, електропостачання, опалювання тощо. З часом це призводить до виникнення гетто і трущоб, самозахоплення порожнього житла й інших соціальних проблем, на які влада, часто не маючи достатньо коштів, вимушена закривати очі, тобто обирати перший з розглянутих варіантів.

Таким чином, сучасні підходи в реалізації житлової політики мають базуватися на режимі власності, що включає низку прозорих, передбачуваних, справедливих і стійких правил, які гарантують права людей використовувати, покращувати, підтримувати, здавати в оренду, закладати і продавати їх земельну і житлову власність безперешкодно і з повним захистом проти довільних дій влади.

Для цього з боку держави необхідно, по-перше, сприяти розвитку приватної власності через механізм приватизації; по-друге, створювати і розвивати ефективні реєстраційні системи власності, що дозволить зменшити

конфлікти та спори відносно володіння землею і житлом; по-третє, забезпечити, щоб правила регулювання і обмеження на здійснення прав приватної власності були збалансованими по відношенню як до суспільних інтересів, з одного боку, так і до інтересів приватних власників – з іншого, оскільки дисбаланс може призвести до різкого зростання або падіння цін на житло, міграційних процесів, занепаду житла та інших негативних наслідків; по-четверте, розробити ефективний механізм розв'язання проблеми самовільного захоплення землі, самовільних забудов і поселень (звичайно, якщо така проблема існує). Визначення особливостей вирішення цих завдань в Україні має стати подальшим напрямом досліджень з даної проблематики.

Література:

1. *Леонтьев В.* Межотраслевая экономика / В. Леонтьев. – М. : Экономика, 1997. – 479 с.
2. *Barlow J.* The State, the Market and Competitive Strategy: The House-building Industry in the United Kingdom, France and Sweden / J. Barlow, A. King // Environment and Planning. – 2008. – 24. – № 3. – March. – P. 381–400.
3. *Fainstein S.* Justice, Politics, and the Creation of Urban Space / S. Fainstein. – New York : New York University Press, 2009. – 401 p.
4. *Majone G.* From the Positive to the Regulatory State; Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance / G. Majone // Journal of Public Policy. – 2004. – 17. – № 2. – P. 139–167.
5. *Pejovich S.* The Economics of Property Rights: Towards a Theory of Comparative Systems / S. Pejovich. – Dordrecht : Kluwer, 1990. – 311 p.
6. *Platt R. H.* Land Use Control: Geography, Law and Public Policy / R. H. Platt. – Englewood Cliffs, N.J. : Prentice Hall, 2001. – 192 p.
7. *Rose C. M.* Property and Persuasion: Essays on the History, Theory, and Rhetoric of Private Ownership / C. M. Rose. – Boulder, Cob.: Westview Press, 2004. – 346 p.

Надійшла до редколегії 29.02.2012 р.

УДК 353.9

М. М. ОРЛОВ

ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ВЗАЄМОДІЇ РЕГІОНАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ І СИЛ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ У СКЛАДНИХ УМОВАХ

Розглянуто порядок функціонування існуючої системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади і сил охорони правопорядку у складних умовах обстановки, яка може скластися в регіоні держави. Обґрунтовано необхідність удосконалення взаємодії зазначених органів і сил заради

підвищення загальних можливостей щодо вирішення завдань у сфері охорони правопорядку.

Ключові слова: *система взаємодії, регіональний орган виконавчої влади, сили охорони правопорядку, складні умови обстановки.*

Outlined the guidelines of functioning of the cooperation system between regional executive institutions and law enforcement units in complicated conditions that may take place in state's region. Proven the need for improving cooperation of these institutions and forces for rising overall capabilities of carrying out tasks in a field of law enforcement.

Key words: *cooperation system, regional authority institution, law enforcement units, complicated conditions.*

На сьогодні законодавчо не визначено і фактично відсутня чітка система взаємодії регіональних органів виконавчої влади і регіональних сил охорони правопорядку (СОПр), що підтверджується створенням Міжвідомчого координаційного штабу з питань безпеки та правопорядку на період проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 р. з футболу [2]. Відсутність такої системи взаємодії може відчутно проявитися при ускладненні обстановки в регіоні як адміністративно-територіальній одиниці або в регіоні держави як сукупність декількох регіонів [7].

Ускладнення обстановки в регіоні або регіоні держави може бути на тлі соціально-політичних або/і соціально-економічних негараздів у державі або регіоні держави, і це може стати поштовхом до виникнення окремих заворушень (масових заворушень) як організованих, так і стихійних.

Зрозуміло, що в таких умовах вкрай важливо не лише організувати взаємодію регіональних органів виконавчої влади заради недопущення масштабних хвилювань громадян, які можуть перерости в заворушення, а і здійснити взаємодію зазначених органів з регіональними силами охорони правопорядку з метою ефективного припинення заворушень у разі їх виникнення.

Отже, в умовах сьогодення важливо: по-перше, створити систему взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку; по-друге, створити систему взаємодії зазначених органів з регіональними силами охорони правопорядку, яка дозволить у складних умовах обстановки об'єднати їх ресурси заради успішного виконання завдання з охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки.

Питаннями взаємодії займалися М. Корнієнко [5], О. Бандурка [3], І. Кириченко [4], С. Цирендоржнев [9] та ін., які у своїх роботах обґрунтовують загальне бачення щодо важливості взаємодії у процесі організації управління. Разом з тим питання взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку, які мають певні особливості, не розглядалося. Це важливий аспект, без якого майже неможливо побудувати раціональну систему взаємодії зазначених органів виконавчої влади.

О. Шмаков визначає теоретичні підходи щодо визначення рівня стану оперативної обстановки взагалі і в окремому регіоні держави [8]. Разом з цим поза увагою залишається проблема взаємодії органів державної влади і регіональних сил охорони правопорядку в умовах ускладнення обстановки в регіоні або регіоні держави.

Мета статті – на основі розгляду існуючого порядку функціонування системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади і сил охорони правопорядку, обґрунтувати необхідність удосконалення взаємодії зазначених органів і сил заради підвищення загальних можливостей щодо вирішення завдань у сфері охорони правопорядку в складних умовах обстановки.

У межах існуючої системи державного управління функціонує підсистема регіональних органів виконавчої влади і місцевого самоврядування і підсистема регіональних сил охорони правопорядку (рисунок). Склад і функції першої підсистеми органів визначено в Конституції України, в Указі Президента України “Про Положення про Адміністрацію Президента України”, та в Законі України “Про місцеві державні адміністрації”.



Рисунок. Функціонування існуючої системи взаємодії регіональних органів влади і сил охорони правопорядку за різних умов обстановки

Різну обстановку в регіоні (регіоні держави) регіональні органи виконавчої влади фіксують, проводять аналіз і доповідають центральному органу виконавчої влади як факт, що відбувся. Можуть заслуховувати старшу посадову особу про заходи, які приймаються або плануються до здійснення [1].

Органи місцевого самоврядування лише спостерігають за змінами стану обстановки і можуть по деяких питаннях життєзабезпечення громади узгоджувати свої дії з головами обласних державних адміністрацій.

Усю відповідальність за підтримання сталого стану обстановки покладено на регіональні сили охорони правопорядку. Сили охорони правопорядку – це поєднання органів, військ, сил, на які покладено завдання щодо виконання правоохоронних функцій як в мирний час так і на особливий період. Сили охорони правопорядку виконують покладені на них завдання в загальній системі держави окремо або разом з іншими силовими структурами, що важливо враховувати в разі створення системи управління ними та системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку.

В існуючій системі взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку не в повній мірі інтегрально використано ресурсні можливості всіх зазначених вище підсистем, що в складних умовах обстановки може вплинути на хід її стабілізації.

При формуванні раціональної системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку доцільно ввести такі стани соціально-політичної обстановки: а) *сталий стан обстановки*, за яким соціально-політична обстановка в країні або окремих її регіонах характеризується як стабільна, злагоджена; органи державної влади і місцевого самоврядування забезпечують сприятливі умови для функціонування національної економіки; зазначені органи і правоохоронні органи своєчасно відслідковують зміни в обстановці і сумісними зусиллями запроваджують ефективні заходи щодо охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки в регіоні (регіоні держави); б) *ускладнений стан обстановки*, за яким порушення громадського порядку являє собою загрозу здоров'ю і життю значної кількості людей, установленому режиму функціонування підприємств і установ будь-якої форми власності, органів державної влади і місцевого самоврядування, правоохоронних органів, унаслідок чого вони змушені перейти на посилений режим функціонування (для правоохоронних органів – на посилений режим служби) і здійснювати заходи приведення в готовність складники системи управління і взаємодії (у першу чергу пункти управління або зали кризових ситуацій чи координаційні центри) та сили охорони правопорядку з метою зосередження їх у заданому районі; в) *критичний стан обстановки* – обстановка, за якою внаслідок акцій політичних партій, рухів, громадських організацій (наприклад, у результаті проведення мітингів, демонстрацій, пікетів тощо), які підтримуються населенням, або організованим заворушенням, що небезпечні для життя значної кількості людей чи вже призвели до загибелі кількох людей, або

створені перешкоди встановленому режиму функціонування підприємств, органів державної влади і місцевого самоврядування та правоохоронних органів, через що зазначені органи негайно переходять до посиленого режиму функціонування (посиленого режиму служби), органи державної влади і місцевого самоврядування через правоохоронні органи залучають для відновлення громадського порядку і забезпечення громадської безпеки наявні регіональні сили охорони правопорядку; г) *надкритична обстановка* – обстановка, за якою внаслідок масових акцій політичних партій, рухів, громадських організацій із закликами до захоплення державної влади, протиправної зміни конституційного ладу, порушення територіальної цілісності держави із застосуванням сили, надзвичайної ситуації техногенного або природного характеру в країні або окремому регіоні (регіоні держави) такого масштабу, що загрожує загибелі значної кількості людей, соціально-політична обстановка в країні загострилася настільки, що органи державної влади і місцевого самоврядування можуть опинитися на грані втрати управління суспільством, у мирний час назріває потреба в уведенні режиму надзвичайного стану (рисунок).

Для формування раціональної системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку необхідно визначити: а) порядок організації і здійснення взаємодії; б) механізм старшинства суб'єктів взаємодії за елементами обстановки; в) критичний час зміни старшинства суб'єктів взаємодії, тобто часу на передавання управління суб'єктами взаємодії в складних умовах обстановки; г) необхідний склад регіональних сил охорони правопорядку в разі планування їх залучення до виконання завдань з припинення заворушень. Зазначене буде предметом окремих досліджень.

Порядок організації і здійснення взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку полягає в такому: а) взаємодію організує Центральний орган виконавчої влади (наприклад, президент України) як надсистема в системі державного управління; б) взаємодію здійснюють регіональні органи виконавчої влади і місцевого самоврядування разом з регіональними органами правопорядку; в) загальний контроль і управління процесом взаємодії здійснює орган представницької влади в регіоні (наприклад, Голова обласної державної адміністрації).

Механізм старшинства суб'єктів взаємодії за елементами обстановки визначається шляхом моделювання обстановки, яка може скластися в регіоні (регіоні держави) і визначається який із суб'єктів взаємодії має право бути ведучим, а який ведений.

Визначення критичного часу зміни старшинства суб'єктів взаємодії слід здійснити шляхом розроблення сіткового графіку для визначення критичного часу процедури передавання управління суб'єктами взаємодії в складних умовах обстановки.

Необхідний склад регіональних сил охорони правопорядку в разі планування їх залучення до виконання завдань з припинення заворушень визначається виходячи із кількості громадян, які можуть вийти на вулиці і

майдани у разі ускладнення соціально-політичної або/і соціально-економічної обстановки в державі або окремих її регіонах.

Залежно від отриманих результатів залежить не лише необхідна кількість регіональних сил охорони правопорядку, а і тактика їх дій і необхідна система управління ними і система взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку.

За таких умов форми дій організованих громадян (збудженої маси населення) – це організований вихід громадян на майдани і вулиці, проведення санкціонованих і несанкціонованих масових заходів з метою привернення уваги на існуючі проблеми в державі і суспільстві. Способи дій збудженої маси населення такі: а) мирні ходи і демонстрації; б) блокування автомобільних і залізничних шляхів; в) блокування державних установ; г) захоплення важливих державних об'єктів; д) захоплення важливих об'єктів життєзабезпечення; е) організація заворушень (масових заворушень).

Важливим є розгляд підходів щодо розподілення активної частини населення по регіонах держави $N_{\text{акт. рег}}$. Якщо допустити, що в Україні п'ять регіонів [7] і допустити, що чисельність у них дорослого населення (від 15 до 70 років) приблизно однакове, тоді можна діяти за такою схемою.

1. Визначається сумарна кількість дорослого населення України [7]. Їх кількість складає $N_{\text{дн}} = 30,408$ млн. чол.

2. Визначається середня чисельність населення по регіонах держави за формулою $N_{\text{дн. рег}} = \frac{N_{\text{дн}}}{n_{\text{рег. держ}}}$, де $n_{\text{рег. держ}}$ – кількість регіонів у

державі. Значення показника дорослого населення в регіоні держави може бути $N_{\text{дн. рег}} = 6,081$ млн чол. [6]. Це громадяни, які можуть бути активними учасниками соціально-політичних виступів, а значить, і створювати зовнішній вплив на систему взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку.

Виходячи із викладеного вище, можна дійти висновку, що середня кількість населення в окремому регіоні держави буде достатньою для організації масових соціально-політичних заходів, які потребують активного втручання регіональних органів виконавчої влади і сил охорони правопорядку та введення до дії розгорнутої системи взаємодії зазначених органів у сфері охорони правопорядку.

Аналізуючи тривалість дій організованих виступів громадян з досвіду останніх років в Україні, у Франції та інших європейських і північно-африканських державах, можна зауважити, що вони будуть від одиниць годин до десятків днів, а в окремих випадках і одиниць місяців. Склад озброєння учасників натовпу може бути мирним: а) транспаранти, прапори, портрети, карикатурні фрагменти тощо; б) спеціально орієнтованими: металеві палиці, заточки, саморобні щити, балони зі спеціальними газами, звукові і світлові

пристрої тощо; в) військові – саморобні вибухові пристрої, самопали, мисливські гвинтівки, піротехнічні пристрої тощо.

Технічне оснащення (засоби зв'язку, транспорту тощо) визначаються з урахуванням залежно від цілей і ресурсних можливостей організаторів дій. Європейський і африканський досвіди останніх років показують, що організований натовп стає все більш масовим, організаційно і технічно озброєним. У ці заходи вкладаються великі фінансові ресурси національними партіями та течіями і зацікавленими спонсорами із-за кордону. Цілі, які переслідує акція організованого натовпу, можуть бути політичні, соціальні і економічні. Ці цілі можуть впливати на масштаби учасників, на кількість охоплених районів, тривалість дій тощо.

При скоординованих діях у масштабі держави можуть розглядатися три сценарія подій, які і визначають способи дій активної маси населення: а) у декількох регіонах держави за принципом одночасності розпочинаються організовані дії натовпу з політичними, соціальними або економічними вимогами; б) у кожному з цих регіонів дії розгортаються за принципом сходів; в) у деяких регіонах за принципом монотонних хвиль, що набігають з певною частотою [6].

Якщо взяти, для прикладу, регіон держави з кількістю населених пунктів $N_{нас.пунк} = 7$, де можуть відбуватися одночасно, або за вибраною схемою дії організованих громадян, то отримаємо результат загального часу масових заворушень у регіоні як суму часу масових заворушень в окремому населеному пункті

$$T_{мз.пп} : T_{мз.рег} = \sum_{i=1}^n T_{мз.пп}$$

Звідси можна спрогнозувати часову $T_{ос.кон_p}$ і чисельну $N_{ос.кон_p}$ завантаженість регіональних сил охорони правопорядку. Разом з силами охорони правопорядку будуть задіяні і регіональні органи виконавчої влади.

Нами визначено: а) у разі дій організованих мас за принципом сходів завантаженість особового складу регіональних сил охорони правопорядку і регіональних органів виконавчої влади буде в межах $T_{ос.кон_p} \leq 8 год$;

б) за принципом монотонних хвиль – тривалості часу дій організованого натовпу у визначеному районі в межах 1...5 год., загальний час дій в регіоні держави або по державі взагалі може бути в межах 15...28 год. [6]. Це дає підставу стверджувати про необхідність: по-перше, розробити механізм формування доцільного складу сил охорони правопорядку в регіоні держави; по-друге, обґрунтувати доцільну структуру регіональної системи управління сил охорони правопорядку; по-третє, враховувати зазначені вище значення кількісних показників при створенні системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку.

Отже, під системою взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку будемо розуміти сукупність органів суб'єктів взаємодії, які діють в єдиному правовому полі, каналі обміну інформацією між ними, сил і засобів інтелектуального забезпечення і елементів інфраструктури, які забезпечують комфортну роботу зазначених органів.

Для формування системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку доцільно розглянути такі пропозиції: а) органу центральної виконавчої влади щодо організації взаємодії між суб'єктами регіональному рівні та визначення необхідних регіональних сил охорони правопорядку необхідно насамперед розробити відповідну законодавчу базу з визначенням повноважень певних посадових осіб регіонального рівня; б) регіональним органом виконавчої влади для прийняття рішення щодо розподілу та залучення регіональних сил охорони правопорядку в разі ускладнення обстановки і розгортання необхідної системи управління силами і системи взаємодії зазначених органів у сфері охорони правопорядку розробити методiku безпосередньої взаємодії і метод ситуаційного управління силами в складних умовах обстановки.

Проведене дослідження підтвердило, що в системі державного управління не сформована ефективна система взаємодії суб'єктів регіонального рівня у сфері охорони правопорядку. Звідси і виникають проблеми, які є предметом подальшого наукового дослідження, а саме розроблення методу формування системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку з урахуванням складності процесів взаємодії і динаміки можливих змін стану соціально-політичної обстановки в регіоні держави.

Література:

1. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-ХІV // ВВР України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.
2. Про питання Міжвідомчого координаційного штабу з питань безпеки та правопорядку : Указ Президента України від 14 лютого 2011 р. № 202/2011. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/ru/documents/13121.html>.
3. Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія. досвід, шляхи удосконалення / О. М. Бандурка. – Х. : Основа, 1996. – 398 с.
4. Кириченко І. О. Оперативне застосування та тактика дій внутрішніх військ : навч. посіб. / І. О. Кириченко, О. М. Шмаков, М. М. Орлов та ін. – Х. : Військ. ін-т внутрішніх військ МВС України, 2005. – 564 с.
5. Корниенко М. В. Деятельность органов внутренних дел по обеспечению правопорядка при сложной оперативной обстановке (по материалам МВД Украины) : [монография] / М. В. Корниенко. – М. : Мос. ин-т МВД России, 2002. – 202 с.
6. Орлов М. М. Методика визначення кількості активного населення регіону держави і способи їх дій в умовах загострення соціально-політичної обстановки / М. М. Орлов // Честь і закон. – 2012. – № 1. – С. 9–15.

7. Орлов М. М. Методичні підходи щодо визначення характеристик регіону держави / М. М. Орлов // Системи озброєння і військова техніка. Науковий журнал ХУПС. Вип. 1 (1). – Х. : Харк. ун-т Повітряних Сил, 2005. – С. 72–78.

8. Шмаков О. М. Критерії складності оперативної обстановки у сфері охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки / О. М. Шмаков // Честь і закон. – 2006. – № 2. – С. 9–15.

9. Цырендоржиев С. В. Взаимодействие в бою. Замечания по теоретическим вопросам / С. В. Цырендоржиев // Военный вестник. – М., 1992. – № 7. – С. 37–41.

Надійшла до редколегії 01.03.2012 р.

УДК 378.091: 340.13

О. А. ПРИЛУЦЬКА

ДІЯЛЬНІСТЬ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ З УПРАВЛІННЯ ОСВІТНІМ ПРОЦЕСОМ У ПІДВІДОМЧИХ ВИШАХ: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Розглянуто нормативно-правову базу, яка підготовлена Міністерством внутрішніх справ України щодо забезпечення реформування системи відомчої освіти для підготовки кадрів ОВС у контексті глобалізаційних процесів.

Ключові слова: відомча освіта, реформування, оптимізація, нормативно-правове забезпечення

The article deals with the normative and legal basis worked out by the Ministry of Internal Affairs of Ukraine for providing the reforming of departmental education for training of law enforcement staff in the context of globalizing processes.

Key words: departmental education, reforming, optimization, normative and legal provision

Генеральний директор ЮНЕСКО на всевітній конференції з вищої освіти Коїтіро Мацуура (2009 р. у Парижі) назвав чотири рушійні сили, що визначають розвиток сучасної вищої освіти:

- 1) зростання потреби, виражене у збільшенні чисельності сучасного студентства;
- 2) диверсифікація вищих навчальних закладів, презентована появою вишу нового типу;
- 3) дія інформаційних і комунікативних технологій;
- 4) глобалізація як практика сучасної системи викладання у вищому навчальному закладі.

На конференції було підбито підсумки розвитку системи вищої освіти за першу декаду XXI ст.

Актуалізовані в доповіді аспекти в розвитку вищої школи визначають еволюційні тенденції, що характеризують сучасний стан освітньої системи України. Досвід її розвитку за останні десятиліття свідчить про активний пошук нових форм у наданні освітніх послуг, зміст яких повинен відповідати вимогам сучасності, а також про уважне ставлення до досягнень зарубіжної вищої школи, що дає можливість сприймати Україну як рівноправного члена європейського і світового співтовариства.

В умовах інтенсивної глобалізації особливого значення набуває культура правових відносин між учасниками цього процесу. Звідси – значення юридичної освіти стає як ніколи першорядним, а фахівці в галузі права та правоохоронної діяльності – як ніколи затребуваними.

Дослідницький інтерес до питань правового регулювання освітньої діяльності за допомогою її реформування з метою підвищення якості підготовки фахівців є достатньо високим як у вітчизняній, так і в зарубіжній літературі. Окреслена проблематика розглядається в багатьох аспектах. Так, звертає на себе увагу факт аналізу зарубіжного досвіду, використання якого може виявитися ефективним для національної практики. У роботах В. Бесчастного [6] Б. Ніколаєва [10; 11] аналізується правовий аспект організації підготовки юристів і співробітників ОВС у США, Франції, Великобританії і низці інших країн. Проблеми правового забезпечення реформ професійної освіти в Росії є центральними в дослідженнях Л. Петручака [12] і С. Дубровіної [7]. Дослідження Н. Легенського дозволяє оцінити значення нормативно-методичної бази для формування етичних стандартів у діяльності органів внутрішніх справ, що, на думку автора, відповідає “новим підходам у професійній підготовці співробітників ОВС” [9, с. 281].

Аналіз дисертаційних досліджень підтверджує факт стійкого інтересу до питань якісної підготовки майбутніх співробітників правоохоронних органів в умовах їх реформування. Так, Л. Дягілева разом з іншими акцентує на правовому аспекті в підготовці курсантів, що змістовно охоплює як національну, так і міжнародну практику [8].

Метою статті є визначення обов’язкових нормативно-правових матеріалів, які закріплюють юридичну основу освітньої діяльності, а також підтверджують управлінську ініціативу МВС щодо вдосконалення відомчої освіти.

Підготовка юридичних кадрів у країні здійснюється юридичними факультетами та інститутами, підвідомчими Міністерству освіти й науки України (далі – МОН), а також вищими навчальними закладами Міністерства внутрішніх справ. Забезпечення якісної підготовки фахівців у галузі права і правоохоронної діяльності вимагає проведення кропіткої роботи як зі створення комплексу нормативно-правових документів, що регламентують юридичну основу освітньої діяльності, так і з організації власне навчально-виховного процесу.

Формування комплексу – нормативно-правового й навчально-методичного – здійснювалося в контексті змістовних параметрів, визначуваних МОН,

про що свідчить пункт 1.2 “Положення про вищі навчальні установи МВС”, затвердженого наказом МВС України від 14.02.2008 р. № 62. Факт такої співвіднесеності є свідомством розгляду системи підготовки співробітників ОВС як складової єдиного процесу формування й виховання професійних кадрів у межах загальнодержавної управлінської політики.

Проте підготовка кадрів у системі МВС має низку особливостей, що знаходить своє відображення в нормативно-правових документах як, наприклад, у Рішенні колегії МВС України від 05.02.2007 р. “Про стан відомчої освіти, заходи щодо його удосконалення й поліпшення якості підготовки фахівців для системи МВС”. Як зазначено в указаному документі, в системі освіти відбулося “формування національної школи підготовки фахівців для органів внутрішніх справ”. Проте не всі показники відомчої освіти відповідають вимогам сучасної правоохоронної практики, що є наслідком “недостатнього рівня ефективності співпраці вищих навчальних закладів з практичними підрозділами” і відсутністю належної уваги до розвитку наукового потенціалу міліцейських навчальних закладів, унаслідок чого вирішення практичних питань боротьби зі злочинністю позбавлене теоретичного обґрунтування та аналітичного прогнозування.

Слід підкреслити, що цей документ визначає ті умови, за яких можливо сформувати й виховати “нове покоління фахівців для органів внутрішніх справ, які будуть здатні захистити національні інтереси, безпеку людини, суспільства і держави”. Серед управлінських рішень колегії МВС принципово значущими та найбільш перспективними постають:

- створення Департаменту з освіти і науки МВС як єдиного координаційного центру;
- затвердження програм підвищення кваліфікаційного рівня викладачів вищих навчальних закладів, розроблених разом з МОН України, без чого неможливо вирішити питання про якісну підготовку майбутніх фахівців;
- розробка методики оцінювання якості освітньої і професійної діяльності вузів МВС.

Саме аналіз стану освітньої системи МВС визначив об’єктивну необхідність її корекцій, суть яких презентовано в “Концепції реформування системи освіти МВС України і підвищення якості підготовки фахівців для органів внутрішніх справ” (Наказ МВС від 28.10.2007 р. № 411). Цей документ підтверджує, перш за все, відповідальність самого міністерства за рівень організації підготовки фахівців для органів внутрішніх справ, що пов’язане з проведенням необхідних дій і заходів, позначених у “Концепції”. Звертає на себе увагу той факт, що розробники Концепції взяли за основу не тільки такі базові документи, як закони України “Про освіту”, “Про вищу освіту”, “Про професійно-технічну освіту”, “Про міліцію”. Принципово значущими виявилися й укази Президента, ухвали Кабінету Міністрів України, рішення колегії МВС, що визначають завдання, напрями розвитку, характеристики відомчої освіти, затребувані сучасним суспільством. Обсяг нормативно-правової бази свідчить про увагу держави до питань формування й підготовки правоохоронного корпусу.

Ключовим підходом у вирішенні проблем сучасної відомчої освіти стає оптимізація (курсів наш – О.П.) функціонування всіх системних і структурних складових, оскільки тільки така практика дозволить досягти максимального результату.

Коло окреслених завдань є досить широким. Але необхідним видається виокремлення тих чотирьох, суть вирішення яких відповідає запитам сьогодення, а саме:

1) упровадження європейських освітніх норм і стандартів, а також позитивного зарубіжного досвіду підготовки фахівців, що сприятиме входженню національних правоохоронних органів у загальноєвропейське і світове поліцейське співтовариство як рівноправного професійного підрозділу і їх активній участі в сумісних діях з підтримки громадського порядку; протиборства міжнародному криміналітету, захисту цивільних прав і свобод;

2) удосконалення управлінської культури в системі підготовки фахівців, мета якої – раціональне визначення обсягу підготовки фахівців і розподіл державного замовлення;

3) корекція змісту освітніх програм з урахуванням сучасних економічних і соціальних реалій, а також практичного досвіду діючих співробітників ОВД, участь яких у навчально-виховному процесі є обов'язковою;

4) формування у курсантів і слухачів вишів МВС позитивного ставлення до науково-дослідної роботи як основи формування професійних знань і розвитку аналітичного мислення, що сприятиме становленню особи фахівця сучасного рівня.

Аналіз і впровадження зарубіжної практики в систему підготовки співробітників правоохоронних органів стало можливим після входження України в освітній Болонський простір у 2005 р. Проте стандартизація відомчої освіти щодо європейської і світової традиції позначена низкою особливостей. Мова йде не просто про юридичну освіту, але і про підготовку кадрів для правоохоронної діяльності, яка нерозривно пов'язана з національним чинником. З одного боку, здобування юридичної освіти та його актуалізація в правоохоронній практиці визначається конкретною правовою системою, а з іншої – юридична освіта в її традиційному розумінні – транснаціональне явище, позначене динамікою свого розвитку. Воно постійно зазнає зміни, відбиваючи нові рівні політичного, економічного та культурного стану суспільства.

У вирішенні цього завдання очевидними є труднощі як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. Правові системи держав і пов'язані з ними структури органів внутрішніх справ різняться між собою, що робить проблематичним формування європейської зони юридичної освіти. У документах Болонського процесу немає офіційного поняття “Зона європейського юридичного простору”. Воно було запропоноване на щорічній зустрічі Європейської Асоціації Юридичних факультетів (European Law Faculties Association – ELFA) в Бірмінгемі (Великобританія) 20 – 22 лютого 2003 р. Об'єктивні відмінності між правовими системами і системами підготовки юристів і співробітників ОВС у різних країнах вимагають вирішення

питання про механізм диверсифікації юридичної освіти в контексті принципів і цілей Болонського процесу. За всієї складності вирішення цього завдання заслуговує на увагу сам факт звернення МВС до зарубіжного досвіду як до однієї з можливостей реформування системи підготовки кадрів для ОВС з метою її удосконалення в нових соціально-політичних і економічних умовах.

Якість підготовки кадрів для МВС знаходиться в прямій залежності від практики управління освітніми й виховними процесами у вищих навчальних закладах. У “Концепції реформування системи освіти МВС України” зазначено, що “підготовка фахівців здійснюється на підставі державного замовлення з урахуванням регіональних потреб у кадровому забезпеченні структурних підрозділів органів внутрішніх справ освітньо-кваліфікаційних рівнів “бакалавр”, “спеціаліст”, “магістр” [2, с. 399]. У контексті управлінської практики здійснюється перелік вищих навчальних закладів, авторитет яких визначає їх статус як базових. У “Розпорядженні про визначення базових навчальних закладів МВС України” (від 05.06.2008 р. № 612) зазначені Київський національний університет внутрішніх справ, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, Луганський державний університет внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка, Львівський державний університет внутрішніх справ, Одеський державний університет внутрішніх справ, Донецький юридичний інститут Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка. На сьогодні цей перелік зазнав певних змін, проте названі освітні центри зберегли своє лідерство в системі підготовки кадрів для ОВС. У цьому розпорядженні на керівників вищів покладаються завдання з підготовки навчальних програм і планів, за визначенням напрямків наукових досліджень, з розробки навчально-методичних матеріалів з профільних дисциплін.

Особливу увагу в нормативно-правових документах приділено змістовним параметрам освітнього процесу. В умовах динамічного інформаційного потоку, яким позначено сучасне життя, й дефіциту навчального часу визначення програмного змісту стає першорядним завданням. Його вирішення постає можливим у контексті так званої “юридизації” вищої юридичної освіти, коли зміст загальнотеоретичних і гуманітарних курсів коректується завданнями професійної підготовки фахівців-юристів. Звідси функціонально активною стає розробка інтеграційних курсів, що дозволяють не тільки розширити освітню навчальну сферу, але й закріпити професійно орієнтовані знання й навички. Вищі навчальні заклади завдяки самій суті виконуваних ними функцій (дослідницька діяльність, навчання і суспільний розвиток) повинні підсилити міждисциплінарний підхід у розробці програмного поля, визначенні змістовних напрямів і організації навчального процесу.

Зміст програмного забезпечення навчального процесу базується на комплексі теоретичних знань, але також включає формування й вироблення практичних навичок. От чому в ряді нормативних документів МВС розглядається практична підготовка майбутніх співробітників ОВС як складова

кваліфікаційної характеристики фахівця, що визначає якість правоохоронної діяльності. У “Концепції реформування системи освіти МВС” окремих розділ присвячений цьому питанню. Слід зазначити два принципові моменти у сприйнятті процесу формування практичних навичок у майбутніх співробітників правоохоронних органів: а) в основі практики лежать академічні знання (“Практичну підготовку необхідно проводитина базі здобутих знань та застосування їх у правоохоронній діяльності” [2, с. 402]; б) використання досвіду практикуючих співробітників (“Продовжити практику залучення працівників практичних підрозділів органів внутрішніх справ... до участі в .. проведенні занять” [Там же, с. 400]).

Однією з цілей “Концепції реформування...” є “...забезпечення тісного взаємозв’язку науки і практики” [Там же, с. 394]. Про необхідність розвитку наукових досліджень у межах вузівської практики йдеться в таких документах, як “Положення про вищі начальні заклади МВС” (Наказ МВС Україні від 14.02.2008 р. № 62), “Програма реформування системи освіти МВС України та підвищення якості підготовки фахівців для органів внутрішніх справ” (Наказ МВС України від 28.10.2007 р. № 411), “Положення про підготовку науково-педагогічних та наукових кадрів у вищих навчальних закладах МВС України” (Наказ МВС України від 28.04.2006 р.).

Сприйняття такої сфери діяльності, як наукова робота, в контексті міліцейського вузу видається багатоаспектним:

а) мова йде, перш за все, про рівень науково-теоретичної підготовки викладачів, які несуть основне навантаження в підготовці кадрів. Тому створення умов для формування відповідного рівня покладається на адміністрацію вищого навчального закладу, що реалізується у форматі ад’юнктури, наукового відрядження, науковій конференції тощо. Перспективною є форма стажування науково-педагогічних кадрів у практичних органах, що дає можливість коректувати теоретичні курси з урахуванням практичних новацій, вимог і запитів;

б) особливо підкреслюється сконцентрованість “роботи відомчих наукових установ та науково-педагогічних працівників вищих навчальних закладів на проведенні пріоритетних прикладних досліджень з актуальних проблем практичної діяльності органів внутрішніх справ” [Там же, с. 401].

У зв’язку з цим корисним видається досвід зарубіжних колег, суть якого полягає в об’єднанні дослідницьких зусиль в аналізі тих питань і проблем, вирішення яких диктує час. Так, наприклад, у вирішенні проблеми безладів під час футбольних та інших масових заходів беруть участь представники органів внутрішніх справ і фахівці університетських і дослідницьких установ для аналізу й вироблення дій з їх припинення. Одним із прикладів такої взаємодії може бути співпраця поліцейської академії Нідерландів (начальник – Отто Аданг) і школи психології університету Ліверпуля (керівник – д-р Кліфорд Стотт). Підсумком спільного дослідження та рекомендацій стала монографія “Поліцейське обслуговування футбольних матчів в Європі: усвідомлення і управління ризиком”. Достатньо активною у світі є практика спільних

досліджень з питань психології некерованих мас, корупції в поліції, соціального захисту співробітників поліції тощо;

в) наукова діяльність у відомчому вищому навчальному закладі розглядається і з позицій пропаганди науково-дослідної роботи серед курсантів. У “Положенні про вищі начальні заклади МВС” зазначено право курсанта “брати участь у роботі наукових товариств” [4, с. 452], діяльність яких визначається керівництвом кожного закладу у форматі окремого положення та плану роботи. Організація науково-дослідної роботи серед курсантів здійснюється у форматі підготовки курсових і дипломних робіт, підготовки і проведенні науково-практичних конференцій, написанні статей або рефератів для участі в конкурсах різного рівня.

Правоохоронні органи Україні перебувають на етапі трансформації і створення нових підходів до професійної підготовки працівників ОВС, у зв’язку з чим розробка відповідної нормативно-правової основи для досягнення необхідного результату стає об’єктивно значущою. Керівництво МВС України, усвідомлюючи свою відповідальність за якість підготовки кадрів, активно здійснює корекцію освітнього процесу з урахуванням сучасних вимог шляхом цивілізованої практики – утворення юридичної основи, що є свідомством управлінської культури та ініціативи.

Нормативно-правова база, що діє сьогодні, забезпечує розвиток відомчої освіти. Проте швидко мінливі обставини вимагають активного реагування. Так виникла необхідність створити умови, правові перш за все, для здійснення гуманітаризації освітнього процесу, яка визначає основний вектор сучасного розвитку вищої школи.

Література:

1. Положення про підготовку науково-педагогічних та наукових кадрів у вищих навчальних закладах МВС України: Наказ МВС від 28.04.2006 р. № 421 // Зб. нормат. актів з організації навч.-метод. роботи в Донецькому юридичному інституті. – Донецьк : Відділ навчально-тренінгових технологій ДЮІ ЛДУВС, 2009. – С. 363–388.

2. Концепція реформування системи освіти МВС України та підвищення якості підготовки фахівців для органів внутрішніх справ : Наказ МВС від 28.10.2007 р. № 411 // Зб. нормат. актів з організації навч.-метод. роботи в Донецькому юридичному інституті. – Донецьк : Відділ навчально-тренінгових технологій ДЮІ ЛДУВС, 2009. – С. 394–422.

3. Положення про практичну підготовку слухачів та курсантів вищих навчальних закладів МВС України : Наказ МВС від 25.01.2008 р. № 30 // Зб. нормат. актів з організації навч.-метод. роботи в Донецькому юридичному інституті. – Донецьк : Відділ навчально-тренінгових технологій ДЮІ ЛДУВС, 2009. – С. 423–431.

4. Положення про вищі навчальні заклади МВС : Наказ МВС від 14.02.2008 р. № 62 // Зб. нормат. актів з організації навч.-метод. роботи в

Донецькому юридичному інституті. – Донецьк : Відділ навчально-тренінгових технологій ДЮІ ЛДУВС, 2009. – С. 436–460.

5. Про визначення базових вищих навчальних закладів МВС України : Розпорядження МВС від 05.06.2008 р. № 612 // Зб. нормат. актів з організації навч.-метод. роботи в Донецькому юридичному інституті. – Донецьк : Відділ навчально-тренінгових технологій ДЮІ ЛДУВС, 2009. – С. 513–514.

6. *Бесчастний В. М.* Система підготовки працівників міліції (поліції) в зарубіжних країнах / В. М. Бесчастний // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності : зб. наук. пр. – Донецьк, 2011. – № 1. – С. 73–80.

7. *Дубровина С. Ю.* Становление и эволюция организационно-правовых форм управления образованием в России / С. Ю. Дубровина // Право и образование. – 2011. – № 4. – С. 78–82.

8. *Дягілева Л. Д.* Підготовка курсантів вищих навчальних закладів МВС України до роботи в міжнародних правоохоронних організаціях : автореф. дис. ... к.юрид.н. : спец. 12.00.01 / Л. Д. Дягілева. – К., 2004. – Режим доступу : http://www.lib.ua-ru/diss/cont_24.html.

9. *Легенський М. І.* Нормативно-методичне забезпечення впровадження етичних стандартів у діяльності органів внутрішніх справ України / М. І. Легенський // Південноукраїнський правничий часопис. – 2010. – № 2. – С. 280–283.

10. *Николаев Б. В.* Структура высшей школы и правовое регулирование высшего образования в США / Б. В. Николаев // Право и образование. – 2010. – № 3. – С. 31–37.

11. *Николаев Б. В.* Конгресс и правовое регулирование высшего образования в США / Б. В. Николаев // Право и образование. – 2011. – № 4. – С. 31–37.

12. *Петручак Л. А.* Проблемы правового обеспечения модернизации профессионального образования / Л. А. Петручак // Право и образование. – 2011. – № 7. – С. 44–52.

Надійшла до редколегії 02.07.2012 р.

УДК323.39(477)

О. М. САХАНЬ, І. Л. МЕЛЬНИК

ПОЛІТИЧНА ЕЛІТА УКРАЇНИ: СУЧАСНИЙ СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ

Проаналізовано стан сучасної політичної еліти України, з'ясовано причини її невідповідності вимогам суспільства. Наведено пошук оптимальних варіантів формування, удосконалення української політичної еліти, визначено її роль у житті суспільства.

Ключові слова: суспільство, політична еліта, формування еліт, політичне рекрутування, циркуляція еліт.

The condition of the modern political elite of Ukraine is analyzed, reasons of its disparity the requirements of society turn out. The search of optimum variants of forming, perfections of the Ukrainian political elite, is conducted, its role is determined in life of society.

Key words: society, elite, forming of elites, political recruitment, circulation of elites.

Однією з актуальних проблем державного управління є формування професійної, ефективно діючої політичної еліти, від якої значною мірою залежить стабільність державного та суспільного розвитку як у його внутрішньому, так і у зовнішньому вимірах, процеси демократизації в країні, доля народу, нації. Політичне управління відіграє важливу роль у соціальній системі, воно спирається на владу та пов'язане з розробкою та реалізацією політики [7, с. 493]. Функціональним суб'єктом політичного управління в суспільстві є політична еліта. Саме вона формує “правила гри” в країні та є спонукальною або гальмівною силою стосовно інших еліт. Унаслідок того, що головні важелі формування ефективної влади та рекрутування відповідальної владної еліти нерозвинені суспільство і держава (яку персоніфікує владна еліта) перебувають у різних вимірах життєдіяльності. Олігархізація та відмежування влади від суспільства породжують її “закритість” і кризу легітимності серед населення. Тим часом пасивне відчуження суспільства від влади дає останній можливість контролювати життя громадян. Тому для успішної розбудови сучасної європейської держави слід розв'язати проблему формування корпусу її керманичів – кваліфікованої, всебічно обізнаної, високоморальної, відповідальної, патріотично налаштованої еліти, яка дбатиме про інтереси усіх верст суспільства, а не покращання лише свого, і без того привілейованого становища.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що з початку 1990-х рр. українські науковці почали активно досліджувати різні аспекти проблеми політичної еліти (В. Андрущенко, К. Баранцева, О. Білий, Д. Видрін, С. Вовчак, Б. Гаврилшин, О. Гринів, В. Горський, О. Дергачов, О. Забужко, А. Колодій, І. Курас, В. Малахов, Л. Мандзій, М. Михальченко, А. Пахарев, В. Полохало, В. Погульницький, А. Федоров та ін.). У роботах В. Журавського, Б. Кухти, О. Кучеренка, С. Максименка, М. Михальченка, С. Приходька, Н. Теплоухова, М. Шульги, А. Якубовського та ін. розглядається проблема становлення української правлячої верстви, її вплив на процеси державотворення та демократії. Більшість вітчизняних політологів критично оцінюють сучасний стан вітчизняної політичної еліти, яку вважають не стільки “не тоталітарною”, скільки “олігархічною”, “мафіозною”. А. Білинський, І. Дмитрів, Ю. Загоруйко, В. Кравченко, С. Мирошниченко, Р. Павленко, В. Полохало, розглядаючи окремі особливості еволюції еліти, не бачать її головної державотворчої функції і функції розбудови нової економічної системи. В. Добіжа, О. Крюков, О. Куценко, Л. Манжуловська, О. Халецька, аналізуючи джерела поповнення еліти, способи її формування, взаємодію

старої та нової еліт, вплив політичної еліти на розвиток суспільства тощо пропонують власні моделі розвитку еліти України, дають рекомендації стосовно можливих змін еліти у політико-правовому та інших аспектах. М. Головатий, С. Кухта, В. Литвин, Ю. Луканов, О. Мустафін та ін., виходячи з позицій елітаризму, обґрунтовують необхідність формування нової еліти, показуючи закономірність її розвитку. Отже, можна стверджувати, що на сьогодні вже склалася певна теоретико-методологічна база для вивчення політичної еліти в Україні, проте залишається проблемним питання щодо її формування в умовах розвитку власної державно-управлінської системи.

Метою статті є аналіз стану української політичної еліти та визначення шляхів її вдосконалення відповідно до потреб суспільства.

Для здійснення управління державою на належному рівні, можливості знаходити контакт з масами, попереджати конфлікти в суспільстві тощо потрібно володіти непересічними психологічними, соціальними і політичними якостями, мати певні знання та навички щодо підготовки, ухвалення та здійснення рішень, пов'язаних з використанням державної влади чи впливом на неї. Отже, мова йде про “політичну еліту”, у тому числі й верхівку правлячих структур усіх гілок державної влади, які приймають закони та інші законодавчо-правові акти, втілюють програмні положення в практичну діяльність, очолюють провідні політичні інститути суспільства. Проте якісні характеристики верхнього ешелону українського суспільства викликають занепокоєння. Представники політичної еліти України навчилися боротися за владу, але не завжди здатні (з різних причин) розпорядитися цією владою в суспільних інтересах. Коефіцієнт корисної дії політичної еліти України, якість реалізації нею своїх громадських функцій залишається дуже низьким, що свідчить про слабкість “істеблішменту” країни в цілому.

За твердженням О. Крюкова, “слабка еліта означає слабке управління, політичні провали, хвилювання мас, нестабільність” [9, с. 471]. Тому необхідний підбір достойних, висококваліфікованих особистостей. Розумних, досвідчених, морально стійких кадрів, які будуть здатними вжити таких методів діяльності, результати дій яких будуть ефективними і сприйнятими масами. Це стосується в першу чергу державних службовців. Адже у процесі добору і розстановки працівників державної служби фактично відбувається формування політико-управлінської еліти [4, с. 17].

Українське суспільство понад 350 років було бездержавним. Кілька поколінь не знали, що таке демократичні традиції, культура ринкових відносин, економічна культура, культура власності, правова і політична культура, почуття громадянськості тощо. Суспільство ще й досі затуркане психологією меншовартості, психологією раба [13].

У стан української еліти вніс певні корективи процес трансформації політичної системи України в 1990-і рр. Як зазначає О. Мясников, “ядро нової еліти утворили аутсайтери-кар’єристи з різних владних і управлінських структур, які використали демократичний рух як соціальний “ліфт”, “прагматики в усіх ланках владних і управлінських структур та реформісти”

[10, с. 52–60]. В Україні відбулося зрощення політичної і економічної еліти, на тлі якої посилюється кланове представництво в органах державної влади [16, с. 26]. Енергія більшої частини представників політичного бомонду України спрямовується на задоволення власних інтересів, вирішення особистих проблем. “Верхи” до певної міри консервують наше суспільство, стримують інноваційні процеси. Усе це призводить до різкого розшарування суспільства за доходами, породжує певне відчуження народних мас від правлячих політичних еліт. “Відрив” еліти від народу, її клановість і закритість, високий рівень корупції, зрощення представників еліт з криміналітетом, тіньовим бізнесом, непрозора приватизація тощо викликають у різних верствах українського суспільства негативне ставлення до представників політичного Олімпу, які перетворюють державу на аналог власної феодалльної вотчини, з традиційним перевищенням службових повноважень, адміністративного панування інтересів груп бюрократії.

Політична еліта дісталася незалежній українській державі у спадщину від попереднього режиму, у строкатому складі якої, що підкріплений низьким ступенем відбору гідних представників суспільства, одразу ж була закладена певна деструктивність усього політикуму України. У політичну еліту нашої країни входять представники колишньої партійної номенклатури, які не мають досвіду побудови демократичної держави [14, с. 26], промислової еліти (частково бізнесменів), національно-демократичної еліти, яка до розпаду Радянського Союзу виступала як контреліта, відкриті ідейні противники радянського устрою (колишні політ’язні, дисиденти, члени їх сімей) та молоді люди, переважно представники підприємницького корпусу, які потрапили до складу політичної еліти через механізм корпоративної наступності і на ходу набувають досвід державного управління методом спроб та помилок.

Позбавлена будь-яких високих ідеалів сучасна політична еліта України є прагматичною політичною силою, що нездатна визначити пріоритетну національну модель розвитку країни. Сьогодні українська правляча еліта демонструє всьому світові безглузду управлінську політику в усіх сферах соціально-економічного і духовного життя суспільства, а методи її володарювання можна з повною відповідальністю назвати абсурдними [12].

Аналізуючи стан української еліти, В. Добіжа зауважив: “Недовіра до еліти виникла внаслідок розходження інтересів еліти та інтересів держави. Еліта весь час вирішувала питання на свою користь, відступаючи від державницьких, національних цінностей, залишаючи український народ позаду в перегонах за чинами і титулами” [6, с. 731]. Невиконання політичною елітою своєї головної соціально-психологічної функції – вираження соціальних інтересів суспільства, продукування певних політичних цінностей та цілей і відповідальність за прийняті рішення унеможливило набуття нею ролі референтної групи, визнаного в суспільстві прикладу, на який орієнтується населення.

Правляча політична еліта створює систему жорстких норм відбору для входу в її ряди. Сучасний стан суспільства вказує на наявність у ньому саме

еліти закритого типу, адже критерії відбору не дозволяють представникам різних верств населення, особливо талановитим і таким, що мають задатки до управління, вільно приєднатися до елітарного ряду. Можливо, цьому сприяє своєрідний підхід до обмеженого відбору кадрів еліти як радянський пережиток чи має місце недостатньо сформоване демократичне мислення. Закономірно, обмеження будь-якого роду навпаки підсилюють рішучість настроїв тих, хто позбавляється права реалізації своїх бажань, планів. Тому рано чи пізно такі невдоволення змінюють існуючий стан відкритості еліти.

Аналізуючи сучасний стан української еліти, можна погодитись із твердженням А. Бойка, що свідомість сучасної політичної еліти, по суті, отруєна відчуттям власної значущості та високого призначення, хоча насправді їх завданням залишається подальше зміцнення економічних і політичних позицій [2, с. 287].

Прикладом досягнення елітою поставлених цілей, корисних тільки для себе, є те, що, “еліти, здійснюючи боротьбу за владу, виштовхують в площину суспільної свідомості архетип розколу, розвалу суспільства за географічними ознаками, за впливовістю партійних ідеологій” [15, с. 84].

Принциповим моментом щодо розвитку держави є підпорядкованість провладної еліти праву. Саме дієва сила права, а не закону відрізняє демократичну державу від тоталітарної [8, с. 106]. Усі громадяни України рівні перед законом, тому приналежність певного кола осіб до правлячої верхівки суспільства, не повинно надавати особливі привілеї. Суспільство не повинно підкорюватися забаганкам еліти, інтереси якої не відображають адекватно ситуацію в суспільстві.

Багато в чому якість еліти залежить від принципів її утворення. У теоретичних розробках В. Липинського і Д. Донцова закладено засади формування національної еліти України. Наприклад, Д. Донцов вважав, що в еліту треба суворо відбирати кращих з усіх верств суспільства та обов’язково проводити “чистки”, що посприяє збереженню духовної, морально чистої, могутньої еліти. Автор наполягав на утворенні національної еліти – “вибраної ініціативної меншості”, основним завданням якої є розробка національної ідеології та проведення її в життя [5, с. 142]. В. Липинський підкреслює важливість процесу “постійного відновлення або зміни аристократії”, тобто циркуляції еліт, яка в Україні протікає повільно і неоднозначно. Він стверджував, що саме “провідна або правляча верства”, “національна аристократія” має взяти на себе завдання створення національної української держави та повести за собою маси.

Політично пасивні люди через брак об’єктивної інформації про стан в суспільстві, низький рівень політичної культури підсвідомо перекладають відповідальність за прийняття політичних рішень на соціально активну частину соціуму – еліту. Нездатність суспільства до реального самоврядування сприяє виникненню у її членів політичної апатії, станового дискомфорту.

Отже, на формування еліти впливає і громадянське суспільство, що повинно неформально регулювати відбір кадрів, які керують державою.

Державно-громадянська модель ґрунтується на засадах соціально і політично стратифікованого суспільства з розвиненими демократичними інституціями. Така ієрархічна система безперечно повинна керуватися багатогранною талановитою елітою.

Для того щоб мати статус висококваліфікованої еліти, що виражає інтереси суспільства, потрібно приділяти увагу саме національній ідеї.

“Процес державотворення, формування національно-політичної еліти уявляється як своєрідний трикутник, у центрі якого розміщується національна ідея та її творець – інтелігенція, а на вершинах – національна еліта, нація, держава” [11, с. 273]. Процеси, які відбуваються в суспільстві, потребують належного регулювання, а забезпечити рівновагу між групами, класами в суспільстві може тільки достойна еліта.

Н. Авер’янова зазначає, що “формування еліти – це систематичний процес, методологічною базою якого постають демократичні цінності та національна єдність. Українська еліта (інтелектуальна, політична, економічна) в першу чергу має бути національною елітою. Тобто, окрім професійної компетентності та високих моральних якостей, вона повинна бути носієм національної ідеї, вкоріненою в українську культуру. Цим національна еліта відрізняється від бюрократично-номенклатурної верстви. Лише національно свідомою елітою може забезпечити високий рівень економічного і соціального розвитку країни, реалізувати демократичні цінності” [1, с. 44].

Процес формування політичної еліти незалежної України складний і тривалий. Коли правляча політична еліта України почне кардинально поліпшувати рівень і якість життя українського суспільства, стане виразником національної ідеї, зробить правильний стратегічний вибір геополітичної траєкторії розвитку українського суспільства, буде враховувати громадську думку та співпрацювати з опозицією, тоді вона може отримати визнання всередині держави в її прихильників, довівши міжнародному загалу, що в країні є самоповага і розуміння національних питань, і те, що в нас є ті особи, що здатні вести попереду маси, представляючи їх інтереси.

Для забезпечення подальшої стабільності українського суспільства необхідно вирішити проблему вибору оптимальної моделі відтворення політичної еліти, удосконалювати механізми рекрутування правлячої еліти та посилення контролю з боку громадських інститутів. Важливим завданням оновлення української управлінської еліти є підвищення рівня її громадянської компетентності. Владна еліта повинна усвідомити власне “самообмеження” та самовдосконалення, заподіяти заходи щодо політичної відповідальності за прийняті рішення та дії.

Представники політичної еліти повинні не забувати про самотність народу. Тому еліта не має права нехтувати національними питаннями, національною ідеєю. Навпаки, ставши їх виразником, вона може отримати визнання всередині держави в її прихильників. Це свідчитиме про високий рівень самоповаги українського народу. Розуміючи національні питання, можна повноправно представляти інтереси всього народу як на внутрішньодержавному, так і на міжнародному рівні.

Для вирішення цих нагальних проблем потрібно обрати такий ракурс діяльності, що давав би можливість і інтелектуальній еліті реалізуватися, поповнивши ряди тих, хто має доступ до влади. Всіма можливими засобами (курси, семінари тощо) сприяти підвищенню рівня загальної та політичної культури тих, хто волею долі опинився на політичному олімпі. Піднявши рівень освічених управлінців, прийматимуться зважені рішення, яким буде притаманна дієвість, адекватне відображення дійсності, разом із цим створити систему формування загальної політичної культури українського суспільства. Нарешті, створити систему підготовки нової політичної еліти, відбираючи на ранніх етапах навчання найбільш обдаровану молодь (за принципом конкурсного відбору) та заохочувати її до суспільно-політичного життя, створення умов для зростання, придбання необхідних знань, навичок, умінь. Тоді низка політичних, економічних, соціальних проблемних питань вирішуватиметься без “потрясінь” пересічних громадян, деструктивізм поступиться конструктивним рішенням і діям.

Коли буде існувати повнокровна українська політична еліта на всіх її рівнях, більшість проблем державного управління відійдуть самі по собі та з’явиться можливість побудови повноцінної розвиненої держави.

Література:

1. *Авер’янова Н.* Сучасна українська еліта: перспективи розвитку / Н. Авер’янова // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка (Українознавство). – 2011. – № 15. – С. 41–44.
2. *Бойко А.* Політичні чинники корупції в Україні / А. Бойко // Вісник Львівського університету ім. Івана Франка. – 2011. – Вип. 53. – С. 284–289. – (Серія юридична).
3. *Воднік В. Д.* Політична еліта в Україні: фактори формування / В. Д. Воднік // Влада та суспільство під впливом закону “циркуляції еліт”: матеріали міжнар. наук.-теорет. конф. – Х. : ХАП ; НЮАУ ім. Ярослава Мудрого, 2010. – С. 48–49.
4. *Воронько О.* Формування кадрів державного управління, їх еліти: деякі аспекти і проблеми / О. Воронько // Вісник УАДУ при Президентіві України. – 2002. – № 1. – С. 15–18.
5. *Донцов Д.* Дух нашої давнини / Д. Донцов. – К. : МАУП, 2005. – 568 с.
6. *Добіжжа В. В.* Політична культура владної еліти в умовах суспільно-політичної трансформації / В. В. Добіжжа // Держава і право. Юридичні і політичні науки. – Вип. 38. – К. : Ін-т держави і права НАНУ. – 2007. – С. 726–732.
7. *Зуєва В. О.* Політична еліта: соціально-політологічний і філософський аналіз / В. О. Зуєва // Держава і право. Юридичні і політичні науки. – Вип. 10. – К. : Ін-т держави і права НАНУ, 2001. – С. 493.
8. *Калиновський Ю. Ю.* Правосвідомість української владної еліти як детермінанта державотворення / Ю. Ю. Калиновський // Влада та суспільство під впливом закону “циркуляції еліт : матеріали міжнар. наук.-теорет. конф. – Х. : ХАП ; НЮАУ ім. Ярослава Мудрого, 2010. – С. 105–107.

9. Крюков О. Демократизація суспільства та розвиток еліти / О. Крюков // Вісник Національної Академії державного управління при Президентові України. – 2004. – № 4. – С. 471.

10. Мясников О. В. Смена правящих элит: консолидация или вечная схватка / О. В. Мясников // Полис. – 1993. – № 1. – С. 52–60.

11. Осадчук В. В'ячеслав Липинський про роль еліти у формуванні концепції національної ідеї державотворення / В. Осадчук // Вісник Української академії управління при Президентові України. – 2002. – № 2. – С. 269–273.

12. Пахарев А. Політико-управлінська еліта України: шляхи становлення, тенденції розвитку / А. Пахарев // Український центр політичного менеджменту. Політичний менеджмент. – Режим доступу : <http://www.politik.org.ua/vidmagcontent.php3?m=1&n=88&c=2176>.

13. Пірен М. Проблеми формування сучасної української еліти / М. Пірен // Український центр політичного менеджменту. Соціальна психологія. – Режим доступу : <http://www.politik.org.ua/vidmagcontent.php3?m=6&n=25&c=321>.

14. Сахань О. М. Циркуляція політичної еліти України як результат її деструктивності / О. М. Сахань // Влада та суспільство під впливом закону “циркуляції еліт” : матеріали міжнар. наук.-теорет. конф. – Х. : ХАП ; НЮАУ ім. Ярослава Мудрого, 2010. – С. 25–27.

15. Харченко Л. Консолідація політичної еліти як фактор розвитку політичної системи України / Л. Харченко // Вибори та демократія. – 2010. – № 14. – С. 82–88.

16. Щербина С. С. Соціальний портрет сучасних українських еліт / С. С. Щербина // Вісник академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. – 2010. – № 3 (35). – С. 24–29.

Надійшла до редколегії 11.05.2012 р.

УДК 351.96 : 328.123

В. В. СИЧОВА

ВЗАЄМОДІЯ ІНСТИТУТУ ПОЛІТИЧНОЇ ОПОЗИЦІЇ ТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА

Доведено, що в умовах інформаційного суспільства зберігається значущість інститутів представницької демократії, зокрема інституту політичної опозиції на підставі аналізу особливостей електронної демократії, електронного урядування. З'ясовано, що взаємодія інституту політичної опозиції та державного управління стає більш прозорою, ефективною, реалізується за типом співробітництва.

Ключові слова: електронна демократія, електронне урядування, інформаційне суспільство, інститут політичної опозиції, державне управління, взаємодія.

Based on the analysis of e-democracy, e-government the author argues that in the information society the importance of the institutions of representative democracy remains – the institution of political opposition, in particular. The study reveals that the interaction of the institution of political opposition and public administration becomes more transparent, effective, and it is carried out in the manner of cooperation.

Key words: e-democracy, e-government, the Information Society, the institute of political opposition, public administration, the Interaction.

Формування інформаційного суспільства в Україні, використання інформаційно-комунікаційних технологій, розвиток електронної демократії, впровадження електронного урядування, орієнтованих на підвищення рівня участі громадян у політичному житті, актуалізують питання щодо майбутніх змін у характері взаємодії інституту політичної опозиції та державного управління.

Аналізуючи нові політичні реалії в умовах інформаційного суспільства, дослідники вказують на зменшення ролі мас, класів, партій, парламентів, представницької демократії та одночасне збільшення ролі різних меншин у процесі ухвалення державноуправлінських рішень (М. Кастельс, Й. Масуда, О. Тоффлер), політичного контролю за бюрократією та державним управлінням за умов е-урядування (М. Ахн, С. Бретчнейдер), розкривають сутність електронної демократії (К. Вергес, Дж. Кедді, С. Коулмен, Е. Макінтош), а також її співвідношення з електронним урядуванням (О. Архіпська, О. Баранов, М. Вершинін, О. Голобуцький, С. Дзюба, О. Дубас, Л. Малишенко, А. Семенченко, В. Солодов, О. Шевчук, О. Юлдашев), особливості та небезпеки віртуального простору та співтовариств у ньому (В. Дзюндзюк, Дж. Кларк, А. Коротаєв, С. Кремлева, Б. Марков, Г. Рейнгольд, Б. Уеллман). Проте ще не стала предметом дослідження взаємодія інституту політичної опозиції та державного управління в умовах розвитку інформаційного суспільства.

Метою даної статті є аналіз впливу електронної демократії, електронного урядування на характер взаємодії інституту політичної опозиції та державного управління.

Співвідношення електронної демократії та електронного уряду розглядають двояко. Деякі дослідники вважають електронну демократію (е-демократію) однією з основних складових електронного урядування (електронна реалізація узаконених демократичних процедур прийняття рішень, тобто електронні вибори та електронне голосування) (Дж. Кедді, К. Вергес, Е. Макінтош, С. Коулмен) [4], визначаючи її як підвищення ступеня участі громадян у процесах управління та керівництва державою за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ). За даного підходу, в узагальненому вигляді е-урядування – це використання ІКТ державними органами з метою обміну інформацією з громадянами, підприємствами та між собою, реструктуризації адміністративних процесів, прискорення та

підвищення якості надання державних послуг, зменшення витрат, забезпечення внутрішньої ефективності та запобігання проявам корупції.

За іншого підходу, електронне урядування розглядається як частина електронної демократії (О. Архіпська, М. Ахн, О. Баранов, С. Бретчнейдер, С. Дзюба, А. Семенченко, О. Юлдашев). Електронна демократія є явищем більш масштабним, ніж е-урядування. Вона представляє собою форму організації суспільства, за якої громадяни та бізнес залучаються до процесу державного управління та державотворення, формування публічної політики, до місцевого самоуправління, впровадження комплексу послуг з електронного урядування, які надаватимуться українцям безкоштовно через мережу публічних бібліотек, а також підвищення ефективності державного управління завдяки використанню сучасних ІКТ. Електронна демократія є однією зі стратегій підтримки демократії, демократичних інститутів, демократичних процесів і поширення демократичних цінностей, яка доповнює традиційні інструменти демократії і є взаємопов'язаною з ними; охоплює всі електронні засоби, що уможливають для громадян контроль діяльності лідерів / політиків у публічній сфері. Складові е-демократії: електронний парламент, електронне законодавство, електронний суд, електронне посередництво, електронні вибори, електронний референдум, електронне голосування, електронні петиції, електронні кампанії, електронні опитування тощо [11; 13]. За даного підходу, електронне урядування – це форма організації державного управління на основі електронних засобів обробки, передачі та поширення інформації, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, за якої відбувається активна взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою, з суспільством, людиною та громадянином, бізнесом за допомогою інформаційно-комунікативних технологій, а також надання послуг державними органами влади всім категоріям громадян [6; 7; 20; 21].

Е-урядування забезпечує умови для розвитку електронної демократії, не може існувати без електронної демократії і навпаки [21]. Традиційно визначають три форми електронного урядування: взаємодія уряду з громадянами (G2C), уряду з бізнесом (G2B) та різних органів державної влади між собою (G2G). У рамках електронного урядування виділяють такі основні типи діяльності: надання інформації (щодо регуляторних та законодавчих питань), спілкування між державними установами та громадянами/бізнесом, проведення транзакцій (податкові декларації, подання заяв на отримання соціальної допомоги або грантів), і управління (участь громадян у процесі прийняття рішень). Електронний уряд підтримує ефективне урядування та участь громадян на національному та місцевому рівнях. За умов електронного урядування посилюються горизонтальні зв'язки в державному управлінні між органами законодавчої і виконавчої влади (аспект *G-G* – уряд урядові), коли вихідні результати діяльності одного органу є “входом” до іншого.

Л. Малишенко пропонує вважати електронну демократію “формою політичної організації, яка характерна для інформаційного суспільства, що

поєднує в собі властивості безпосередньої та плебісцитної демократії, а також можливості інформаційних технологій. Це означає, що основні рішення приймають безпосередньо громадяни шляхом проведення плебісцитів в інформаційній мережі, і громадянам же належить законодавча ініціатива та право контролю за дотриманням законності”. У той же час, Л. Малишенко наголошує, що неможливе в сучасних умовах формування у будь-якій країні, зокрема в Україні, прямої форми електронної демократії [8, с. 11].

Електронна участь громадян у державних справах передбачає три ключові елементи: 1) е-інформація – розміщення на веб-сайтах органів влади інформації, що становить ключовий інтерес для суспільства; 2) е-консультації – механізми та інструменти онлайн-оговорення суспільно значущих проблем на сайтах органів влади; 3), е-прийняття рішень – урахування онлайн-оговорення громадян у процес прийняття рішень, надання постійного зворотного зв'язку.

При залученні громадян до прийняття політичних рішень, безумовно, будуть проявлятися опозиційні настрої, тобто опозиційність. Під останньою розуміється широкий спектр емоцій, установок, цінностей, поглядів, що в більшій чи меншій мірі заперечують емоції, установки, цінності, погляди, що пропонує та культивує влада [14, с. 96]. Політична опозиція спирається на середовище, де розповсюджується опозиційність. Проте вже за умов теледемократії протиставлення політичної опозиції та влади зменшилося. С. Сергеев зазначив парадоксальність ситуації у сфері досліджень опозиції та опозиційності в західній політології: ніби їх початок (з 1957 р.) ознаменувався зникненням/трансформацією визначених феноменів [14, с. 8].

Безумовно, виникнення та розвиток електронної демократії не може не змінити характер взаємодії опозиції та влади. Формування “електронних держав” і “електронної демократії” змінюють механізм взаємин партій і держави, партій і виборців, відкриває перед громадянами нові канали політичної участі, які дають їм змогу прямо спілкуватися з політиками. Дослідники вважають, що партії поступаються провідними позиціями в представництві інтересів альтернативним інститутам політичної участі ра-: групам інтересів, статус яких уподібнюється статусу партії [18, с. 619, 623, 625; 10, с. 42]. Інформаційне суспільство характеризується втратою значення класів, мас (демасифікацією), традиційних партій, інститутів представницької демократії, виникненням конфігуративного суспільства – “суспільства тисяч меншин” (Е. Тоффлер) [18, с. 662, 665, 674]. Усе це не може не впливати на взаємодію інституту політичної опозиції та державного управління.

Інститут політичної опозиції слід вважати невід’ємним елементом інформаційної системи державного управління, а саме: складовою об’єктного зворотного зв’язку, що відображає рівень, глибину, адекватність сприйняття керованими об’єктами управляючих впливів компонентів суб’єкта державного управління. Взаємодію інституту політичної опозиції та державного управління можна одночасно розглядати як відносини: 1) двох суспільних інститутів, 2) інституту політичної опозиції з системою органів

влади. У першому випадку це – взаємодія певних організаційних структур, функцій, процедур, правил; у другому – обумовлений взаємовплив опозиційних парламентських фракцій/фракцій меншості у представницьких органах місцевого самоврядування на органи законодавчої та виконавчої влади, а останніх – на визначені фракції через права, повноваження, важелі, методи та механізми впливу [16, с. 153–154].

В умовах електронної демократії опозиційність громадян перетворюється на складову інформаційного ресурсу не лише інституту політичної опозиції, а й державного управління. Також устанавлюються певні правила та процедури між ними як двома суспільними інститутами. Не лише політичною опозицією, але й відповідними державними органами може проводитися постійний моніторинг проблем, вимог громадян в режимі онлайн і оффлайн. Це може полегшити експертно-аналітичну роботу інституту політичної опозиції та органів державного управління над законодавчими ініціативами та пропозиціями; зменшити частоту застосування обструкції, сецесії політичною опозицією; пом'якшити гостроту парламентських дебатов, депутатських заяв, звернень до представників виконавчої влади та президента, доповідей / співдоповідей при розгляді парламентом доленосних питань з життя суспільства; полегшити контроль виконання бюджету, законів, постанов уряду, програм соціально-економічного та культурного розвитку.

Інституту політичної опозиції та органам державного управління легше визначитися з формами, змістом, терміном надання взаємної інформації, що підвищує соціальну ефективність державноуправлінської діяльності. Представляється, що саме з переходом європейських демократичних країн до інформаційного суспільства, за електронної демократії має зменшитися протиборство (як тип взаємодії) між інститутом політичної опозиції та державним управлінням (системою органів влади), стане неможливим ухилення від взаємодії (ігнорування діяльності один одного) чи односпрямована взаємодія (коли один з партнерів перешкоджає досягненню цілей іншого, а інший ухиляється від взаємодії з першим). Це, у свою чергу, сприятиме розвитку співробітництва та взаємної відповідальності як державних органів, так і інституту політичної опозиції за взяті на себе обов'язки щодо планів діяльності, виконання програм політичного та соціально-економічного розвитку. Стає більш прозорою діяльність кожної із сторін.

Розвиток електронної демократії в Україні вже пройшов чотири основні етапи (перші три (з 2000 до 2009 р.) визначені Г. Г. Почепцовим, С. А. Чукут) з 2000 р. до 2012 р. З 2002 р. почалося створення органами державної влади та органами місцевого самоврядування власних веб-сайтів, розміщення на них офіційної інформації про їхню діяльність; створення урядового порталу. Подальший розвиток інформаційного суспільства був обумовлений створенням електронної інформаційної системи “Електронний уряд” (2003 р.), ухваленням Закону України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки” (2007 р.). За змінами, внесеними в 2009 р. до “Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського

суспільства” (2007 р.), передбачалося не лише обов’язкове висвітлення в засобах масової інформації результатів діяльності органів влади, але й їх громадське обговорення, тобто налагодження зворотного зв’язку між владою та громадянами [12].

Четвертий етап розвитку електронної демократії, розпочатий у 2010 р., ознаменувався відкриттям Національного центру електронного урядування та ухваленням “Концепції розвитку електронного урядування в Україні” [7]. Після підтвердження Президентом України В. Януковичем (вересень 2011 р.) готовності України приєднатися до міжнародної ініціативи “Партнерство Відкритий Уряд” (започаткованої восьмома країнами в рамках сесії Генеральної Асамблеї ООН), розпочалася підготовка до реалізації Плану дій зазначеної ініціативи. Були підписані три Меморандуми: між Державним агентством з питань науки, інновацій та інформатизації, Національним центром електронного урядування та трьома суб’єктами даного процесу – Міжнародним фондом “Відродження”, програмою “Глобальні Бібліотеки – Бібліоміст – Україна”, Університетом штату Огайо – виконавцем проекту Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) “Програма розвитку законотворчої політики України” (ПСП-II) [11].

Зараз функціонування в Україні певних елементів е-демократії забезпечується електронними інформаційними ресурсами органів влади: веб-сайтами Президента України, Верховної Ради України, Конституційного Суду України, Вищого Господарського Суду України, Єдиним веб-порталом Кабінету Міністрів України, на якому представлено 73 веб-сайти центральних органів виконавчої влади та 27 веб-сайтів обласних державних адміністрацій, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій. Станом на початок 2011 р. майже третина громадян України є користувачами мережі інтернет. Проте, за даними Всесвітнього економічного форуму, рейтинг України за індексами, що стосуються інформаційно-комунікаційних технологій в порівняно із сукупною кількістю країн становить у 2010-2011 рр.: глобальний індекс конкурентоспроможності (WEF Global Competitiveness Index) 89 місце із 139 країн; індекс технологічної готовності (WEF Technological Readiness Index) 83 місце із 139 країн; індекс мережевої готовності (WEF Networked Readiness Index) 90 місце із 138 країн; готовність уряду (Government readiness) 122 місце із 138 країн; використання урядом (Government usage) 75 місце із 138 країн; рейтинг за електронною готовністю 2010 (EIU eReadiness Ranking) 64 місце із 70 країн; індекс електронного уряду ООН 2010 (UN e-Government Index) 54 місце із 192 країн [11]. Проблемою залишається збереження в Україні регіональної цифрової нерівності (відсутності рівного доступу громадян до отримання інформації) користування Інтернетом: у Київському регіоні мешкають 58,89 % від загальноукраїнської кількості користувачів, в Одесі – 6,85 %, Дніпропетровську – 5,32, Донецьку – 5,02, Харкові – 4,70, Львові – 3,12 %. Найменше користувачів інтернету зафіксовано в Житомирській області – 0,25 %, Чернівецькій обл. – 0,22, а також у Волинській обл. – 0,11 % [13].

Хоча Україна в 2008 р. займала 20 місце у світі за присутністю уряду у веб-просторі, мала вищий (0,5728) від середнього світового (0,4514) рейтингу готовності до е-уряду, випереджаючи при цьому Росію, Білорусь і всі пострадянські республіки, крім Прибалтійських [15, с. 356], утім і досі в ній найбільш повно реалізована така форма е-демократії, як інформування громадян, що передбачає лише односторонні відносини між органами влади і громадянами. Так, більшість міністерств не пропонувало до публічного обговорення у мережі Інтернет жодного проекту нормативно-правового акту, лише 42,6 % центральних органів виконавчої влади та 40,7 % обласних державних адміністрацій практикували режим двосторонньої взаємодії на своїх веб-сайтах [13]. 76 % інтернет-користувачів – учасників інтернет-опитування, яке проводилося на сайті Верховної Ради (станом на 28.12.2009 р.), вважають не відкритою (не прозорою) діяльність Верховної Ради України в суспільстві [23], що підтверджує недостатність розвитку е-парламенту.

Політичні партії України досить широко представлені в мережі інтернет. Із 172 партій, указаних на сайті ЦВК, 77 мають веб-сайти, де розміщено інформаційний блок документів з інформацією про них, а також передбачені різні формати налагодження діалогу з виборцями: форуми, обговорення, ініціативи, адреси електронної пошти. Однак будь-яка інформація про результати спілкування або виконання настанов виборців відсутня. У мережі інтернет в Україні представлені лідери політичних партій (особливо опозиційних, яких, наприклад, у Facebook учетверо більше, ніж провладних). Ними використовується в основному одна функція соцмереж – інформаційна: як традиційний формат персональних веб-сайтів, так і блоги, живі журнали, представництва в електронних соціальних мережах, трансляції на YouTube тощо. Але серед них поки ніхто не займається активним ком'юніті-блдингом. А. Яценюк вважає, що на виборах соцмережі стануть засобом мобілізації виборців і передачі месиджів, хоча в Україні основним засобом комунікації з виборцями все ще залишається телевізор. Політтехнолог С. Гайдай зауважує, що у великих містах люди все більше довіряють інтернету як джерелу інформації, аніж телебаченню [19].

В Україні набули певного розвитку окремі елементи таких складових електронної демократії, як електронний парламент, електронний суд. Водночас стан їхнього розвитку не відповідає поточній практиці розвинених демократичних країн. На думку О. Дубаса, в Україні поширення технологій, які полегшують включення громадян у політику, ще не призвело ні до прямого мережного представництва інтересів, ні до помітного розвитку електронної демократії в українському суспільстві [2]. Тому усі ці якісні зміни майже не позначилися на взаємодії інституту політичної опозиції та державного управління в Україні, де часто мають місце такі форми взаємодії між ними, як обструкція, сецесія, мітингова демократія, а за типами взаємодії – протидія, ухилення від взаємодії, односпрямована взаємодія.

До особливостей електронного урядування, що, на думку деяких дослідників, зменшують значущість інституту політичної опозиції (як і загалом

представницької демократії), заміщуючи його таким новим інформаційним ресурсом державного управління, як опозиційність громадян/інтернет-користувачів, віртуальна опозиція, можна віднести таке:

- виникає ідея віртуального суспільства, яке, завдяки інтернету, здатне подолати ієрархізм реальної влади. Електронна комунікація здійснює повну рівність її учасників і учасниць [9];

- деперсоніфікуються взаємовідносини громадян, представників бізнесу у взаєминах із державними чиновниками; обговорення позбавляються демагогії, показовості, неконструктивної критики, негативного емоційного “людського чинника”, набувають зручності, безпечності;

- місцеві проблеми вирішувати краще, ніж національні;

- створюється єдиний “пункт контакту” громадян із державними структурами, створюється можливість цілодобового отримання адміністративних послуг, підвищення рівня демократизації суспільства;

- в існуючій парламентській демократії, політичні угоди і компроміси робляться в багатьох випадках між провладними та опозиційними партіями, засновуючись на принципі правила більшості. Інформаційне суспільство вимагатиме вироблення рішень згодою всіх причетних громадян, керуючись “духом synergy”, взаємної допомоги, усією доречною інформацією [22, с. 105];

- через зменшення довіри до традиційних ЗМІ Facebook, Twitter, сучасні УАнет-сайти стануть головним чинником змін в Україні в найближчі роки в політичному житті (наприклад, зміна еліт в Україні) [1].

Водночас наявність низки інших особливостей електронного урядування доводить необхідність існування представницької демократії, зокрема, інституту політичної/парламентської опозиції:

- питання, які пропонуються до розгляду органами державної влади, йдуть “згори до низу”; їхня проблематика залежить від влади, а не громадян;

- низький рівень зворотного зв’язку органів влади з громадянами, звітності щодо результатів застосування консультативних форм е-демократії у формуванні напрямів державної політики;

- цифрова нерівність (у тому числі міжрегіональна), зокрема, в Україні;

- електронними консультаціями автоматично охоплюються ті учасники, які вже мають доступ до нових ІКТ, що підвищує ризик надмірного представництва певної нечисленної групи на-селення [4, с. 18], зокрема, освіченого та заможного сегменту населення, частіше у великих, найбільше високорозвинених метрополісах [5];

- цільові групи складаються зі 120 – 200 осіб, формуються для обговорення конкретної проблеми, на короткостроковий період. У той час, як політичні партії охоплюють набагато більше людей, ширше коло проблем і термін їхньої діяльності довший;

- у групах тимчасово об’єднуються люди з різних соціальних прошарків, носії різних цінностей; мало хто з громадян є активним членом політичної партії або лобістської групи, тому мало голосів будуть почутими представниками під час оцінювання тієї чи іншої політики;

– на відміну від традиційних форм дискусій, електронні дискусії не націлені на виявлення загального інтересу, в інтернеті є присутнім лише велика кількість індивідів, що усамітнилися перед екраном комп'ютера, але не суспільство й навіть не співтовариство. При цьому кожний може висловити свою думку, що істотно збільшує розкид думок і ускладнює завдання агрегування інтересів [17, с. 14];

– переведення політичного процесу у віртуальну реальність призводить до істотного зниження рівня рефлексії, обдуманості висловлювань. Одна людина може виступати під декількома іменами, реєструючи більше, ніж одну, поштові скриньки, граючи різні ролі одночасно, що також впливатиме на якість, конструктивність та результативність дискусії;

– посилення залежності чиновників від волевиявлення рядових членів суспільства може призвести до популізму, втрати як самостійності чиновників при прийнятті рішень, так і відповідної відповідальності за вже ухвалені рішення [Там же, с. 15];

– подвійна природа інформаційних технологій: з одного боку, вони відкривають нові можливості для вдосконалення демократії, а з іншого – існує небезпека інформаційного контролю за суспільством, а також життям, свідомістю, планами й настроями окремих громадян і громадських організацій, що дає владі потужний засіб по запобіганню небажаних дій, непрямому управлінню поведінкою людей [3, с. 12];

– взаємодія громадян з урядом (C2G) обмежена, бо мало хто з громадян бере участь в е-консультаціях: вони скептично ставляться до реакції влади на їхні думки і побажання, вважаючи, що матимуть невеликий вплив на її рішення;

– підґрунтя для здорового громадянського суспільства знаходиться у стані занепаду, паралельно з тенденцією занепаду “соціального капіталу”. Взагалі, громадяни не обговорюють політичні питання один з одним, навіть якщо ці питання зачіпають їх [4, с. 152].

Представляється, що за умов е-демократії не лише в Україні, а й у розвинених демократичних державах, інститути представницької демократії, зокрема, політичної опозиції, не втрачатимуть своєї актуальності. Між тим, практично унеможливується формування однопартійної парламентської опозиції (приклад Великобританії після виборів 2010 р.), її одновекторна спрямованість. Це ускладнюватиме збір та опрацювання інформації не лише самими складовими інституту політичної опозиції, але й через різні пріоритети, інтереси та розбіжності в підходах до проблем, зменшуватиме вплив останнього на таку функцію державного управління, як планування: комплексну оцінку органам державного управління здійснення соціальних процесів чи стану керованих об'єктів тощо. За е-врядування децентралізація функцій і повноважень органів держави, посилення контролю згори (за вертикаллю) і знизу (від громадян/суспільства) сприяє лібералізації державноуправлінської функції контролю, заміни адміністративного контролю соціальним, посилюючи роль інституту політичної опозиції. Розширюється кількість сфер, охоплених контролем з боку опозиції. Кожна структурна складова інституту політичної опозиції прагне влади та, максимально використовуючи функцію контролю, заробляє собі на критиці дивіденди. Проте

зменшується вплив інституту політичної опозиції на розроблення стандартів і критеріїв для проведення контролю органами державного управління. Водночас взаємодія інституту політичної опозиції та державного управління відбуватиметься за типом співробітництва.

Отже, за умов інформаційного суспільства стає прозорою діяльність органів державного управління та інституту політичної опозиції, що сприяє переходу взаємодії між ними від протиборства до співробітництва, підвищується їхня відповідальність за якість прийнятих рішень та соціальна ефективність державноуправлінської діяльності. За електронної демократії переважаючою тенденцією розвитку системи державного управління в Європі стає децентралізація, перехід від моделі суб'єкт-об'єктних до суб'єкт-суб'єктних відносин (діалогічної моделі державного управління), лібералізація управлінської функції контролю, утвердження єдиних принципів адміністративного простору (відкритість, прозорість, ефективність влади) тощо.

Література:

1. Даниленко С. Глобальний Інтернет-форум 2012 в Стокгольме – уроки для України / С. Даниленко // Украинская правда. – 2012. – 20 апр. – Режим доступа : <http://www.pravda.com.ua/rus/columns/2012/04/20/6963097>.
2. Дубас О. П. Електронна демократія: сутність і перспективи розвитку в Україні / О. П. Дубас. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Vdakk/2011_1/43.pdf.
3. Дубас О. П. Інформаційний розвиток сучасної України у світовому контексті: політологічний аналіз : автореф. дис. ... к.політ.н. / О. Дубас. – К., 2004. – 20 с.
4. Електронна демократія: сподівання та проблеми : наук.-практ. видання / Дж. Кедді, К. Вергес, Е. Макінтош, С. Коулмен : [пер. з англ. С. Соколик, О. Оржель, К. Гомма]. – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2009. – 164 с. – (Серія „Бібліотека молодого державного службовця”). – Переклад за вид. : OECD Books: Promise and Problems of E-Democracy: Challenges of online citizen engagement (OECD, 2004).
5. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура / М. Кастельс. – Гл. 5. Культура реальной виртуальности: интеграция электронных средств коммуникации, конец массовой аудитории и возникновение интерактивных сетей. – Режим доступа : http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/kastel/05.php.
6. Концепція розвитку електронного урядування в Україні / [О. А. Баранов, М. С. Демкова, С. В. Дзюба та ін.] ; за ред. А. І. Семенченко. – К., 2009. – 15 с. – Режим доступу : dki.org.ua/files/Concept-E-Government.doc.
7. Концепція розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250-р // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 97. – Ст. 3443.
8. Малишенко Л. О. Впровадження електронної демократії: концептуальні підходи та особливості процесу реалізації в Україні : автореф. дис. ... к.політ.н. : спец. 23.00.02 “Політичні інститути і процеси” / Л. О. Малишенко. – Одеса, 2009. – 20 с.

9. *Марков Б. В.* Демократия и Интернет / Б. В. Марков. – Режим доступа : <http://emag.iis.ru/arc/infosoc/emag.nsf/BPA/01ef235b26348f40c3256a3300415de6>.
10. *Меркотан К.* Проблема багатопартійності в контексті концепцій демократичних трансформацій / К. Меркотан // Освіта регіону, політологія, психологія комунікації : український науковий журнал. – 2009. – № 1. – С. 39–45.
11. Пропозиції Громадського Партнерства до проекту Національного плану із впровадження ініціативи “Партнерство Відкритий Уряд”. – К., 2011. – Режим доступу : http://gromada-ks.blogspot.com/p/blog-page_3159.html.
12. Про внесення змін до Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 липня 2009 р. № 858-2009 р. // Офіц. веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
13. Розвиток електронної демократії в Україні // Сайт Національного інституту стратегічних досліджень. – Режим доступу : http://old.niss.gov.ua/monitor/january2010/01.htm#_ftn1.
14. *Сергеев С. А.* Политическая оппозиция в современной Российской Федерации: федеральный и региональный аспекты : дис. ... д.полит.н. : спец. 23.00.02 / С. А. Сергеев. – Казань, 2005. – 390 с.
15. *Серенюк А. О.* Комплексний індекс показника готовності до електронного уряду / А. О. Серенюк // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2009. – Вип. 2 (25). – С. 353–359.
16. *Сичова В. В.* Сутність і форми взаємодії інституту політичної опозиції та державного управління / В. В. Сичова // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : ДокНаукДержУпр, 2011. – № 2 (6). – С. 152–157.
17. *Солодов В. В.* Электронное правительство как инструмент трансформации государственного управления : автореф. дис. ... к.полит.н. : спец. 23.00.02 / В. В. Солодов. – М., 2007. – 20 с.
18. *Тоффлер Э.* Третья волна / Э. Тоффлер, 1980. – М. : АСТ, 2010. – Гл. 27 – 28. – С. 618–697.
19. Українські політики все активніше використовують соцмережі, поступово усвідомлюючи потенціал Інтернету для мобілізації виборців // DW. – 2012. – 11 квіт. – Режим доступу : <http://www.dw.de/dw/article/0,,15874611,00.htm>.
20. *Юлдашев О.* Електронне урядування: проблеми і перспективи / О. Юлдашев // Персонал. – 2007. – № 10. – Режим доступу : <http://www.personal.in.ua/article.php?ida=595>.
21. *Ahn M.* Politics of E Government: E-Government and the Political Control of Bureaucracy / M. J. Ahn, S. Bretschneider // Public Administration Review. – 2011. – Vol. 71. – Issue 3. – P. 414–424.
22. *Masuda Y.* The Information Society: as Post-Industrial Society / Y. Masuda // World Future Society. – Washington, D.C., U.S.A., 1981. – P. 101–108.
23. http://portal.rada.gov.ua/rada/control/uk/poll/popup_poll_result.

УДК 35.01:328.18

О. А. БАЖИНОВА

НАЛАГОДЖЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ ВЛАДОЮ ТА ГРОМАДСЬКІСТЮ ЯК СКЛАДОВА МЕХАНІЗМУ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Проаналізовано питання комунікаційної взаємодії органів державної влади та громадськості. Наведено особливості зарубіжного досвіду. Акцентовано на можливості використання цього досвіду для Української держави.

Ключові слова: комунікація, зв'язки з громадськістю, взаємовідносини між публічною владою та громадськістю.

The article analyses experience of developed countries of the world in the sphere of communicative interaction of the state authorities and public. Some peculiarities of the world experience are examined. Possibility of this experience implementation in Ukraine is under consideration.

Key words: communication, public relations, relationship between public authorities and public.

Комунікації між владою та громадськістю обумовлюють характер політичного режиму. За умови запровадження демократичного політичного режиму в сучасному інформаційному суспільстві виникла необхідність у створенні нових механізмів комунікації, що забезпечать демократизацію державного управління.

Проблема комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості знайшла відображення в дослідженнях багатьох учених. Механізм демократизації державного управління повинен стати механізмом взаємного узгодження інтересів, соціальних дій і цілей розвитку людини, суспільства та держави. Адже, як зазначає Ю. Тихомиров, механізм державного управління повинен повною мірою відображати взаємодію різних елементів управління, які мають характер стійких взаємозалежностей і причино-наслідкових зв'язків [10, с. 482]. З точки зору державного управління важливим результатом комунікативної взаємодії має бути політична стабільність. Як указують політологи, соціологи, науковці з державного управління, політична стабільність значною мірою обумовлена регулюванням відносин в системі державного управління, між владою та бізнесом, культурою та суспільством [9, с. 27]. Ю. Габермаса, описуючи сучасні західні демократії, застерігає, що в умовах зростання інструментального розуму до критичної межі може відбутися перехід до суспільства, в якому громадські місця не стають ареною обговорення та вільного вибору, а суспільні проблеми, подібно технічним, вирішуються експертами, що використовують інструментально-раціональне знання [14, с. 327]. За наявності всіх зовнішніх ознак демократії та

всіх атрибутів свобод і прав людини, їх зміст наповнений інструментально-раціональним знанням, повністю контрольованим державою. Таким чином, зовнішня свобода обертається внутрішнім поневоленням людини. Панівна ідеологія, стандартні цілі завдяки використанню технологій Public Relations, що контролюють усі сфери суспільного та соціального життя, сприймаються громадянами як свої власні, і людина навіть не відчуває власного поневолення. Це і є, за Ю. Габермасом, “нова якість демократичного суспільства – новий тоталітаризм” [13, с. 142–143].

Теорію демократичної стабільності обґрунтовуює Г. Екстайн, а Г. Алмонд і С. Верба теж пов’язали демократичну стабільність зі становленням громадянської культури. Однак, на наш погляд, ще недостатньо уваги приділяється дослідниками питанням політичної культури, зокрема, політичної участі та довіри народу до влади. Саме від них залежить характер комунікаційної взаємодії та владних відносин у державі.

Тому метою даної статті є спроба провести вторинне дослідження, проаналізувати висновки соціологічних досліджень, що характеризують комунікативну взаємодію органів державної влади з громадськістю.

Політична культура впливає на швидкість демократичних змін у державі, сприяє функціонуванню демократичних інститутів, стабільності. При цьому одним з найважливіших компонентів демократичної політичної культури є громадська участь населення та довіра до органів державної влади. Розглянемо більш детально ці компоненти демократичної політичної культури.

Громадська участь, за І. Ібрагімовою, – це “визнання потреби доповнення механізмів представницької демократії (участі громадян у виборчих процесах) процедурами залучення громадськості до обговорення оптимальних шляхів вирішення нагальних проблем та до їх розв’язання” [6, с. 17]. Вирішальним критерієм демократії участі є активність громадянського суспільства. Отже, демократія участі – це спосіб включення громадян у процес прийняття рішень.

Чинне законодавство виділяє такі форми вирішення територіальною громадою питань місцевого значення: місцевий референдум, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання, вибори, органи самоорганізації населення [3].

У демократичному суспільстві існують різноманітні форми участі громадян у суспільних справах. Використовуючи ці форми можна знаходити неординарні підходи у прийнятті рішень, готувати активних членів громадськості до роботи в органах публічної влади.

Іншим компонентом демократичної політичної культури є довіра. Довіра до влади дає можливість ухвалювати важливі для державотворення але непопулярні політичні рішення, забезпечує широку підтримку та загальний успіх реформаційних процесів, створює в суспільстві атмосферу консолідації, стабільності, впевненості в державному курсі, в політичних лідерах, в завтрашньому дні.

Результати соціологічних досліджень свідчать, що рівень довіри громадян до різних гілок і щаблів державної влади в Україні коливається

в межах 3 – 30 %. Причому найвищий рівень довіри фіксується щодо місцевих органів влади, а найнижчий – щодо вищих ешелонів влади в державі. Так, згідно з опитуванням, проведеним впродовж 10 – 19 лютого 2012 р. Київський міжнародний інститут соціології провів всеукраїнське опитування громадської думки стосовно того, наскільки населення довіряє або не довіряють різним суспільним та політичним інституціям. У результаті був розрахований баланс довіри-недовіри – різниця відсотку тих, хто довіряє, та тих, хто недовіряє.

Дослідження балансу довіри-недовіри українців до різних суспільних та політичних інституцій показало, що цей баланс є позитивним тільки до двох інституцій. Лідерами є:

- церква – баланс довіри найвищий з усіх інституцій +45 %;
- ЗМІ – +12 %.

Далі йдуть з приблизно нульовим балансом:

- Збройні сили України – 2,4 %;
- суспільні організації – 2,4 %.

Баланс довіри до Президента та Опозиції за регіональним розподілом:

– У Президента баланс довіри від’ємний в усіх регіонах України; менш негативний він у Південному (-24 %) та Східному (-29 %) регіонах; у Центральному регіоні баланс довіри становить -65 %, у Західному -54 %.

– Баланс довіри до Опозиції від’ємний в усіх регіонах крім Західного (7 %); найбільш негативний він у Східному (-67 %) та Південному (-50 %) регіонах, у Центральному регіоні баланс становить -13 %.

У дослідженні також вимірювався рівень довіри до людей взагалі і незнайомих, до найближчого оточення і до політиків (індекс довіри від 0 до 10). Найвищим є рівень довіри до членів родини (9,5 балів) та до друзів (8,1 балів). Довіра до колег (6,6 балів) і декларативна довіра до людей взагалі (6,2 балів) приблизно на середньому рівні. На низькому рівні довіра до незнайомих (3,2 балів), ще нижчий рівень довіри до політиків (2,1 балів).

Політична довіра є важливим показником, що пов’язаний з валовим національним доходом на душу населення – чим вищий національний доход, тим вище рівень довіри; і навпаки, високий рівень довіри сприяє довірі до економічних реформ, банків, державних інституцій і сприяє розвитку економіки країни. Рівень доходу на душу населення в Україні найнижчий, а політичної довіри майже найнижчий з усіх країн Європи.

За даними міжнародного порівняльного соціологічного дослідження, виконаного Інститутом соціології НАН України в межах загальноєвропейського моніторингового проекту “Європейське соціальне дослідження”, в якому у березні – квітні 2005 р. брали участь 24 держави ЄС та Україна, за рівнем задоволеності населення роботою уряду своєї країни Україна зайняла 9-те місце з кінця, а за рівнем довіри працівникам центральних та місцевих органів державного управління та їх чесності – останнє місце [10].

З 2005-го до 2007 р. середній бал задоволеності роботою уряду, який вираховується за шкалою, де 0 означає “зовсім незадоволений”, а 10 – “повністю задоволений”, скоротився з 4,25 до 2,17 і Україна посіла останнє

місце серед 25 країн, які брали участь в опитуванні 2007 р. У 2009 р. цей коефіцієнт становив лише 1,55 бала. За таким же коефіцієнтом Україна з показником 2,32 опинилася на передостанньому місці і за довірою до Парламенту країни.

У 2007 р. лише 8,4 % опитаних відповіли, що протягом останніх 12 місяців їм прийшлося звертатися до політиків, представників уряду чи місцевої влади – це третє місце з кінця у переліку країн, що брали участь в опитуванні [4, с. 493]. За даними жовтневого 2009 р. опитування, проведеного Українським інститутом соціальних досліджень ім. О. Яременка, 94 % населення країни вважали, що в умовах економічної та фінансової кризи Президент України неефективно справлявся зі своїми обов'язками. Така ж оцінка була надана 93 % опитаних стосовно Верховної Ради України, 85 % – Уряду України, 73 % – місцевих органів влади [Там же, с. 493].

Дані ІС НАНУ 2010 р. щодо рівня довіри Президенту, Уряду та Верховній Раді показують певні позитивні зрушення порівняно з даними попередніх останніх років, але вони значною мірою пояснюються тим, що зміна влади завжди супроводжується зростанням довіри на підставі позитивних очікувань. Це, зокрема, підтверджують дані моніторингу, який проводиться Центром економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова: у серпні 2010 р. порівняно з травнем цього ж року істотно знизився рівень підтримки дій органів влади і вищих посадових осіб держави – так, частка респондентів, які повністю підтримують діяльність Президента України, знизилася з 40 % у травні до 23 % у серпні; частка тих, хто повністю підтримує діяльність Уряду – з 27 до 14 %, а частка тих, хто повністю підтримує діяльність Верховної Ради України – з 19 до 11 % [8].

Цікавим є також той факт, що якщо рівень довіри до основних владних структур, з одного боку, є досить низьким, а з іншого – зазнає значних коливань залежно від подій, які відбуваються в політичному, соціально-економічному житті країни, то рівень довіри до громадських організацій постійно залишається хоча й не дуже високим (на рівні 15 %), але стабільним.

На нашу думку, низький рівень довіри до центральних органів державної влади можна пояснити як загальним рівнем політичної культури і тоталітарною спадщиною національного менталітету, так і державною політикою, що призвела до політичної та соціальної нестабільності, неготовності України протистояти світовій фінансовій кризі, різкому падінню рівня життя та зростанню безробіття та рівня цін у країні. У державному управлінні відроджуються авторитарні тенденції [2], демократичні інститути не спрацьовують. Це ставить під загрозу демократичні перетворення в Україні та надзвичайно актуалізує розробку запровадження державних заходів щодо виховання в українському суспільстві демократичної політичної культури. Україні необхідно подолати відчуження народу від влади, що стрімко заростає. Це можна зробити, змінюючи саму філософію державного управління, змінюючи, насамперед у свідомість державних службовців і політиків, а через них – і в суспільну свідомість народу в цілому, норм, принципів і процедур

демократичної політичної культури. Дійсно демократичне суспільство відшукує такі моделі комунікативної взаємодії, що базуються на діалоговому форматі влади та населення. В їх підґрунті мають бути фундаментальні права людини, а комунікативна взаємодія – виступати інструментом формування громадської думки на підставі демократичної політичної культури, яка однаковою мірою використовується як засобами масової інформації, так владними структурами.

За даними Edelman Trust Barometer (Барометр довіри), суспільна довіра до влади різко впала по всьому світу. Edelman Trust Barometer опублікував дані напередодні Всесвітнього економічного форуму в Давосі. Онлайн опитування Edelman опитало 25 000 респондентів серед населення в цілому, понад 5600 людей з верхньої частини суспільства – з вищою освітою, з високими доходами домашніх господарств [5].

Уряди звинувачують у фінансовому та політичному хаосі 2011 р. У цілому довіра до влади впала на дев'ять процентних пунктів до 43 %. Довіра бізнесу також знизилася з 56 до 53 %. Хоча бізнес показав менш різкий спад настроїв. Найзначніше зниження було в країнах Центральної Європи. Бізнес в Іспанії, Франції та Німеччині показав зниження довіри на 21, 20 і 18 процентних пунктів відповідно. Китай був єдиною країною, яка показала значне зростання довіри бізнесу з 61 до 71 %.

Річард Едельман, президент і виконавчий директор Edelman, сказав: “Бізнес зараз у кращому становищі, ніж уряди, які повинні керувати виходом з кризи довіри. Бізнес повинен розглядатися як сили добра і рушійної сили з метою отримання прибутку” [Там же].

Поряд з цим різким зниженням довіри до інститутів, наприклад, до уряду або бізнесу, дослідження підкреслює різку зміну числа в тих, хто знову став довіряти урядам.

Органи публічної влади декларують важливість демократичних цінностей та ролі практичного застосування новітніх демократичних механізмів урядування, за яких “комунікативна політика держави має забезпечити створення розвинутих інституціоналізованих комунікацій, у тому числі між владою та громадянами, на принципово нових засадах – рівній партнерській взаємодії” [7, с. 149]. Проте розвиток реальної демократії та прищеплення демократичної політичної культури в Україні залишається справою рук ентузіастів і тих керівників органів місцевої влади, які щиро намагаються запроваджувати механізми демократичного врядування в практику державного управління на місцях [Там же]. Європейські ж політики у Брюсселі висловлювали жаль з приводу тривалої політичної нестабільності в Україні.

Нагальним питанням сьогодення є вироблення та широке запровадження державної політики, спрямованої на розвиток демократії, нових механізмів комунікативної взаємодії влади з народом. Ідеологічним підґрунтям нової філософії влади з громадськістю має бути переконання, що запровадження демократичної політичної культури найбільшою мірою сприяє ефективному функціонуванню демократичної системи. Для стійкого

демократичного розвитку необхідно, “щоб усі громадяни були залучені до політики не на словах, а на ділі, і щоб їхня участь у політичному житті була заснована на поінформованості, результатах аналізу і розумінні причин, що роблять таку участь необхідною” [14, с. 16].

Громадська участь поінформованих громадян у публічному управлінні має бути визнана одним з показників ефективності діяльності органів державної влади при її оцінці. Нова філософія державного управління вимагає також наближення до демократичних стандартів урядування – відкритості влади, розмежування бізнесу та політики, партнерської взаємодії між владою та громадянами й інституціями громадянського суспільства у виробленні та реалізації політичних рішень, усунення адміністративних перешкод і створення максимально сприятливих умов для трудової діяльності та реалізації підприємницької ініціативи громадян, забезпечення надійного захисту приватної власності, рішучої відмови від жорсткої регламентації життєдіяльності шляхом надмірного втручання політики в економіку і приватне життя [7, с. 150].

Безперечно, держава має не тільки поділяти, але й пропагувати базові суспільні цінності, навколо яких має здійснитися демократична консолідація українського народу, адже лише “суспільство, в якому досягнуто консенсус щодо того, що є цінністю, може розглядатися як стабільна система, оскільки в ній зникає головне джерело суперечностей між окремою особою і суспільством в цілому. Тим часом у країнах, які тільки-но стали на шлях демократичних перетворень, виникають тенденції ціннісних розколів” [13, с. 86].

Отже, основними напрямками державної політики мають стати:

- поглиблення демократичних перетворень;
- забезпечення конституційних прав та свобод людини і громадянина, реалізація верховенства права в усіх сферах суспільного життя;
- демократизація органів державної влади;
- інституалізація громадянського суспільства;
- забезпечення активної участі громадян у державному управлінні;
- підвищення політичної культури населення, об’єднання населення навколо єдиних цінностей.

Виходячи із вищевикладеного, можна зробити висновок, що діалогічні форми управління є одним із провідних, пріоритетних напрямків реформування організації державного управління в сучасній Україні. Реалізація цих форм комплексно забезпечує таке його функціонування, яке відповідає засадам успішної побудови демократичного суспільства на всіх рівнях державного управління.

Література:

1. *Бабінова О.* Основні елементи, принципи та форми взаємодії органів публічної влади з громадськістю / *О. Бабінова* // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2005. – № 1 (19). – С. 83–90.

2. Балакірева О. М. Сприйняття населенням напрямів соціально-економічного розвитку країни як передумова готовності до системних реформ та модернізації / О. М. Балакірева, В. А. Головенько, Д. А. Дмитрук та ін. // Український соціум. – 2010. – № 4 (35). – С. 24.

3. Гнатюк О. Л. Из истории американской коммуникологии и коммуникативистики : Гарольд Лассуэлл / О. Л. Гнатюк // Актуальные проблемы теории коммуникации : сб. научн. тр. – СПб. : Изд-во СПбГПУ, 2004. – С. 11–20.

4. Детермінанти соціально-економічної нерівності в сучасній Україні : [монографія] / [О. М. Балакірева, В. А. Головенько, Д. А. Дмитрук та ін.] ; за ред. к.соціол.н. О. М. Балакіревої ; НАН України ; Ін-т екон. та прогнозув. – К., 2011. – 592 с.

5. Залучення громадян до участі у місцевому самоврядуванні // Аспекти самоврядування. Часопис українсько-американської програми “Партнерство громад”. – К. : Фондація “Україна – США”, 1999. – 56 с.

6. Ібрагімова І. М. Інформаційне суспільство та взаємодія влади з громадськістю: вимоги ефективності / І. М. Ібрагімова // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. – 2004. – № 1. – С. 36–41.

7. Радченко О. В. Ціннісна система суспільства як механізм демократичного державотворення : [монографія] / О. Радченко – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2009. – 380 с.

8. Реформування системи державного фінансування організацій громадянського суспільства в Україні : Біла книга // Громадянське суспільство. – 2010. – № 2. – С. 16–21.

9. Связи с общественностью как социальная инженерия / под ред. В. А. Ачкасовой, Л. В. Володиной. – СПб. : Речь, 2005. – 336 с.

10. Суспільна довіра до влади різко впала по всьому світу. – Режим доступу : <http://news.finance.ua/ua/~1/0/all/2012/01/24/266859>

11. Тихомиров Ю. Курс административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. – М. : Юринформцентр : Тихомиров, 1998. – 798 с.

12. Тоффлер Э. Метаморфозы власти / Э. Тоффлер ; [пер. с англ.]. – СПб. : Наука, 2000.

13. Хабермас Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие / Ю. Хабермас. – СПб. : Наука, 2000. – 389 с.

14. Шайгородський Ю. Ціннісні трансформації в період суспільних змін // Ю. Шайгородський // Соціальна психологія – 2009. – № 3. – С. 86–96.

15. Almond G. The Intellectual History of Civic Culture Concept. The Civic Culture Revisited / G. Almond // Gen. Editors G. Almond, S. Verba. – Boston. – Toronto, 1980. – P. 1–36.

16. Habermas J. The Theory of Communicative Action. / J. Habermas. – London, 1984.

УДК 35.075:352.07

Ю. М. СТАСКЕВИЧ

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

Досліджено проблеми нормативно-правового забезпечення взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, запропоновано послідовний підхід до підвищення результативності реалізації конституційно-правових принципів організації та діяльності територіальних органів влади.

Ключові слова: органи виконавчої влади, місцева державна адміністрація, органи місцевого самоврядування, демократична держава, правова держава, верховенство права, розмежування повноважень.

Problems of normative and legal provision of interaction of bodies of executive power and bodies of local self-government are investigated, consistent approach to improving implementation of constitutional and legal principles of organization and activities of territorial authorities is offered.

Key words: bodies of executive power, local state administration, democratic state, constitutional state, rule of law, delimitation of authority.

В Україні сьогодні відбувається становлення місцевого самоврядування, створення оптимальної системи соціального управління, визначення і законодавчого закріплення співвідношення повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування в сучасному світі є невід’ємною складовою демократії, визнаним стандартом демократизації державного устрою [8]. Закономірно, що питанням його розвитку приділено значну увагу в Конституції України. Загальний принцип гарантованості місцевого самоврядування викладено в ст. 7, правовим основам функціонування цього інституту влади присвячено розділ XI основного Закону. Та ефективним місцеве самоврядування стане тільки тоді, коли його здійснення буде збалансовано з державно-владними функціями. У першу чергу це стосується питання формування оптимального правового механізму реалізації відносин місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Існування сучасних держав, розташованих на різних континентах, відмінних за особливостями історичного розвитку, традиціями, рівнем економічного потенціалу, сьогодні неможливо уявити без діяльності органів місцевого самоврядування. Вони виступають первинними осередками самоорганізації населення, розв’язують господарські, соціальні, культурні питання, що виникають у територіальних громадах. Місцеве самоврядування є одночасно соціальним і правовим інститутом, що діє в певному політико-

правовому просторі, і способом соціального управління, ґрунтованим на принципах самоорганізації та саморегулювання певних людських спільнот, сформованих за тими чи іншими ознаками. Обидві сторони – місцеве самоврядування як влада, уособлена воля соціальної системи, і місцеве самоврядування як соціальний інститут, покликаний до її реалізації, – перебувають у тісному діалектичному зв'язку [6].

В умовах становлення ринкової економіки особливого значення у правовідносинах місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування набувають фінансово-правові питання формування місцевих бюджетів, використання комунальної власності та правових основ цієї діяльності тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій показав, що проблеми взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування опрацьовується в роботах відомих українських учених і практиків: В. Васильєва, О. Головка, А. Зайця, В. Кампо, Н. Мельтохової, В. Карпенко, В. Куйбіди, А. Крусян, П. Надолішнього, Н. Нижник, А. Толстоухова, О. Черкасова та ін. Проте більш глибокого наукового обґрунтування потребує нормативно-правове забезпечення взаємодії органів державної влади і органів місцевого самоврядування на регіональному рівні.

Мета статті полягає в теоретичному обґрунтуванні та розробці методичних підходів до підвищення результативності реалізації конституційно-правових принципів організації та діяльності місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Взаємовідносини місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні будуються на відповідній нормативно-правовій основі. Конституція допускає делегування повноважень місцевих державних адміністрацій виконкомам сільських, селищних і міських рад, а також обласних і районних рад – обласним і районним державним адміністраціям. Законодавство України встановлює межі такого делегування, а також інші форми взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Основні засади взаємодії місцевих органів влади визначені в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” та Законі України “Про місцеві державні адміністрації” [2; 3]. Виходячи з потреби організації в Україні такої влади на місцях, яка здатна забезпечити необхідну єдність виконавчої влади та самостійність органів місцевого самоврядування, ці закони розмежовують повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Однак розмежування не досить чітке [11]. Однією з причин такого становища є певна неузгодженість цих двох законів. Така ситуація породжує складності у процесі формування бюджету та його виконання, під час управління майном, що є спільною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст, у зв'язку з регулюванням земельних відносин, під час здійснення екологічного та санітарного контролю, а також у ході реалізації основних функцій управління, особливо планування і контролю [12].

В українській конституційно-правовій науці суттєва увага приділяється проблемам організації і функціонування місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, взаємодії владних структур на місцевому рівні. Разом з тим стан цих розробок свідчить про те, що існує гостра необхідність у нових поглиблених дослідженнях зазначеної проблеми. Такого дослідження вимагає статус інститутів законодавчої, виконавчої і судової влади, їх місце в державно-правовому механізмі з точки зору теорії поділу влади, роль інститутів президентства, конституційної юстиції, інших державних органів у вирішенні проблеми державотворення, механізм їх відносин між собою. Необхідними умовами забезпечення нормального функціонування місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в режимі консенсусу є чітке правове регулювання цих відносин, створення єдиного внутрішньо узгодженого, стабільного законодавства, яке повинно базуватися на нормах Конституції України. Потребує вдосконалення конституційно-правовий механізм взаємодії різних гілок влади, який не лише забезпечуватиме реальний розподіл функцій та компетенції різних інститутів влади, а й сприятиме встановленню тісної співпраці між ними.

Функціонування публічної влади в Україні має декілька підвалін:

– носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [1], тобто вони мають єдине джерело владних повноважень – народ, що дає підстави деяким науковцям стверджувати про їх соціально-політичну єдність [5];

– взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування визначається певною умовністю виділення кола справ, віднесених до відання місцевого самоврядування – питань місцевого значення. Будь-яке загальнодержавне питання є в той же самий час і місцевим для кожної окремої території і, навпаки, під час вирішення багатьох питань місцевого значення може бути виокремлений загальнодержавний інтерес. Як зазначається в Пояснювальній доповіді Ради Європи до Європейської Хартії місцевого самоврядування, 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 [13]. Такий стан справ значно ускладнює розмежування функцій і повноважень місцевого самоврядування і державної влади;

– місцеве самоврядування є низовою ланкою в системі адміністративного управління, що безпосередньо стикається з потребами населення, тому його не можна абсолютно розвести з державною владою по “поверхах” публічного управління. І державна влада, і місцеве самоврядування покликані забезпечити інтерактивну властивість соціальної системи, що має за мету підтримку її цілісності, координацію спільних колективних цілей з інтересами окремих

елементів [10]. Від діяльності місцевого самоврядування залежить не лише єдність влади, але й політична, економічна та соціальна стабільність в регіонах та в державі.

Вище наведене дозволяє розглядати місцеве самоврядування в системі публічної влади не як “підлеглого” або “суперника” державної влади, а його соратника в реалізації публічно-правових інтересів народу, що разом з цим забезпечує децентралізацію в управлінні суспільством, підвищує його ефективність та поширює демократичні засади [9].

Механізм державної влади будь-якої демократичної країни повинен будуватися та функціонувати на основі системи стримань і противаг, яка є базовим фактором конституційної організації виконавчої влади та конституційно-правового статусу органів що її утворюють.

Відповідно до сьогоденних реалій серед сукупності місцевих органів виконавчої влади характеризуватися конституційно-правовим статусом можуть тільки місцеві державні адміністрації. Головними критеріями виділення конституційно-правового статусу місцевих державних адміністрацій є наявність норм щодо них, наявність сукупності повноважень політико-правового характеру, конституційно-правовий механізм призначення, відповідальності та звільнення голів місцевих державних адміністрацій.

У Конституції України встановлено основні начала організації та діяльності органів місцевого самоврядування на всій території країни (ст.ст. 5, 7, 140–146) [1]. Низкою повноважень у сфері місцевого самоврядування наділяються органи державної влади. Це пояснюється тим, що в силу багатогранності проявів і множинності організаційних форм місцевого самоврядування, а також враховуючи відсутність сталих традицій демократії в сучасному українському суспільстві, держава у своїй діяльності зобов’язана сприяти становленню дієздатних територіальних громад і розвитку місцевого самоврядування.

Державна політика у сфері місцевого самоврядування є важливим елементом внутрішньої політики країни. Суб’єктами, наділеними повноваженнями у сфері сприяння розвитку місцевої демократії, є Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України та інші органи виконавчої влади, суди і інші спеціально створені державою профільні органи.

Гарантованість прав і свобод територіальних громад – це своєрідний зовнішній механізм обмеження державної влади, яка завжди прагне до розширення та посилення своєї присутності в усіх сферах життя. У зв’язку з цим необхідно створювати нові та вдосконалювати наявні механізми організаційного і правового характеру проти зловживання владою. Удосконалення процедур і механізмів захисту прав місцевого самоврядування – важливе завдання демократичної держави, діяльності її органів у цій сфері.

Паралельне функціонування на регіональному рівні районних і обласних рад, фактична невизначеність їхнього статусу, відсутність у них виконавчих органів, дублювання повноважень, визначально зумовлює конфліктний характер механізму взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Існуючий нині на регіональному рівні “дивний” симбіоз

самоврядних і державних за своєю природою структур породжує лише ілюзію самоврядування й гальмує процес становлення дієздатних територіальних громад, а отже, і розвиток місцевого самоврядування в Україні.

На суперечливість організації публічної влади на рівні області і району вже давно звертають увагу як науковці, так і політичні діячі та практичні працівники органів місцевого самоврядування. Так, Голова Верховної ради України В. Литвин, презентуючи свою передвиборну Програму як кандидата на пост Президента України, вказує, що на рівні районів та областей місцеве самоврядування має еkleктичний характер [7]. Районні та обласні ради, не маючи своїх виконавчих органів, залежать від державних адміністрацій, що делегують їм частину своїх повноважень. Інститут делегованих повноважень дозволяє владі тримати місцеве самоврядування під постійним контролем. Тому закономірними є пропозиції реформувати місцеве самоврядування на цьому рівні. Зокрема, вносяться рекомендації щодо відновлення повноцінного місцевого самоврядування на рівні області і району, що передбачає створення виконавчих органів обласних, районних рад через зміну завдань і функцій обласних державних адміністрацій, вилучення з їхньої компетенції соціального та культурного розвитку відповідних територій. Також пропонується ліквідувати районні державні адміністрації, передати їх функції та повноваження районним радам.

Актуалізація на сучасному етапі дослідження проблематики стану нормативно-правового забезпечення взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування підсилюється відповідними стратегічними пріоритетами державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, серед яких зазначено таке:

- сприяння встановленню максимальної відкритості, прозорості та підзвітності суспільству органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування;

- зростання соціального капіталу для підвищення рівня взаємодовіри та взаємодії у суспільстві;

- створення сприятливих умов для утворення та функціонування інститутів громадянського суспільства;

- забезпечення участі інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної, регіональної політики, зокрема, шляхом створення умов для забезпечення широкого ефективного представництва інтересів громадян в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, проведення регулярних консультацій (діалогу) із громадськістю з найважливіших питань життя суспільства і держави;

- запровадження громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, посилення впливу інститутів громадянського суспільства на прийняття управлінських рішень та їх реалізацію [10].

Ці пріоритети об'єктивують необхідність створення системи економічно спроможного та юридично дієздатного місцевого самоврядування. Базовою

основою для створення такої системи має стати відповідне законодавче підґрунтя. Зовнішньо іміджеві характеристики держави у світові практиці ґрунтуються на трьох основних принципах:

- стабільність нормативно-правової бази;
- передбачуваність дій уряду;
- відповідність певної сфери політики міжнародним вимогам, що імплантовані у внутрішнє законодавство.

Узагальнення результатів дослідження проблем нормативно-правового забезпечення територіальних органів влади дозволяє сформулювати такі висновки.

Забезпечення реалізації принципу верховенства права в Україні безпосередньо пов'язано з тим, наскільки ефективно діятимуть державна влада та місцеве самоврядування як цілісна система органів, які мають різні цілі та завдання для досягнення однієї спільної мети.

Вирішення питання співвідношення державної влади і місцевого самоврядування має в нормативно-правовому вимірі базуватись на теоретичному фундаменті, який відображав взаємозв'язок цих співсуб'єктів керування регіоном, у контексті теорії правової держави та громадянського суспільства.

Удосконалення конституційної моделі функціонування системи органів державної влади, місцевого самоврядування необхідно спрямувати на створення таких механізмів їх взаємодії, які б дали змогу вчасно розв'язувати існуючі державно-правові конфлікти, а не генерувати їх у майбутньому.

Це сприятиме підвищенню ефективності взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в контексті вирішення проблем нормативно-правового забезпечення територіальних органів влади.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 79 с.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : www.zakon1.rada.gov.ua
3. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV. – Режим доступу : www.zakon1.rada.gov.ua
4. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : Указ Президента України від 24 березня 2012 р. № 212/2012 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 26. – 13 квітня.
5. 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.
6. Головка О. М. Еволюція теорії місцевого самоврядування в державно-правовій науці: основні тенденції і напрями / О. М. Головка // Вісник Запорізького юридичного інституту МВС України. – 1999. – № 3. – с. 3–11.

7. Голос України. – Режим доступу : <http://www.golos.com.ua/article/1186036486.html>.
8. Європейська Хартія місцевого самоврядування // ВВР України. – 1997. – № 38. – С. 249.
9. *Замотаев А.* Местное самоуправление как элемент государственного устройства / А. Замотаев // Российская юстиция. – 1996. – № 6. – С. 16.
10. *Краснов М. А.* Введение в муниципальное право / М. А. Краснов. – М., 1993. – С. 10.
11. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток / за заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Дніпропетр. : Монолит, 2010. – 400 с.
12. Структурно-функціональне забезпечення діяльності територіальних органів влади / Н. М. Мельтюхова, В. В. Корженко, Г. С. Одінцова та ін. ; за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2007. – 244 с.
13. *Черкасов А. И.* Сравнительное местное управление: теория и практика. – М. : ИГ “Форум – инфра-М”, 1998. – С. 33.

Надійшла до редколегії 15.06.2012 р.

УДК 351:69(477)

Є. О. ЮРЧЕНКО

НЕГАТИВНИЙ ВПЛИВ КОРУПЦІЇ НА ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

Досліджено негативний вплив корупції на ефективність функціонування механізмів державного архітектурно-будівельного контролю. Узагальнено основні корупційні ризики при функціонуванні механізмів контролю. Визначено основні напрями щодо запобігання та протидії корупції в органах державного архітектурно-будівельного контролю.

Ключові слова: корупція, запобігання, корупційні ризики, механізми державного архітектурно-будівельного контролю.

The article investigated the negative impact of corruption on the efficiency of the operational mechanisms of the state architectural and construction control. It summarized the basic corruption risks impacted the operation of control mechanisms. The study identified key areas of prevention and resistance of corruption in the sphere of state building control.

Key words: corruption, prevention, risks of corruption, mechanisms of the architectural and building control.

Корупція є однією з найактуальніших соціальних проблем сучасності, вирішення якої є надзвичайно важливою справою. Корупція розглядається як складне соціальне явище, що негативно впливає на всі аспекти політичного, соціального та економічного розвитку суспільства і держави, загрожує демократії та правам людини, реалізації принципу верховенства права, підриває соціальну справедливість, легітимність публічних інститутів, добробут, завдає шкоди суспільству, соціальному прогресу та національній безпеці України.

Корупція має негативний вплив на діяльність органів державного архітектурно-будівельного контролю, зокрема підриває принцип контролю та дозволяє порушникам містобудівного законодавства уникнути передбачену законом відповідальність, наявність значної кількості корупційних ризиків при функціонуванні державного архітектурно-будівельного контролю може привести до неефективного виконання функцій контролю та зниження якості будівництва, зведення небезпечних для експлуатації будівель та споруд, інших негативних наслідків.

Тому необхідно приділити увагу вивченню негативного впливу корупції на механізми державного архітектурно-будівельного контролю, з'ясувати існуючі проблеми та винайти шляхи покращання рівня запобігання корупційним правопорушенням в органах державного архітектурно-будівельного контролю.

Напрямам протидії корупційним діянням приділяють увагу вчені К. Абдієв, Л. Аркуша, Л. Астаф'єв, Б. Волженкін, А. Бова, Д. Бахрах, А. Васильєв, Н. Галаган, К. Засторожна, М. Камлик, Л. Калініна, А. Крамник та ін. Проте вплив і протидія корупції в системі державного архітектурно-будівельного контролю України не досліджувалась і потребує вивчення.

Мета статті – проаналізувати сучасний стан негативного впливу корупції на ефективність функціонування механізмів державного архітектурно-будівельного контролю, узагальнити основні корупційні ризики при функціонуванні механізмів контролю. За результатами дослідження необхідно визначити основні напрями щодо запобігання та протидії корупції у сфері державного архітектурно-будівельного контролю.

Корупція – використання особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки (пропозиції) такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка (пропозиція), чи надання неправомірної вигоди особі, уповноваженій на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей [3].

Російські науковці – дослідники даного явища, наприклад, пропонують таке визначення: корупції – це діяння, що включають зловживання владою, службовим становищем чи повноваженнями на користь певної особи, групи осіб чи організації [11].

“Корупцію можна розглядати як різновид соціальної корозії, яка роз’їдає і руйнує органи державної влади, державу і суспільство в цілому” [6].

Корупцію можливо класифікувати за багатьма критеріями: за типами суб’єктів, які взаємодіють (громадяни і дрібні службовці, фірми і чиновники, нація і політичне керівництво); за типом вигоди (отримання прибутку або зменшення витрат); за спрямованістю (внутрішня і зовнішня); за способом взаємодії суб’єктів, ступенем централізації, передбаченістю тощо. Історично корупція також розрізнялася за тим, чи відбувалося отримання неправомірних переваг за здійснення законних дій (“хабарництво”) або незаконних дій (“лихварство”).

У правовому відношенні корупція становить сукупність різних за характером і ступенем суспільної небезпеки, але єдиних за своєю суттю корупційних діянь, інших правопорушень (кримінальних, адміністративних, цивільно-правових, дисциплінарних), а також порушень етики поведінки посадових осіб, пов’язаних із вчиненням цих діянь.

За даними дослідження, проведеного міжнародною антикорупційною організацією Transparency International, Україна посіла 152 місце за рівнем корупції серед 183 країн світу в рейтингу за 2011 рік [13]. У 2010 р. Україна була на 134 місці за рівнем корупції серед 178 країн світу [12]. У рейтингу, де рівень корупції оцінюється за шкалою від 0 до 10 балів, в якій 0 означає тотальну корумпованість держави, а 10 – фактичну відсутність корупції, в 2011 р. Україна отримала 2,3 бали [13], а в 2010 р. – 2,4 бали [12].

Разом з тим слід зазначити, що при показниках індексу нижче “3” – корупція в державі вважається “ганьбою нації”, яка змушена жити в тотально корумпованій країні. Вказані показники ставлять країну в ряд держав Європи, які вважаються найбільш корумпованими.

При цьому країна розцінюється такою, в якій методи та заходи боротьби з корупційними правопорушеннями є неефективними, а масштаби корупції зростають.

Звичайно, такий високий рівень корупції, що його фіксують міжнародні організації, є лише відображенням сприйняття корупції в середині держави, яке у свою чергу відбиває об’єктивну ситуацію поширення корупції.

Дослідження громадської думки підтверджують той факт, що сприйняття поширення корупції в Україні має дуже високі показники і залишається стабільним.

Найбільшого розвитку в Україні корупція зазнала, на нашу думку, в судовій і правоохоронній сферах, медичній сфері, сфері освіти, в земельній сфері, у сфері державного контролю (санітарно-епідеміологічний, протипожежний, екологічний, архітектурно-будівельний тощо).

Публікації в пресі та кримінальні хроніки свідчать про наявні правопорушення та злочини в частині порушення антикорупційного законодавства посадовцями органів державного архітектурно-будівельного контролю.

Так, співробітниками Служби безпеки України в 2010 р. за отримання хабара затримано начальника Чернігівської територіальної інспекції ДАБК, якому інкриміновано порушення ч. 2 ст. 368 та ч. 3 ст. 368 КК України [8]. У червні 2011 р. при отриманні хабара співробітниками Служби безпеки України затримано начальника інспекції державного архітектурно-будівельного контролю в Дніпропетровській обл., кримінальну справу порушено за ознаками злочину передбаченому ч. 3 ст. 368 КК України [4]. Наприкінці лютого 2012 р. співробітниками Служби безпеки України затримано заступника начальника інспекції державного архітектурно-будівельного контролю в Київській обл., яка через посередника отримувала хабарі від суб'єктів будівельної галузі [7]. У березні 2012 р. слідчими прокуратури Миколаївської обл. сумісно зі співробітниками УБОЗ УМВС України в Миколаївській обл. за отримання хабара затримано заступника начальника Херсонської територіальної інспекції та головного державного інспектора Миколаївської територіальної інспекції державного архітектурно-будівельного контролю, яким інкримінується порушення все тієї ж статті КК України [9]. Наприкінці березня 2012 р. Співробітниками УДСБЕЗ УМВС України в Кіровоградській обл. разом з прокуратурою області за отримання хабара затримано начальника та заступника начальника інспекції ДАБК у Кіровоградській обл. [5].

Ці порушення антикорупційного законодавства можна продовжувати і далі. Переважно за скоєння корупційних злочинів органи з питань протидії корупції затримують головних державних інспекторів і керівництво територіальних органів державного архітектурно-будівельного контролю. При цьому в більшості випадків чим вище посада, тим вище розмір хабара. Разом з тим, має місце вимагання хабара зі сторони посадових осіб органів ДАБК та системність їх отримання.

Державною архітектурно-будівельною інспекцією України та її територіальними органами здійснюється робота щодо запобігання та протидії корупції. З метою виконання завдань, покладених на Державну архітектурно-будівельну інспекцію України, структурні підрозділи Держархбудінспекції України в межах повноважень проводять відповідну роботу з практичної реалізації вимог Законів України “Про засади запобігання і протидії корупції” [3], “Про державну службу” [2], інших нормативно-правових актів антикорупційного спрямування. У 2011 р. здійснено низку організаційних і практичних заходів, спрямованих на поліпшення стану справ з питань попередження корупційних проявів серед державних службовців у центральному апараті Держархбудінспекції України і підпорядкованих їй територіальних органах – інспекціях державного архітектурно-будівельного контролю в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі. Наказом Держархбудінспекції України від 28.07.2011 р. № 56 затверджено “Заходи щодо попередження та профілактики корупційних правопорушень у Держархбудінспекції України на 2011 рік”. Визначено особу, на яку покладено обов'язки з організації роботи щодо запобігання і протидії корупції (головний спеціаліст з режимно-секретної роботи), оскільки в межах

загальної чисельності працівників апарату Держархбудінспекції України (76 осіб) утворити окремий структурний підрозділ з питань запобігання та виявлення корупції немає можливості. Визначено перелік посад державних службовців апарату Держархбудінспекції України, де існує високий ризик прояву корупції. У 2011 р. Державна архітектурно-будівельна інспекція України двічі надсилала доручення своїм територіальним органам – інспекціям державного архітектурно-будівельного контролю в АР Крим, областях, м. Києві та Севастополі щодо опрацювання в колективах Закону України “Про засади запобігання і протидії корупції” та Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення” – від 5 липня 2011 р. № 40-17-807 та від 3 жовтня 2011 р. № 40-17-3115. Усі територіальні органи прозвітували про опрацювання цих законів та про ознайомлення державних службовців зі спеціальними обмеженнями, встановленими законами України “Про державну службу” та “Про засади запобігання та протидії корупції” [10].

Вказані дії Державної архітектурно-будівельної інспекції спрямовані на запобігання корупційним правопорушенням, натомість вони не зменшують проблеми та є недостатньо ефективними. Працівники органів державного архітектурно-будівельного контролю майже на кожному етапі виконання посадових обов’язків стикаються з проявами корупції зі сторони суб’єктів господарювання та громадян, є випадки спонукання до дачі хабара та його вимагання зі сторони працівників органів будівельного контролю. Високий рівень корупційних ризиків має місце при функціонуванні всіх механізмів будівельного контролю, зокрема при здійсненні дозвільних процедур, при здійсненні перевірок, при припиненні правопорушень, при притягненні до відповідальності, при введенні об’єктів в експлуатацію та при здійсненні ліцензійних процедур. Неefективна протидія корупції та збільшення розмірів штрафних санкцій за правопорушення у сфері містобудування створюють додаткові корупційні ризики для працівників органів державного архітектурно-будівельного контролю та суб’єктів будівельної галузі. При чому є випадки прихованої корупції із застосуванням різноманітних схем. Наприклад це проявляється в діяльності підприємств, які виступають посередниками в отриманні документів, які згідно законодавства реєструють та надають органи будівельного контролю. Вказані підприємства сприяють в отриманні відповідних документів, які за законом є безкоштовними за певну вартість до якою включено прихований хабар, який потім передається посадовцям інспекції. Інший приклад спонукання посадовими особами органів ДАБК замовляти замовниками будівельних робіт виконання проектних, будівельних робіт та робіт з технічного нагляду в певних наближених до посадових осіб органів контролю підприємствах. Керівники вказаних підприємств потім частину прибутку передають керівництву органів ДАБК тощо.

Корупція має негативний вплив на розвиток держави та суспільства в цілому. У зв’язку з наявністю великою кількістю корупційних ризиків в органах будівельного контролю, механізми будівельного контролю діють

неефективно, це безпосередньо виражається в вибірковому застосуванні працівниками органів ДАБК повноважень з припинення правопорушень, притягнення осіб до відповідальності, здійсненні формальних перевірок, зниженні якості будівельних робіт, замовчуванні виявлених порушень тощо.

З метою покращання рівня запобігання та протидії корупції у сфері державного будівельного контролю формуємо такі напрями та рекомендації: політичний напрям – наявність реальної політичної волі вищого керівництва держави та керівництва органів державної влади; організаційний напрям – необхідність створення підрозділу з питань протидії корупції в органах державного архітектурно-будівельного контролю (відділу внутрішньої безпеки), у тому числі боротьби з корупційними проявами зі сторони суб'єктів будівельної діяльності; правовий напрям – необхідність внесення змін до законодавства, в частині обов'язкового притягнення до відповідальності особи, яка пропонує одержання хабара, без звільнення її від відповідальності за дачу, пропозицію хабара. Особа повинна звільнитися від відповідальності лише в разі вимагання в неї хабара за певні дії або бездіяльність; ресурсний напрям – необхідність збільшення розміру видатків на утримання органів державного будівельного контролю, забезпечення територіальних органів контролю транспортними засобами, збільшення рівня матеріального стимулювання посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю; кадровий напрям – необхідність у запровадженні електронної системи оцінки претендентів на зайняття посад, впровадження обов'язкових кваліфікаційних, освітніх вимог до керівництва та фахівців інспекцій, які здійснюють безпосередній будівельний контроль. Створення системи ефективного оцінювання діяльності посадових осіб, забезпечення діючого кадрового резерву. Працівникам інспекцій потрібно створити умови для підвищення освітнього та кваліфікаційного рівня. Створити мотивацію, наприклад запровадити практику забезпечення службовим житлом.

Рівень корупції в Україні протягом останнього десятиліття знаходиться на доволі високому рівні. Україна має індекс сприяння корупції менше 3, що ставить нашу державу в категорію країн з прогресуючою корупцією.

Корупція має значний негативний вплив на ефективність функціонування механізмів державного архітектурно-будівельного контролю. Корупція спотворює функцію будівельного контролю, що може призвести до будівництва об'єктів, які несуть загрозу життю та здоров'ю громадян.

Розвитку корупції сприяє неналежний рівень забезпечення органів державного архітектурно-будівельного контролю, недостатній рівень мотивації державних службовців, низький рівень підготовки державних службовців, недосконалість законодавства, наявність великої кількості владних повноважень, відсутність чітких регламентів функціонування механізмів контролю.

Належний рівень запобігання корупційним правопорушенням можливий у разі комплексного здійснення напрямів і рекомендацій, зазначених у результатах дослідження.

Разом з тим, покращанню ситуації та зниженню рівня корупції може сприяти економічне зростання країни, підняття рівня добробуту громадян, дотримання принципу “верховенства права”, обов’язковість покарання, прозорість державного управління, розмежування влади та бізнесу.

Література:

1. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III // ВВР України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.
2. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723 XII // ВВР України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
3. Про засади запобігання та протидії корупції : Закон України від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI // Голос України. – 2011. – № 107.
4. В Днепропетровске чиновник попался на взятке в 6400 гривен. – 2010 г. – Режим доступа : <http://9-channel.com/v-dnepropetrovske-chinovnik-ropalsya-na-vzyatke-v-6400-griven-0008491.html>
5. Керівництво інспекції ДАБК задокументовано і викрито у хабарництві : Олександрівські новини від 31 березня 2012 р. – Режим доступу : <http://www.alnews.com.ua/ua/news/1389/>
6. Мельник М. І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії : [монографія] / М. І. Мельник. – К. : Атіка, 2001. – С. 7.
7. На Київщині СБУ піймала чиновника на мільйонних хабарах : Тиждень від 24 лютого 2012 р. – Режим доступу : <http://tyzhden.ua/News/43201>
8. На Чернігівщині чиновник систематично брав хабарі за дозвіл на будівництво : Тиждень від 26 вересня 2011 р. – Режим доступу : <http://tyzhden.ua/News/31574>
9. Николаевская прокуратура на взятке задержала чиновников ГАСК Николаевской и Херсонской областей : Преступности. НЕТ от 24.03.2012 года. – Режим доступа : <http://pn.mk.ua/news/55900.html>
10. Про виконання Держархбудінспекцією України завдань і заходів, визначених Законом України “Про засади запобігання і протидії корупції” : Довідка засідання Колегії Державної архітектурно-будівельної інспекції України 03.04.2012 р. – Режим доступу : <http://www.dabi.gov.ua/collegia.shtm>
11. Руфь Ли. Коррупция среди российских полицейских : сравнение точки зрения курсантов и офицеров полиции / Ли Руфь, Бек Адриан. – Венгрия. – 2002. – С. 5–6.
12. Україна посіла 134 місце за рівнем корупції серед 178 країн світу в рейтингу за 2010 рік : Прозора Україна 2011. – Режим доступу : <http://transparentukraine.org/?p=565>
13. Україна серед “лузерів” в рейтингу сприяння корупції : Антикорупційний портал від 01.12.2011. – Режим доступу : <http://www.acrc.org.ua/ua/news-and-events/news/all/ukrayina-sered-luzeriv-v-rejtyngu-spryjnyattya-korupcziji.html>

УДК 35.072.3

О. А. КОТУКОВ

ПРАВОВИЙ СТАТУС ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ В УКРАЇНІ

Досліджено питання організації діяльності громадських об'єднань в Україні. Доведено необхідність подальшого вдосконалення засад взаємодії між органами влади та громадськими об'єднаннями, посилення ролі останніх у процесах прийняття та реалізації державноуправлінських рішень на основі аналізу чинної нормативно-правової бази.

Ключові слова: громадські організації, громадські об'єднання, громадські ради, державне замовлення, державні гранти, третій сектор.

In the article the questions of organization of activity of public associations are investigated in Ukraine. On the basis of analysis of operating normatively-legal base an author leads to the necessity of further perfection of principles of co-operation between government bodies and public associations, strengthening of role of the last in the processes of acceptance and realization of administrative decisions.

Key words: non-governmental organizations, associations, community councils, public order, public grants, third sector.

У зв'язку зі світовою фінансовою кризою, хвилі якої продовжують розноситися по різних країнах, перед науковцями постала проблема пошуку нових форм і методів державного управління, які б були здатні максимально ефективно використовувати наявні людські ресурси та потенціал для збереження економічної та соціальної стабільності та створення передумов для подальшого зростання. У зв'язку з цим останніми роками посилилася увага з боку фахівців у сфері державного управління, економістів, політологів, соціологів до можливостей самих громадян та їх об'єднань впливати на соціально-економічні процеси та створювати нові імпульси для прогресивного розвитку суспільства в цілому.

Неабияку актуальність питання становлення та розвитку громадських об'єднань мають і в Україні, адже протягом 20 років незалежності вони так і не стали вагомими суб'єктами соціально-економічних перетворень.

Методологічні питання проблеми розвитку громадянського суспільства в Україні досліджувались багатьма вітчизняними вченими, зокрема Н. Борецькою, Т. Заяць, М. Козорізом, Ю. Красновим, О. Кузьмінім, О. Палій, Т. Пантелеєвою, М. Пітюлич, У. Садовою, В. Скуратівським, Л. Семів, І. Сиротою та ін.

Перспективи демократизації діяльності державного управління у своїх дослідженнях розглядали такі вітчизняні дослідники, як В. Дзюндзюк, О. Машков, Н. Мельтюхова, Н. Нижник, Г. Одінцева, І. Розпутенко, С. Серьогін, В. Цветков, Ю. Шаров та ін.

Проте й досі актуальним залишається питання вдосконалення організаційно-правових засад діяльності громадських об'єднань, визначення їх ролі та місця в системі державного управління.

Метою статті є аналіз чинної нормативної бази та визначення шляхів підвищення ефективності взаємодії органів державного управління з громадськими об'єднаннями.

З моменту ухвалення Декларації про Державний суверенітет, в Україні [17] розпочалися активні процеси поширення громадського руху, зумовлені демократизацією всіх суспільних відносин і збільшенням можливостей для впливу населення на діяльність органів влади. Між тим, законодавці, які були, насамперед, зайняті вирішенням політичних та економічних проблем, декілька запізнювалися зі створенням нормативно-правової бази, що регламентувала функціонування громадських об'єднань і визначення сутності його діяльності. Перші суттєві кроки з визначення правових засад їхньої діяльності були зроблені ухваленням у червні 1992 р. Закону України “Про об'єднання громадян”. Згідно з цим Законом, об'єднанням громадян визнавалося добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і інтересів [5].

Усі об'єднання громадян, відповідно до цього Закону, незалежно від напрямку діяльності визначалися громадськими організаціями або політичними партіями. Хоча в даному нормативному акті і відзначалося, що його дія не поширюється на “релігійні, кооперативні організації, об'єднання громадян, що мають основною метою одержання прибутків, комерційні фонди, органи місцевого та регіонального самоврядування (в т. ч. ради і комітети мікрорайонів, будинкові, вуличні, квартальні, сільські, селищні комітети), органи громадської самодіяльності (народні дружини, товариські суди тощо), інші об'єднання громадян, порядок створення і діяльності яких визначається відповідним законодавством”. Отже, велика кількість громадських об'єднань виводилася за межі даного закону, при цьому його дія поширювалася на політичні партії, що значно утруднювало трактування багатьох позицій закону.

Між тим, ухвалення даного закону мало безліч позитивних моментів, одним з яких було визначення чіткого переліку прав об'єднань громадян. Так, згідно з цим законом, об'єднання громадян отримували право:

- виступати учасником цивільно-правових відносин;
- представляти і захищати свої законні інтереси та законні інтереси своїх членів (учасників) у державних та громадських органах;
- брати участь у громадській діяльності, проводити масові заходи (збори, мітинги, демонстрації тощо);
- одержувати від органів державної влади і управління та органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для реалізації своїх цілей і завдань;
- вносити пропозиції до органів влади і управління;
- розповсюджувати інформацію і пропагувати свої ідеї та цілі в тому числі через власні створені засоби масової інформації;

– створювати установи та організації, засновувати підприємства, необхідні для виконання статутних цілей.

Важливим кроком становлення і розвитку громадських об'єднань в Україні стало ухвалення в 1996 р. Конституції України, статтею 36 якої закріплено право громадян на свободу об'єднання (асоціацій) [1]. Наступного року було ухвалено Закон України “Про благодійництво та благодійні організації” [17], “Про професійних творчих працівників та творчі спілки” [8], у 1998 р. – “Про молодіжні та дитячі громадські організації” [4], у 2001 р. – “Про політичні партії” [7] та “Про органи самоорганізації населення” [6], які регламентували діяльність окремих громадських рухів.

14 вересня 2000 р. Указом Президента України № 1072/2000 було схвалено Програму інтеграції до Європейського Союзу. У Розділі 2 цієї програми, якій було присвячено забезпеченню демократії і верховенства права в Україні, вказувалося, що з метою сприяння побудові в Україні громадянського суспільства за схемою співробітництва “державні установи – недержавні організації” необхідно найближчим часом “здійснити комплекс заходів, спрямованих на розвиток відносин та популяризацію ефективності відносин з громадськими організаціями, створення сприятливого клімату для існування громадянського суспільства” [15]. Певні кроки в цьому напрямі таки було зроблено.

Велику роль у правовій регламентації діяльності громадських об'єднань став ухвалений у 2003 р. Цивільний Кодекс України [13]. Статтею 15 цього Кодексу встановлено, що кожна особа має право на захист свого права або інтересу, які не суперечать загальним засадам цивільного законодавства. Об'єднання громадян в цьому нормативному акті визнавалися однією з форм *непідприємницьких товариств*, які не мають на меті одержання прибутку для його наступного розподілу між учасниками. Об'єднання громадян, згідно з Цивільним кодексом, зобов'язали мати своє найменування, яке містило б інформацію про їх організаційно-правову форму.

Згідно з Цивільним Кодексом України, право участі в товаристві визнавалося особистим немайновим правом, яке не могло передаватися іншій особі. Кодекс також визначив, що засновники товариства не повинні брати безпосередньої участі в управлінні організацією. У ній обов'язково має створюватися правління. Установчий акт (яким зазвичай є Статут) може передбачати створення також інших органів, визначати порядок формування цих органів та їх склад.

Відмітимо, що неабиякий вплив на визначення засад діяльності громадських об'єднань учинив і ухвалений також на початку 2003 р. Господарський Кодекс України. У Главі 5 “Некомерційна господарська діяльність” та декількох статтях вживаються терміни “*некомерційне підприємство*”, “*благодійні організації*”, “*неприбуткові організації*”. Згідно з цим кодексом, діяльність усіх об'єднань громадян є “господарською” і повністю підпадає під регулювання Господарського кодексу та законів, що будуть прийняті у його розвиток.

Загалом, аналізуючи стан функціонування організацій “третього сектора” в Україні, станом на початок 2010 р., можна було би виділити такі основні проблеми:

- неузгодженість законодавства, особливо термінів, що характеризують сутність та діяльність громадських об’єднань (зокрема, громадські, непідприємницькі та неприбуткові організації);
- слабка фінансова та матеріальна база громадських об’єднань, що зумовлено відсутністю законодавчих умов для залучення коштів своїх членів та пожертвувань, ведення власної господарської діяльності (зокрема надання платних послуг) та слабка державна підтримка;
- складна процедура реєстрації, звітності й припинення діяльності;
- неопрацьованість механізмів державної підтримки діяльності “третього сектора”, наприклад, державних грантів держави для виконання на конкурсній основі необхідних суспільству робіт, особливо в соціально-гуманітарній сфері;
- відсутність механізмів закріплення участі громадських інститутів у цивілізованих формах лобіювання;
- недостатня участь у врегулюванні відносин між найманими працівниками, роботодавцями та державою;
- неузгодженість форм впливу громадських об’єднань на процес ухвалення та реалізації державно-управлінських рішень.

Щодо останньої тези, то варто зазначити, що протягом останніх семи років спостерігалася тенденція інституціоналізації впливу громадськості на державну та регіональну політику.

Так, 31 липня 2004 р. Президент України Л. Кучма видав Указ “Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”. Цим Указом органам виконавчої влади було доручено проводити регулярні консультації з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, які стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян, проектів державних програм економічного і соціального розвитку України та проектів регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, інформації про хід їх виконання; звітів про виконання державного та місцевих бюджетів; інформації про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади. Для координації заходів щодо проведення консультацій з громадськістю та моніторингу врахування громадської думки, при органах виконавчої влади було доручено утворити консультативно-дорадчі органи – громадські ради. Між тим, організаційне оформлення статусу та повноважень цих рад відбулося лише через шість років.

15 вересня 2005 р. Президент України В. Ющенко підписав Указ “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” [13]. Метою цього Указу визнавалося налагодження ефективних механізмів партнерства держави з інститутами громадянського суспільства, вдосконалення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, забезпечення її прозорості та відкритості.

Відповідно до цієї мети Президент доручав:

- запровадити практику проведення щорічних Президентських слухань як постійно діючого механізму громадських консультацій, оцінки діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- запропонувати інститутам громадянського суспільства в ході підготовки та проведення щорічних Президентських слухань оприлюднювати Національні доповіді зі стратегічно важливих питань соціально-економічного розвитку держави і громадянського суспільства, налагодження партнерства між державою та суспільством, зміцнення засад демократії в Україні, боротьби з корупцією, забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів державної влади.

Кабінету Міністрів України Президент доручав:

- підготувати та подати до 1 січня 2006 р. пропозиції щодо:

- забезпечення прозорості та відкритості діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, зокрема формування нових вимог до діяльності таких органів, запровадження здійснення громадського контролю за їх діяльністю та участі громадян у прийнятті ними рішень;

- підвищення кваліфікації державних службовців, насамперед оволодіння ними навичками якісного та ефективного спілкування, організації та забезпечення консультацій з громадськістю, участі заінтересованих сторін у виробленні та прийнятті рішень;

- удосконалення законодавства з питань реєстрації та діяльності об'єднань громадян, зокрема забезпечення безпосередньої їх участі в процесі формування та реалізації державної політики.

Між тим, зазначені доручення до 1 січня 2006 р. так і не були виконані. Єдиним важливим кроком щодо реалізації цього Указу стала Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2006 р. № 1065 [9], якою визначалося, що до складу колегії місцевої держадміністрації за пропозицією громадських організацій, творчих спілок, підприємств, наукових установ та інших організацій можуть бути включені їх представники....

5 листопада 2008 р. Кабінетом Міністрів України була ухвалена постанова № 976 “Про затвердження Порядку сприяння проведенню *громадської експертизи* діяльності органів виконавчої влади” [10]. Ця постанова стала важливим документом, що мала поширювати вплив громадськості на прийняття державно-управлінських рішень.

Як зазначалося в постанові, громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади є складовою механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх урахування органами виконавчої влади у своїй роботі. У цьому порядку під інститутами громадянського суспільства розумілися громадські організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації

населення, недержавні засоби масової інформації та інші невідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства.

У постанові зазначено, що орган виконавчої влади сприяє інституту громадянського суспільства у проведенні громадської експертизи в разі надходження від нього письмового запиту.

Як зазначено в цій постанові, що є чинною і досі, орган виконавчої влади після надходження від інституту громадянського суспільства письмового запиту щодо проведення громадської експертизи:

1) видає в тижневий строк наказ (розпорядження) про проведення такої експертизи і заходів, пов'язаних з підготовкою матеріалів, із зазначенням прізвища, ім'я, по батькові та посади особи (осіб), відповідальної (відповідальних) за забезпечення взаємодії з інститутом громадянського суспільства, зміст якого доводить до відома інституту громадянського суспільства, що ініціює проведення громадської експертизи, протягом трьох днів з моменту його видання;

2) утворює в разі потреби робочу групу для підготовки матеріалів із залученням представників інституту громадянського суспільства, що ініціює проведення громадської експертизи;

3) розміщує в тижневий строк інформацію про надходження запиту щодо проведення громадської експертизи та заходи, здійснені органом виконавчої влади з метою сприяння її проведенню, на власному веб-сайті;

4) подає інституту громадянського суспільства матеріали або завірені в установленому порядку їх копії з урахуванням вимог та строку, визначених Законом України “Про інформацію”.

У Порядку вказується, що посадові особи органу виконавчої влади не повинні перешкоджати проведенню громадської експертизи та втручатись у діяльність інституту громадянського суспільства, пов'язану з її проведенням.

Пропозиції, підготовлені інститутом громадянського суспільства за результатами проведеної громадської експертизи, повинні враховуватися органом виконавчої влади під час підготовки програм соціально-економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм, формування бюджетів відповідного рівня, вирішення питань поточної діяльності.

Вагомим кроком щодо розширення прав громадських об'єднань стало ухвалення Кабінетом Міністрів України 3 листопада 2010 р. постанови № 996 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” [12], в якій затверджувався Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Цей документ визначив основні вимоги до організації і проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Так, зокрема, постанова зобов'язувала органи виконавчої влади в обов'язковому порядку проводити консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення щодо:

– проєктів нормативно-правових актів, що мають важливе суспільне значення і стосуються конституційних прав, свобод, інтересів і обов'язків

громадян, а також актів, якими передбачається надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами;

- проектів державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень стосовно стану їх виконання;
- звітів головних розпорядників бюджетних коштів про їх витрачання за минулий рік.

При цьому, затвердженням Порядком визначалося, що публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення:

- конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей з громадськістю;
- теле- або радіодебатів, інтернет-конференцій, електронних консультацій.

Також цією постановою затверджувалося Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації. Так, зокрема, зазначалося, що Громадська рада є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики.

Основними завданнями громадської ради визначалися:

- створення умов для реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами;
- здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади;
- сприяння врахуванню органом виконавчої влади громадської думки під час формування та реалізації державної політики.

Відповідно до покладених на них завдань, громадські ради повинні:

- 1) готувати та подавати органу виконавчої влади, при якому вони утворені, пропозиції до орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю, а також щодо проведення консультацій, не передбачених таким планом;
- 2) готувати та подавати органу виконавчої влади пропозиції щодо організації консультацій з громадськістю;
- 3) подавати органу обов'язкові для розгляду пропозиції щодо підготовки проектів нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері, удосконалення роботи органу;
- 4) проводити відповідно до законодавства громадську експертизу та громадську антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів;
- 5) здійснювати громадський контроль за врахуванням органом пропозицій та зауважень громадськості, а також дотриманням ним нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції;

6) інформувати в обов'язковому порядку громадськість про свою діяльність, прийняті рішення та їх виконання на офіційному веб-сайті органу та в інший прийнятний спосіб;

7) збирати, узагальнювати та подавати органу виконавчої влади інформацію про пропозиції громадських організацій щодо вирішення питань, які мають важливе суспільне значення;

8) організовувати публічні заходи для обговорення актуальних питань розвитку галузі чи адміністративно-територіальної одиниці;

При цьому громадським радам було надано право:

1) утворювати постійні та тимчасові робочі органи (правління, секретаріат, комітети, комісії, експертні групи тощо);

2) залучати до роботи ради працівників органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, представників вітчизняних та міжнародних експертних і наукових організацій, підприємств, установ і організацій (за згодою їх керівників), а також окремих фахівців;

3) організовувати і проводити семінари, конференції, засідання за круглим столом та інші заходи;

4) отримувати в установленому порядку від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для забезпечення діяльності ради;

5) отримувати від органу проекти нормативно-правових актів з питань, що потребують проведення консультацій з громадськістю.

Членам громадської ради надавалося також право доступу в установленому порядку до приміщень, в яких розміщений орган виконавчої влади.

Постанова № 996 визначала, що до складу громадської ради можуть бути обрані представники громадських, релігійних, благодійних організацій, професійних спілок та їх об'єднань, творчих спілок, асоціацій, організацій роботодавців, недержавних засобів масової інформації та інших невідприємницьких товариств і установ, легалізованих відповідно до законодавства України. При цьому узагальнено всі вищезазвані організації називалися інститутами громадянського суспільства. Отже, таким чином термін “інститути громадянського суспільства” був використаний ще в одному важливому нормативному документі.

Отже, ухвалення постанови № 996 сприяло інституціоналізації участі громадських об'єднань у формуванні і реалізації державної політики, але їхній правовий статус все одно залишався невизначеним, а вимоги щодо організації їх діяльності залишалися вкрай складними.

Відповідно до цього, вкрай актуальним стало ухвалення нового Закону, що регулював би діяльність інститутів громадянського суспільства. Робота над новим законом продовжувалася протягом останніх шести років.

І ось 22 березня 2012 р. Верховна Рада України ухвалила новий Закон “Про громадські об'єднання” [3]. Зазначимо, що закон вносився у Верховну Раду під назвою “Про громадські організації” (реєстр. № 7262-1) і був зареєстрований у Верховній Раді 1 листопада 2010 р. З того часу до проекту було внесено понад 200 поправок, включаючи і саму назву.

Відповідно до закону, громадським об'єднанням стало називатися добровільне об'єднання фізичних осіб та (або) юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів. У законі також пропонується нове визначення понять “громадська організація” і “громадська спілка”. Так, зокрема, громадською організацією в цьому законі називається громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи. А громадською спілкою – громадське об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи.

При цьому сфера дії закону не поширюється на політичні партії.

Також у Законі уточнено вимоги до змісту установчих документів відповідно до рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій в Європі та Європейського суду з прав людини. Однією з новел законопроекту є підхід до діяльності громадських організацій без обмежень за територіальною ознакою (тобто без поділу громадських організацій на місцеві, всеукраїнські та міжнародні), що дасть можливість громадським організаціям визначати територію своєї діяльності та вільно здійснювати статутну діяльність на всій території України без переєстрації.

Документом також встановлюється, що реєстрація громадських об'єднань здійснюється безоплатно, а плата справляється за внесення змін до статуту, видачу дубліката оригіналу свідоцтва про реєстрацію чи статуту громадського об'єднання. Обмежено підстави відмови в реєстрації громадських об'єднань та скорочено термін їх реєстрації до семи робочих днів; громадські організації і громадські спілки можуть здійснювати діяльність як юридичні особи приватного права, так і без статусу юридичної особи.

Можна відмітити, що в Законі прописані достатньо конкретні демократичні механізми взаємодії громадських об'єднань з державою. Так, законопроект передбачає нову концепцію легалізації громадських організацій, що дозволить уникнути тривалої та обтяжливої подвійної реєстрації. Зокрема, Міністерство юстиції України здійснюватиме:

- акредитацію осередків іноземних неурядових (громадських) організацій, зареєстрованих згідно з законодавством інших держав;
- підтвердження статусу “всеукраїнських” для громадських організацій;
- ведення єдиного реєстру громадських (неурядових) організацій.

Територіальні органи Міністерства юстиції України здійснюватимуть експертизу установчих документів інших громадських організацій, що легалізуються як шляхом *державної реєстрації*, так і *шляхом повідомлення про їх заснування* за місцезнаходженням відповідної громадської організації. Державна реєстрація громадських організацій як юридичних осіб здійснюється на загальних засадах після проведення експертизи установчих документів територіальними органами Міністерства юстиції.

Законом пропонується здійснювати спеціальні контрольні повноваження виключно під час правової експертизи установчих документів громадських організацій та змін до установчих документів, а також за рішеннями адміністративних судів. Це дозволить запобігти втручання державних органів у діяльність громадських організацій.

Істотно розширені і права громадських об'єднань. Стаття 21 визначає, що громадські об'єднання зі статусом юридичної особи мають право:

1) бути учасником цивільно-правових відносин, набувати майнові і немайнові права відповідно до законодавства;

2) здійснювати відповідно до закону підприємницьку діяльність безпосередньо, якщо це передбачено статутом громадського об'єднання, або через створені в порядку, передбаченому законом, юридичні особи (товариства, підприємства), якщо така діяльність відповідає меті (цілям) громадського об'єднання та сприяє її досягненню;

3) засновувати з метою досягнення своєї статутної мети (цілей) засоби масової інформації;

4) брати участь у здійсненні державної регуляторної політики відповідно до Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”;

5) брати участь у порядку, визначеному законодавством, у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування для проведення консультацій з громадськими об'єднаннями та підготовки рекомендацій з питань, що стосуються сфери їхньої діяльності.

У Законі констатується, що громадське об'єднання зі статусом юридичної особи, створена ним юридична особа (товариство, підприємство) може бути виконавцем державного замовлення.

Стаття 23 визначає, що громадські об'єднання зі статусом юридичної особи мають право на фінансову підтримку за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів відповідно до закону.

Окремо слід відзначити, що згідно з новим законом громадське об'єднання зі статусом юридичної особи для виконання своєї статутної мети має право володіти, користуватися і розпоряджатися коштами та іншим майном, яке відповідно до закону передане такому громадському об'єднанню його членами (учасниками) або державою, набуте як членські внески, пожертвоване громадянами, підприємствами, установами та організаціями, набуте в результаті підприємницької діяльності такого об'єднання, підприємницької діяльності створених ним юридичних осіб (товариств, підприємств), а також майном, придбаним за рахунок власних коштів, тимчасово наданим у користування (крім розпорядження) чи на інших підставах, не заборонених законом.

Загалом, право громадських об'єднань зі статусом юридичної особи самостійно заробляти кошти, реалізуючи власні послуги або продукцію, а отримані кошти використовувати для підтримки статутної діяльності або

інвестувати в розвиток організації, є “історичним проривом” для громадянського суспільства.

Законом також уточнено вичерпний перелік підстав для ліквідації (розпуску) громадських організацій.

Отже, можна констатувати, що новим законом передбачено:

- надання юридичним особам права об’єднуватися для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів;
- надання громадським організаціям права діяти на всій території України;
- спрощення державної реєстрації громадських об’єднань;
- приведення положень щодо контролю за діяльністю громадських об’єднань до європейських стандартів;
- спрощення ведення громадською організацією господарської діяльності для реалізації статутних завдань.

Між тим, ухваленням цього закону діяльність щодо розвитку інститутів громадянського суспільства в Україні не закінчилася.

Через 2 дні, 24 березня 2012 р. Президент України Віктор Янукович підписав Указ про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні [13]. Документ був підготовлений з метою створення сприятливих умов для подальшого розвитку в Україні громадянського суспільства, запровадження ефективного механізму взаємодії його інститутів з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Стратегія спрямована на утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави, запровадження громадського контролю за діяльністю влади та проведення регулярних консультацій із громадськістю з важливих питань життя суспільства і країни.

Відповідно до Стратегії, державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства, зокрема, передбачатиме створення сприятливих законодавчих, фінансових, податкових та організаційних умов для утворення та функціонування інститутів громадянського суспільства, удосконалення процедур проведення місцевих референдумів, мирних зібрань, загальних зборів (конференцій), громадських слухань членів територіальної громади за місцем проживання. Стратегія також передбачає запровадження систематичних консультацій органів влади з громадськістю у процесі прийняття рішень, завчасного оприлюднення проектів відповідних актів на офіційних веб-сайтах цих органів.

У документі, крім того, йдеться про запровадження єдиного порядку розподілу коштів для державної фінансової підтримки програм та проектів інститутів громадянського суспільства на конкурсній основі.

Протягом останніх років правові засади діяльності громадських організацій в Україні значно покращилися. Між тим, і до сьогодні в чинних законодавчих актах відбувається невідповідність між термінами, що вживаються для визначення їхнього правового статусу. Виходячи з цього, в майбутньому доцільним є ухвалення спеціального Кодексу, який би об’єднував

усі існуючі законодавчі акти, якими визначаються засади діяльності інститутів громадянського суспільства та їх відносин з органами влади в Україні.

Також з метою розвитку громадянського суспільства в Україні, органи державної влади найближчим часом мають зосередитися на такому:

– збільшенні кількості членів громадських об'єднань (це можливо завдяки реалізації спеціальних державних програм, спрямованих на пропагування активної участі в діяльності громадських об'єднань і роз'яснення пов'язаних з цим переваг);

– розвитку матеріальної бази громадських об'єднань (через реалізацію механізмів державного замовлення, грантів та надання державної підтримки).

– реалізації освітніх програм для організацій “третього сектора”, щодо роз'яснення їх прав та можливостей брати участь у реалізації державної політики.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.

2. Про благодійництво та благодійні організації : Закон України від 16 вересня 1997 р. № 531/97-ВР // ВВР України. – 1997. – № 46. – Ст. 292.

3. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4572-17/pril1330410720257341>.

4. Про молодіжні та дитячі громадські організації : Закон України від 1 грудня 1998 р. № 281-XIV // ВВР України. – 1997. – № 52. – Ст. 312.

5. Про об'єднання громадян : Закон України від 16 червня 1992 р. № 2460-XII // ВВР України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.

6. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 липня 2001 р. № 2625-III // ВВР України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.

7. Про політичні партії : Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2365-III // ВВР України. – 2001. – № 23. – Ст. 118.

8. Про професійних творчих працівників та творчі спілки : Закон України від 7 жовтня 1997 р. № 554/97-ВР // ВВР України. – 1997. – № 52. – Ст. 312.

9. Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 р. № 2263 і від 2 жовтня 2003 р. № 1569 : постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня № 1065. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1065-2006-p>.

10. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-p>.

11. Про Порядок залучення представників громадських організацій до спостережень за зміною цін і тарифів на товари та послуги, що реалізуються населенню, і рівнів заробітної плати працівників галузей економіки : постанова Кабінету Міністрів України від 15 січня 2005 р. № 39. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/39-2005-p>.

12. Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п>.

13. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Указ Президента України від 15 вересня 2005 р. № 1276/2005. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1276/2005>.

14. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : Указ Президента України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/212/2012>.

15. Про Програму інтеграції до Європейського Союзу : Указ Президента України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1072/2000>

16. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-IV // ВВР України. – 2003. – № 18; № 19-20; № 21-22. – Ст. 144.

17. Декларація про державний суверенітет України // ВВР України. – 1990. – № 31. – Ст. 429.

18. Про затвердження Положення про Реєстр неприбуткових установ та організацій : Наказ Державної податкової адміністрації від 24 січня 2011 р. № 37. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0161-11>.

19. Про затвердження Порядку визначення структури ознаки неприбуткових установ (організацій) : Наказ Державної податкової адміністрації від 3 липня 2000 р. № 355. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0451-00>.

20. Рішення Європейського суду з прав людини по Справі “Корецький та інші проти України” (Заява № 40269/02)” від 3 квітня 2008 р. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/doc/?code=974_446.

21. Цивільний Кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV // ВВР України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.

Надійшла до редколегії 12.06.2012 р.

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА: АСПЕКТИ ТА ПРАКТИКИ

УДК 35:378.147

Т. О. АСТАПОВА

ДЕЯКІ АСПЕКТИ НАВЧАННЯ ІНОЗЕМНИМ МОВАМ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Розглянуто найбільш сучасні підходи до методики викладання іноземних мов державним службовцям. Підкреслено зростання необхідності вивчення іноземних мов у контексті євроінтеграційних процесів на Україні. Розглянуто найбільш важливі поняття комунікативного підходу в методиці викладання, а саме “комунікативна компетенція”, “мовленнєва взаємодія”, “соціоконструктивізм”, “мотивація”.

Ключові слова: комунікативний підхід, державні службовці, мотивація, мовленнєва взаємодія.

The article deals with the modern approaches to the methods of teaching foreign languages public servants. It is stressed the necessity of foreign languages studying in the context of Euro integration processes in Ukraine. The most important notions of communicative approach such as “communicative competence”, “language interaction”, “socioconstructivism”, “motivation” are investigated.

Key words: international relations, human values, communicative approach, foreign languages teaching, motivation.

Розробка та орієнтація на гуманістичні цінності світової науки та культури неможлива без ґрунтового знання іноземної мови в сучасному світі. Державні службовці як носії та гаранти державності повинні демонструвати високий рівень володіння мовами світу, підтримуючи курс української держави на інтеграцію до світового співтовариства, зокрема, в першу чергу, до Європи та її стандартів у навчанні та спілкуванні, обміну корисним досвідом роботи та обслуговування населення.

У цьому контексті роль викладачів іноземних мов постійно підвищується. Зростає орієнтація на відмову від авторитарного стилю навчання на користь гуманістичного підходу, на застосування методів, які сприяють розвитку творчих засад особистості з урахуванням індивідуальних особливостей учасників навчального процесу й спілкування. Громадськість, політики, науковці та освітяни дедалі глибше усвідомлюють потребу в побудові єдиної Європи, зокрема, наукового й освітянського простору без кордонів. Особлива увага приділяється вищій освіті, університетам, їх інтелектуальному потенціалу,

який постійно зміцнюється і використовується в загальноєвропейському інтеграційному процесі, для поширення необхідних знань з метою усвідомлення спільних цінностей [3].

Останнім часом у вищих навчальних закладах відбувається інтенсифікація процесу навчання іноземних мов шляхом впровадження 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 студентам досить ґрунтовних знань, забезпечити високий рівень опанування та закріплення матеріалу на практиці.

Мова є невід'ємною частиною цивілізації і культури кожного суспільства. У ній відзеркалюються всілякі відмінності у способі бачення позамовної дійсності, а також норми і зразки збереження. Тому в процесі навчання іноземним мовам відбувається конфронтація однаково як мовних систем, так і культур, що репрезентуються різними цивілізаціями.

Сучасний стан міжнародних зв'язків України у різноманітних сферах життєдіяльності, вихід її у європейський та світовий простір, нові політичні, соціально-економічні та культурні реалії потребують певних трансформацій і у сфері освіти як важливого державного інституту, у тому числі й у галузі навчання іноземних мов. Сьогодні, як ніколи раніше, статус іноземної мови має тенденцію до постійного зростання. Серед світової спільноти вона все ширше набуває ролі засобу міжкультурного спілкування. Усе це зумовлює визначення основних стратегічних напрямків удосконалення цілей, змісту, методів, прийомів і засобів навчання іноземної мови.

Національна доктрина розвитку освіти передбачає особистісну орієнтацію системи освіти, пріоритет загальнолюдських і національних цінностей, забезпечення якості освіти на основі новітніх досягнень науки, культури і соціальної практики [3].

Таким чином, у сучасній методиці викладання іноземних мов спостерігається стала тенденція до використання саме комунікативного підходу у викладанні іноземних мов у професійній діяльності та повсякденному спілкуванні.

Питаннями методики викладання іноземних мов у комунікативному аспекті займалися такі провідні вітчизняні та закордонні науковці та методи: О. Леонтьєв, В. Прокоф'єв, Д. Жилкіна, В. Коростильов, А. Гін, Б. Житник, Т. Рудницька та багато інших, але її використання при навчанні саме державних службовців у спеціальній літературі висвітлено ще досить загально і потребує певного роз'яснення.

Метою статті є визначення змісту та характерних особливостей комунікативної методики при викладанні іноземної мови професійної спрямованості.

У процесі навчання за комунікативним методом слухачі набувають комунікативної компетенції – здатності користуватись мовою залежно від конкретної ситуації. Вони навчаються комунікації у процесі самої комунікації. Відповідно всі справи та завдання повинні бути комунікативно виправданими

дефіцитом інформації, вибором та реакцією (information gap, choice, feedback). Найважливішою характеристикою комунікативного підходу є використання автентичних матеріалів, тобто таких, які реально виокрестовуються носіями мови.

Мовленнєва взаємодія слухачів інколи, хоч і далеко не завжди, проходить за співучастю викладача в найрізноманітніших формах: парах, тріадах, невеликих групах, з усією групою. З самого початку слухачі оволодівають усіма чотирма видами мовленнєвої діяльності на понадфразовому і текстовому рівнях при обмеженому використанні рідної мови. Важливо підкреслити, що об'єктом оцінки є не тільки правильність, але й швидкість усного мовлення та читання.

Для досягнення комунікативної компетенції – комунікативних умінь, сформованих на основі мовних знань, навичок і вмінь – викладач іноземної мови використовує новітні методи навчання, що поєднують комунікативні та пізнавальні цілі. Інноваційні методи навчання іноземних мов, які базуються на гуманістичному підході, спрямовані на розвиток і самовдосконалення особистості, на розкриття її резервних можливостей і творчого потенціалу, створюють передумови для ефективного поліпшення навчального процесу у вищих навчальних закладах. Основними принципами сучасних методів є: рух від цілого до окремого, орієнтація занять на учня (learner-centered lessons), цілеспрямованість і змістовність занять, їх спрямованість на досягнення соціальної взаємодії при наявності віри у викладача в успіх своїх учнів, інтеграція мови та засвоєння її за допомогою знань з інших галузей наук, зокрема теорії та історії державного управління при вивченні структури державної влади та органів місцевого самоврядування різних країн світу, професійних обов'язків менеджерів і керівників державних і громадських організацій, умов надання управлінських послуг громадянам, закордонного досвіду розвитку та реформування державної служби та публічних органів влади.

Інтерактивний метод вирішує комунікативно – пізнавальні завдання засобами іншомовного спілкування. Категорію “інтерактивне навчання” можна визначити як: а) взаємодію викладача і слухача в процесі спілкування; б) навчання з метою вирішення лінгвістичних і комунікативних завдань. Інтерактивна діяльність включає організацію і розвиток діалогічного мовлення, спрямованих на взаєморозуміння, взаємодію, вирішення проблем, важливих для кожного із учасників навчального процесу [3].

Серед визначених переваг інтерактивного навчання слід виділити такі:

- 1) установлення дружньої атмосфери і взаємозв'язків між учасниками спілкування;
- 2) студенти мають можливість бути більш незалежними і впевненими в собі;
- 3) викладач заохочує студентів до співпраці, підбадьорює їх, вони не бояться робити помилки;
- 4) студенти отримують можливість подолати страх перед мовним бар'єром;
- 5) викладач не домінує;
- 6) кожен студент залучений до роботи, має певне завдання;
- 7) слабкі студенти можуть отримати допомогу від більш сильних;
- 8) студенти можуть використовувати свої знання і досвід, набутий раніше [3].

Таким чином, новітні методи навчання іноземних мов сприяють одноразовому вирішенню проблем комунікативного, пізнавального та виховного характеру: розвивати уміння і навички спілкування, встановити емоційний контакт із студентами, навчити їх працювати в команді, зважати на думки і висловлювання інших.

Як показує попередній досвід, використання зазначених методів навчання знімає нервову напругу студентів, змінює форми діяльності, привертає увагу до основних питань уроку.

Інтерес до когнітивно-комунікативного навчання іноземних мов поступово зростає. Проблема навчання іноземних мов розглядається не як навчання власне лінгвістичних знань, а як трансляція знань про світ. Розглядаючи когнітивний аспект оволодіння іноземною мовою, О. Леонт'єв підкреслює, що опановуючи іноземну мов, ми одночасно засвоюємо властивий відповідному народу образ світу, те чи інше бачення світу через призму національної культури, одним із важливіших компонентів якої є мова. На думку О. Леонт'єва, основне завдання оволодіння іноземною мовою в когнітивному аспекті полягає в тому, щоб навчитися здійснювати орієнтування так, як це робить носій мови [1, с. 225].

Варто також зазначити, що когнітивний підхід до навчання заснований не тільки на когнітивній психології, також базується на принципі свідомості у викладанні й на теорії соціоконструктивізму, згідно з якою слухач є активним учасником процесу навчання, а не об'єктом навчальної діяльності викладача.

Комунікативна методика може бути інтегрована з деякими традиційними елементами викладання англійської мови. Ця методика передбачає максимальне заглиблення слухача в мовний процес, що досягається за допомогою зведення його апеляції в рідній мові до мінімуму. Основною метою цієї методики є навчити слухача спочатку вільно розмовляти англійською мовою, а потім думати нею. Важливо і те, що механічні репродуктивні вправи також відсутні; замість них з'являються ігрові ситуації, робота з партнером, завдання спрямовані на пошуки помилок, порівняння та співставлення, що підключають не тільки пам'ять, але і логіку, вміння мислити аналітично та творчо. У підручниках наводяться приклади саме з англо-англійського словника, а не з англо-українського, німецького, італійського тощо. Такий комплекс допоможе створити англомовне середовище, в якому повинні "функціонувати" слухачі: спілкуватись, читати, брати участь у рольових іграх, висловлювати свої думки, робити висновки. Такий метод орієнтований на розвиток не тільки мовних знань, але й також на креативність і загальний кругозір слухача. Мова тісно пов'язана з культурними особливостями країни, тому країнознавчий аспект є досить важливим. Людині необхідно дати можливість легко орієнтуватись в політкультурному оточенні, і це легко здійснюється за допомогою такого чинника як англійська мова.

Більшість комунікативних завдань базуються на драматизаціях, що є точною моделлю істинного спілкування. Річ у тому, що різні колізії – фантастичні, казкові, психологічно завжди мотивовані та актуальні, в них

завжди все відбувається тут і зараз, а це дуже поживляє їх та сприяє засвоєнню матеріалу. У комунікативних завданнях можуть бути використані постійні персонажі: герої книг, автор, читач, популярні персонажі кіно, театру, репортер, журналіст тощо. Їх мовна поведінка визначається їх професією, характером, життям.

Прикладами нетрадиційних методів можуть бути: “круглий стіл”, дискусія, рольова гра, скетч тощо. Тобто в цій методиці викладання акцент робиться на відпрацюванні одразу всіх видів мовленнєвої діяльності – читанні, письмі, говорінні та аудіюванні. При цьому широке використання мають аудіо-, відео- та інші інтерактивні ресурси [2].

Ця методика допомагає засвоїти справжні ситуативні варіанти спілкування як за повсякденною тематикою, так і за професійним спрямуванням, що надає їй особливої цінності.

Особливо треба також відмітити таку необхідну складову комунікативного навчання, як мотивація. Говорячи про “мотивацію”, “мотиви”, звичайно мають на увазі ті фактори, які спонукають людину до діяльності. Джерелом мотивації в найбільш загальному розумінні є потреба, що створюється на основі суперечностей між тим, що людина має, чим володіє, чого досягла і тим, чого вона ще не має, чим не володіє, чого не досягла. Бажання мати, оволодіти, досягти становить зміст потреби. І якщо до сфери таких потреб потрапляє володіння іноземною мовою, вони стають мотивацією до її засвоєння. Говорячи про “мотивацію”, “мотиви”, звичайно мають на увазі ті фактори, які спонукають людину до діяльності. Джерелом мотивації в найбільш загальному розумінні є певна потреба, що створюється на основі суперечностей між тим, що людина має, чим володіє, чого досягла, і тим, чого вона ще не має, чим не володіє, чого не досягла. Бажання мати, оволодіти, досягти становить зміст потреби. І якщо до сфери таких потреб потрапляє володіння іноземною мовою, вони стають мотивацією до її засвоєння.

Мотивацію слід розглядати не як короточасний фактор діяльності, який можна відкинути після досягнення мети. Йдеться про те, щоб почуття обов’язку було стабільним і закріплювалось у характері людини в постійне прагнення до діяльності, щоб воно стало рисою людини і впливало на її життєдіяльність і тоді, коли самі стимулюючі фактори перестають діяти.

Оскільки мотивація має велике значення в навчанні іноземної мови, викладачу важливо своєчасно зберегти, збудити і підтримати її. Але для цього йому необхідно чітко бачити можливі джерела мотивації: усвідомлення і прийняття слухачем соціальної необхідності вивчення іноземної мови, формування у слухачів особистісних потреб вивчення іноземної мови, задоволення від самого процесу навчання, велика роль самого викладача у її формуванні [4].

Мотивація визначає продуктивність навчальної діяльності і є її органічною складовою. Наближення мовної діяльності на занятті до реальної комунікації дає можливість використовувати мову як засіб спілкування, підвищує інтерес слухачів до навчання і до мови, яку вони вивчають. А це можливо саме при

використанні комунікативного методу викладання як такого, що формує мовну компетентність слухача у повсякденні.

Як видно з вищезазначеного, комунікативна методика навчання англійській мові є найбільш ефективною, особливо коли мова йде про організацію навчання в навчальних закладах. Реалізація цієї методики повністю буде залежати від бажання, компетенції та ерудиції викладача. На занятті необхідно закласти основи володіння англійською мовою саме як засобом спілкування, що відкриває можливість переходу від розглядання англійської мови як об'єкта вивчення до використання її на практиці, як корисного інструменту. Уміння залучити слухачів до процесу активного засвоєння англійської мови є справою досить складною і в багатьох випадках визначається намаганням слухачів відпрацювати та вдосконалити свої мовні вміння та навички.

Література:

1. Леонтьєв О. О. Основи психолінгвістики / О. О. Леонтьєв. – М. : Смысл, 1997. – 287 с.
2. Паньків О. Є. Деякі особливості комунікативного підходу у навчанні англійській мові / О. Є. Паньків. – Режим доступу : <http://www-intkonf.org>
3. Рудницька Т. Г. Інноваційні методи навчання іноземних мов у вищій школі в контексті гуманістичної спрямованості навчального процесу / Т. Г. Рудницька. – Режим доступу : <http://www-diploma.org.ua>
4. Якобсон П. М. Психологічні проблеми мотивації людини / П. М. Якобсон. – М. – 1969.

Надійшла до редколегії 19.06.2012 р.

УДК 35.331.446.4

В. О. ЄВДОКИМОВ, Ю. В. КОНОТОПЦЕВА

ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ МОБІНГУ В УПРАВЛІННІ ПЕРСОНАЛОМ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Проаналізовано загальні причини виникнення мобінгу в системі державної служби, визначено напрямки його профілактики та подолання.

Ключові слова: мобінг, цькування, конфлікт, фази розвитку мобінгу, профілактика мобінгу, запобігання мобінгу.

The analysis of general reasons of origin of mobbing is conducted in the system of public service, certainly directions of his prophylaxis and overcoming.

Key words: mobbing; persecution, conflict; phases of development of mobbing; prophylaxis of mobbing; prevention of mobbing.

Суспільні, політичні, соціально-економічні перетворення, що відбуваються в Україні, сформували розуміння необхідності перебудови інституту державної служби. У цьому контексті професійна діяльність посадовців виступає найважливішою складовою розвитку державної служби, яка відіграє значну роль у процесі формування високоефективної системи державного управління. На цьому шляху виникають перешкоди, які пов'язані з процесами деформації діяльності державних службовців під впливом руйнування організаційних, економічних, соціальних і психологічних умов праці. Ці кризові процеси супроводжуються низкою тенденцій у професійній діяльності службовців, серед яких можна виділити такі: низький рівень кваліфікації, організаційно-правові конфлікти, відсутність мотиваційних важелів у роботі, нездатність до прийняття самостійних управлінських рішень, незадовільні комунікації, формальне ставлення до службових обов'язків, відсутність зацікавленості в саморозвитку, домінування службових стереотипів та інше. Розуміння цих деформаційних процесів в Україні потребує вирішення теоретичної і практичної задачі – усунення соціально-психологічних бар'єрів у діяльності державних службовців.

Деформаційні процеси в діяльності службовців є наслідком суперечливості людської природи та проблемних міжособистісних відносин. Серед таких явищ досить активно може розповсюджуватися і мобінг. Зазначимо, що вивчення питань, пов'язаних з проблемною взаємодією посадовців, зокрема з психологічним цькуванням певних осіб, потребує з'ясувати характеристики мобінгу, а також причини його виникнення та шляхи попередження й подолання.

Поняття “мобінг” у перекладі з англійської “to mob” означає – грубити, нападати зграєю, цькувати. Уперше це явище став вивчати на початку 1980-х рр. шведський учений-психолог Ханц Лейман. Під мобінгом в службовому колективі розуміється колективний психологічний терор, цькування відносно кого-небудь з працівників з боку його колег, підлеглих або начальства, здійснювані з метою змусити працівника піти з місця роботи або ослабити міру його соціального або професійного впливу в колективі. У Великобританії застосовується термін “булінг”, який уперше почав застосовувати англійський журналіст Ендрю Адамс в 1990 р.

Метою статті є дослідження причин і наслідків мобінгу задля зменшення його впливу на соціалізацію та формування особистості, формування пропозицій щодо попередження мобінгу в роботі персоналу державної служби.

Мобінг, – вважають фахівці, – володіє величезною руйнівною силою: від самооцінки, що знижується, до проблем, що з'являються в його жертви, зі сном до нервових зривів, від дратівливості до депресії і панічних станів. Трапляються інфаркти. Німецькі психіатри, наприклад, підрахували, що мобінг стає причиною майже 10 відсотків самогубств у країні [1].

Проведене дослідження Британська компанія Trade Union Congress TUC організувала “гарячу лінію” Bad Boss Hotline за якою кожний працівник має можливість поскаржитись на свого керівника. Проведене нею дослідження

засвідчило таке: 38 % респондентів скаржилися на знущання з боку керівництва, 25 – на низьку зарплату, 15 – на контракти (кабальні умови), 13 – на наднормові роботи, 11 – на несправедливий зсув з посади, 10 – на здоров'я і безпеку, 4 – на коротку відпустку, 3 % – на расове, сексуальне переслідування і дискримінацію за віком [3].

Жертвою мобінгу може стати і молодий фахівець, і професіонал зі стажем, і жінка передпенсійного віку. При цьому мобінг в організації можливий як по вертикалі (керівник – підлеглий), так і по горизонталі (працівники одного рангу).

Вивчення явища мобінгу дозволяє визначити основні причини його виникнення в колективі. Найбільш поширеним чинником, що його викликає, є страх. У колективах проявляється насторожене ставлення до осіб, які відрізняються від інших співробітників (образом мислення, зовнішнім виглядом, лінією поведінки тощо), тобто виникає “принцип білої ворони”. Необхідно відмітити, що мобінг з цієї причини не виникає, коли йде процес формування нового колективу, тому що в групі немає поділу на свої та чужі. Але, коли йде мова про сталий колектив, а ще вірогідніше – колектив що “застоявся”, де панує психологічний застій, у цьому випадку явище виникнення мобінгу дуже ймовірне.

Також серед інших причин, які запускають механізм мобінгу, є прихована внутрішня напруга в колективі. Його виникнення можна обґрунтувати наявністю деяких недоліків у діяльності колективу в цілому і взаємодії окремих співробітників зокрема: недоліки в організаційній структурі, невизначеність конкретних цілей, невідпрацьованість правового забезпечення, рутинність процедур діяльності, обмеженість ресурсів. Така ситуація не може постійно накопичуватися, вона потребує психологічного виходу. Цим каталізатором може стати поведінка будь-якого співробітника колективу, який спровокує якусь агресію у свою адресу, і далі це переросте у справжнє емоційне цькування.

Ще одна причина, яка може викликати мобінг, – це неробство більшості співробітників колективу. Коли частина колективу фактично відсиджує свій робочий час, службовці, недовантажені поточною роботою, не мають чітких і конкретних цілей, не зорієнтовані на кінцевий результат, виникає необхідність структурувати свій робочий час. У такому випадку цькуванню може піддаватися співробітник найбільш завантажений роботою.

Дуже часто явищу мобінгу можуть бути підвергнуті “новенькі” співробітники в колективі. Чужа особа в групі викликає неусвідомлений страх, тому що ця особа несе деяку невідомість. Це породжує в колективі суттєву напруженість, яка може викликати психологічну агресію (цькування).

Зазначені причини виникнення цькування в більшості характеризують “горизонтальний мобінг”. Однак існує ще і “вертикальний мобінг” який отримав окрему назву “босінг”. Необхідно підкреслити, що мобінг – це цькування натовпу, а босінг – це тиск окремої особи, відносини з якою мають субординаційний характер. Одна з крупних профспілок Німеччини IG Metall встановила, що в 33 % випадків мобінгу на підприємствах металургійної галузі стороною, яка нападає, є керівник [2].

Босінг може бути викликаний суто особистими обставинами з боку керівника. Наприклад, необхідно позбутися небажаного співробітника. Якщо підлеглий не виконує функціонально-посадові обов'язки згідно із займаною посадою, його можна звільнити в межах правого поля. Але трапляються випадки, коли співробітник не задовольняє особистим мотивам керівника (комплекс “загрозливого авторитету”), в такому випадку він застосовує стратегію витискування підлеглого. Хоча співробітник може нести досить значний тягар функціонально-професійної діяльності в установі. У такому випадку можна стверджувати про професійну непридатність самого керівника.

Найбільш поширеним приводом, що викликає босінг, є неформальні (неслужбові) стосунки, які існували між керівником і підлеглим у недалекому минулому, а зараз керівник намагається повернутись до офіційних стосунків. Таким чином керівництво намагається позбутись колишніх “близьких знайомих”.

Ще одним з чинників босінгу може стати бажання керівника самостверджуватись за рахунок підлеглих. Однак цей чинник викликає горизонтальний мобінг у колективі. Наприклад, керівник видає двом підлеглим одне завдання, таким чином формує атмосферу змагання між ними. Спостерігаючи боротьбу, яким чином вони будуть розштовхувати один одного, намагаючись виграти негласне змагання. А керівник буде відчувати себе “могутнім ляльководом”, що смикає маріонетки за ниточки. Ця позиція керівника є доказом його психологічної збиткової особистості, якій не місце в управлінні організацією.

На практиці виникають випадки іншого виду “вертикального мобінгу” – з боку підлеглих по відношенню до керівника. Найбільш вірогідний варіант розвитку такого сценарію виникає у випадку устаткованого колективу з ядро вираженим неформальним лідером по відношенню до “нового” призначеного керівника, який намітив активні дії до реформування звичного службового устрою життя в установі. Це викликає опір з боку підлеглих, тому що в психологічному застої, в якому знаходиться колектив, немає соціальних стимулів до зростання, однак кожен має “своє насиджене місце” і не бажає змін. Цей керівник наводить страх на підлеглих, які роблять все можливе для знешкодження його джерела. Тому для керівника доцільно застосувати наступний план дій, вивчити існуючі взаємовідносини в колективі (провести соціометричне дослідження), визначити статусно-рольові відносини, провести аналіз мікроклімату колективу, визначити мотиви діяльності більшості службовців (їх бажання, настрої, життєві цінності, установки, наявність спільної мети), відпрацьовані комунікаційні зв'язки, а тільки потім приступати до рішучих дій.

Існують типові фази розвитку мобінгу в колективі, а саме:

1. Формування передумов. Чинники мобінгу були зазначені вище, до них можна додати невіршенні конфлікти, високу емоційну напругу в колективі у зв'язку з несприятливим морально-психологічним мікрокліматом у колективі.

2. Начальна фаза мобінгу. Для зняття емоційної напруги відбувається пошук жертви, на адресу якої відбуваються перші агресивні напади

співробітників (керівника). Жертва відчуває емоційно-психологічний тиск, посилюється цькування.

3. Активна фаза мобінгу. Агресія з боку колег (керівника) становить систематичний характер, незалежно від реальних результатів діяльності співробітника. У жертви виникає стійке відчуття цькування, порушується стан здоров'я, посилюються хронічні хвороби.

4. Соціальна ізоляція жертви мобінгу. У цій фазі співробітник отримує часткову або повну інформаційно-комунікаційну ізоляцію, відстороняється від корпоративних заходів, не отримує схвалення своєї діяльності, втрачає зв'язок зі стратегічними напрямками діяльності організації, підвищується стрес та відчуття занепокоєння, посилюються фізичні та психологічні хвороби.

5. Утрата робочого місця. Формування атмосфери ворожості по відношенню до особи, до якої використовують мобінг (або босінг), триває до тих пір, поки вона не залишить колектив, а можливо, і організацію взагалі [2].

В Європі проблемі мобінгу приділяють значну увагу, саме тому при прийнятті на роботу в трудових угодах окремим пунктом відзначається це явище. І якщо службовець став жертвою цькування на робочому місці, установа виплачує значну матеріальну компенсацію. На відміну від європейських країн, в Україні це явище мало вивчене. У Трудовому кодексі України відсутній термін "мобінг", існують лише деякі згадування щодо неприпустимості дій роботодавця, спрямованих на припинення трудових відносин за власною ініціативою працівника проти його волі. Роботодавцю забороняється шляхом застосування насильства, погроз, введення в оману або іншим способом примушувати працівника до припинення трудових відносин за власною ініціативою проти його волі (Ст. 97 Трудового кодексу України) [4].

Необхідно відзначити, що ефект мобінгу має негативний вплив не тільки по відношенню до системи керівник-підлеглі, але й для самої організації в цілому. Німецький дослідник мобінгу Б. Мешкустат відзначає, що у двох третин тероризованих працівників знижується мотивація праці, у половини з'являється блокада креативного мислення, більше 50 % пропускають роботу унаслідок різних захворювань [2]. У результаті третина працівників міняють роботу в межах свого підприємства, 20 % звільняються самі, 5 – знижують на посаді, 15 % звільняють.

В якості організаційно-управлінських засобів профілактики мобінгу в колективах визначимо такі:

- створення сприятливої соціально-психологічної атмосфери;
- налагодження стійких комунікаційних зв'язків між співробітниками;
- формування чіткої системи розподілу функціональних обов'язків між посадами в установі, унеможливлення дубльованих завдань;
- об'єктивний розгляд питань, пов'язаних із заохоченням і покаранням співробітників;
- сприяння швидкої та безперешкодної соціалізації нових працівників в колективі;
- існування зворотного зв'язку між керівником і підлеглим;

- розвиток професійно-кваліфікаційних і особисто-моральних якостей співробітників колективу;
- формування прозорого механізму прийняття управлінських рішень;
- чітке формулювання “бачення” керівництва і послідовне його використання в практиці професійної діяльності;
- запобігання інтимних та родинних зв’язків в відносинах керівник-підлеглий.

Представляється необхідним здійснювати такі кроки, направлені на запобігання мобінгу:

1. Розробити та застосувати нормативне забезпечення регулювання взаємовідносин у процесі професійної діяльності: на локальному рівні – додаткові положення до трудової угоди, на державному рівні – зміни до закону України “Про державну службу”, наказу Головдержслужби про “Загальні правила поведінки державного службовця”. Ці положення повинні забороняти дії, за які особа несе відповідальність (адміністративну, кримінальну), серед них:

- неетична поведінка співробітників по відношенню один до одного;
- умисні дії (підбурювання до них), які можуть образити гідність співробітника, нанести йому моральну або психологічну травму;
- використовувати будь-які форми мобінгу в якості сприяння конкурентній боротьбі у процесі кар’єрного змагання між посадовцями;
- пасивність дій керівника щодо запобігання проявів мобінгу в трудовому колективі.

2. Підключати кадрові служби до управління соціальними конфліктами (міжособовими і міжгруповими), а в разі неможливості його конструктивного вирішення – здійснити кадрові заходи щодо подальшого роз’єднання суб’єктів мобінгу для виключення безпосереднього контакту між ними.

3. Створювати умови для того, щоб кожен працівник міг оскаржити дії (бездіяльність) посадових осіб у випадках уявного або дійсного морального переслідування індивідуума або соціальної групи.

Численні дослідження дозволили визначити рекомендації щодо поведінки в колективі для запобігання мобінгу на робочому місці:

- прагніть створити доброзичливу атмосферу довкола своєї особистості;
- не будьте джерелом пліток у колективі;
- вивчайте корпоративну культуру колективу, беріть участь у неформальних заходах;
- виконуйте роботу максимально професійно;
- якщо один з співробітників “чіпляється” до Вас, спробуйте поспілкуватися з ним, визначити причини його поведінки;
- не дозволяйте принижувати себе [5].

Використовуючи досвід європейських держав у подоланні проблеми мобінгу на робочих місцях, вважаємо за необхідне створити відповідну національну агенцію, завданнями якої повинні стати такі: моніторинг проявів цькування в трудовій діяльності, підтримка жертв мобінгу; створення (удосконалення) нормативно-правового забезпечення щодо подолання

мобінгу; сприяння вирішенню суспільно-трудових конфліктів. Вирішення цих завдань можливо за допомогою створення телефону довіри для фіксування випадків психологічного терору в організаціях, а також розробки офіційного сайту агенції. Наступним напрямом подальших досліджень з цієї теми слід визначити проведення кількісного та якісного статистичного аналізу фактів прояву мобінгу в системі державної служби України.

Література:

1. *Брынцева Г.* Моббинг дик / Г. Брынцева // Российская газета. – Федеральный выпуск № 5139 (60). – Режим доступу : <http://www.rg.ru/2010/03/24/mobbing.html>
2. *Евтихов О. В.* Моббинг: фазы развития и профилактика / О. В. Евтихов. – Режим доступу : <http://www.management.com.ua/hrm/hrm219.html>
3. *Кичкаев В.* Буллинг. Офисные хулиганы / В. Кичкаев. – Режим доступу : <http://psyfactor.org/lib/bulling.htm>
4. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. № 322-VIII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08>
5. *Соловьев А. В.* Моббинг: психологический террор на рабочем месте. / А. В. Соловьев. – Режим доступу : <http://www.kadrovik.ru/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=10496>

Надійшла до редколегії 22.06.2012 р.

УДК 351.378(477)

Н. С. КАЛАШНИК

МІСЦЕ САМООСВІТИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У ЗДІЙСНЕННІ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Викладено значення самоосвіти державних службовців як передумову регіонального розвитку. Розглянуто фактори, що впливають на ефективність здійснення самоосвіти. Визначено перспективи впровадження самоосвіти у визначенні та здійсненні державної політики різних рівнів.

Ключові слова: самоосвіта, державний службовець, регіональний розвиток, державна політика.

The search is revealed the merit of self-education as a prerequisite for region development. Also there are considered factors, which determine the selfeducation realization success. There are revealed selfeducation perspectives in the formation and realization of the state policy on different levels.

Key words: self-education, state official, region development, state policy.

Економічні та соціальні кризи останніх років поставили світ перед необхідністю переміщення акцентів в економіці та соціальному розвитку, одним з важливих напрямків є використання людського ресурсу. У 2009 р. при ухваленні Радою ЄС Стратегія з освіти та навчання було заявлено, що саме нові знання є ключем виходу із кризи. Також, як зазначено в інформвиданні Представництва Європейського Союзу в Україні “Євробюлетень”, динаміка розвитку європейської економіки останніх років показує, що культурна та креативна індустрія визнаються найдинамічнішим економічним сектором. Основними стратегічними цілями процесів державотворення, які відбуваються зараз в Україні, є покращення економічних показників розвитку країни, розбудова громадянського суспільства та подальша демократизація всіх сфер життя. Для вирішення поставлених завдань необхідним є формування професіоналів-управлінців, здатних не тільки виконувати професійні обов’язки на високому рівні, але й консолідувати зусилля підлеглих і громади й спрямовувати їх на розвиток. Це повинно відбуватися на всіх, без виключення, рівнях управління, починаючи з підприємства і закінчуючи загальнодержавним рівнем.

Успішність регіонального розвитку багато в чому залежить від якості впровадження державної політики щодо певної адміністративно-територіальної одиниці. Обов’язок упровадження державної політики та визначення векторів розвитку певного регіону полягає на службовців органів державної влади та місцевого самоврядування. Отже, максимальне розкриття потенціалу працівника під час професійної діяльності є вже питанням не тільки самореалізації особистості та психологічного комфорту, а питанням подальшого економічного й адміністративного розвитку організації чи підприємства, де працює людина, а в ширшому значенні й розвитку певного регіону і держави.

Вихідні положення питань управління освітою охарактеризовані в працях О. Жабенко, В. Лугового, С. Майбороди та ін., проблеми та перспективи підвищення кваліфікації працівників органів державної влади досліджують Т. Гаман, Е. Молдован, О. Хорошенко та ін., особливості професійної мобільності державних службовців вивчають Л. Горюнова, І. Шпекторенко та ін., питання впровадження регіональної політики та особливості регіонального розвитку висвітлюють В. Бакуменко, С. Борисевич, В. Мартиненко, Л. Штика та ін. Однак питання самоосвіти державних службовців розглядаються, здебільшого, фрагментарно в контексті вищенаведених напрямів досліджень, саме тому вивчення та розвиток цього напрямку підвищення компетентності службовців набуває стратегічного значення.

Мета цієї статті полягає у визначенні місця самоосвіти державних службовців у регіональному розвитку.

З огляду на поставлену мету, в статті вирішуватимуться такі завдання: визначити сучасне розуміння самоосвіти в контексті розкриття потенціалу державних службовців; навести основні фактори, які впливають на здійснення самоосвіти державними службовцями; визначити місце самоосвіти працівників в розвитку регіону, де вони працюють.

З точки зору розкриття та реалізації потенціалу працівника у фаховій діяльності, самоосвіта особистості може розглядатися як інформаційно-забезпечувальна діяльність, яка здійснюється шляхом набування (засвоєння), накопичення, упорядкування, систематизації і відновлення знань з метою задоволення пізнавальних потреб особистості для здійснення різноманітних видів діяльності в руслі виконання нею професійних обов'язків. Виходячи з цього визначення, самоосвіта особистості детермінована декількома групами факторів, а саме: характером і змістом праці людини, адміністративно-організаційними та соціально-економічними чинниками, творчим і інтелектуальним потенціалом самої особистості.

Перша група факторів передбачає спрямованість самоосвіти за змістом та коло освітнього пошуку людини, ту інформаційну галузь, яка повинна бути опрацьована. Наприклад, для державних службовців вказана інформаційна галузь буде поділена на два великих підрозділи. Для всіх державних службовців важливою буде інформація щодо законодавства, проходження державної служби, реалізація державної політики тощо. Другий підрозділ можна назвати вузькопрофільним – це інформація, що стосується фахової діяльності того підприємства, де працює людина, вона необхідна для реалізації потенціалу людини у здійсненні безпосередньо своїх обов'язків за посадою.

Друга група факторів – адміністративно-організаційні та соціально-економічні чинники – передбачає скоріше зовнішній вплив на працівника та створення умов для реалізації його потенціалу шляхом самоосвіти. До цього відноситься забезпечення матеріальними та інформаційними ресурсами, планування та контроль процесу самоосвіти, мотивація та суспільна підтримка тощо. Ця група факторів є універсальною для державних службовців і працівників, які не мають такого статусу. Відмінністю можна вважати хіба що законодавчу регламентацію деяких аспектів самоосвіти для державних службовців, тоді як регламентація самоосвіти працівників інших підприємств буде залежати лише від точки зору на це питання керівництва.

Третя група факторів є важкою для визначення, оскільки залежить від внутрішніх установок особистості, її індивідуального стилю діяльності, бажання розвиватися та потенціалу. Зрозуміло, що у працівника з вищою адаптованістю до змін та кращим потенціалом набуття нових знань і навичок більше шансів знайти кращу роботу та зробити кар'єру. Отже, здатність особистості до самоосвіти та вміння її здійснювати можна розглядати як чинник конкурентоспроможності працівника.

Виходячи з вищевикладеного, можна зробити висновок, що спонукальними силами розвитку потенціалу особистості через самоосвіту виступають фахово-посадові, соціально-економічні, духовні інтереси особистості та природна потреба в самореалізації. Одночасно зазначимо, що жодна з груп факторів не позбавлена певної регіональної детермінації, оскільки зорієнтована на людину соціальна діяльність буде індивідуалізуватися через особливості повсякденних проблем, що потребують рішення. А ці проблеми безпосередньо залежать від середовища, в якому живе людина, в тому числі і регіону.

Успішний розвиток регіону залежить у тому числі і від успішності здійснення регіональної політики державними службовцями на місцях. Тому розкриттю потенціалу державних службовців через самоосвіту слід приділити особливу увагу. З одного боку, самоосвіта державних службовців є формалізованою та законодавчо закріпленою, тобто передбачені адміністративно-організаційні умови для її здійснення. З іншого – саме ця обставина робить самоосвіту державних службовців надмірно централізованою та бюрократичною, спостерігається відірваність державних службовців від суспільства.

Однією з перших країн, яка гостро відчула цю проблему та зробила кроки в напрямку її подолання, є Франція. Реформа професійної освіти державних службовців у цій країні проходить у руслі концепції освіти впродовж життя (FPTLV) [4]. Ця реформа була введена законом № 2007-148 від 15 лютого 2007 р., та фактично розпочата на початку 2009 р., після року роздумів про практичні наслідки. Головною метою реформи стали комп'ютеризація та децентралізація державної служби. Децентралізація державної служби передбачає надання більшої свободи службовцям у прийнятті рішень у межах своїх повноважень, але й покращання їхньої підготовки в тому числі і засобами самоосвіти. Децентралізації, зокрема, планується досягти й через розширення повноважень щодо визначення засобів реалізації державної політики на регіональному рівні з урахуванням особливостей відповідної місцевості [1, с. 613].

Говорячи про роль самоосвіти державних службовців у здійсненні політики держави на регіональному рівні в сучасних умовах, необхідно визначити що саме ми вкладаємо в зміст понять. Нагадаємо, що державні службовці на регіональному рівні є перш за все особами, які здійснюють певні управлінські функції, отже, значення самоосвіти для регіонального управління є одним з ключових понять.

Регіональне управління здійснюється органами державної влади адміністративно-територіальних одиниць (регіонів, автономних республік, областей тощо) у межах їх компетенції. Головною метою регіонального управління є забезпечення комплексного розвитку регіонів з метою підвищення ступеня задоволення соціально-економічних потреб населення певної адміністративно-територіальної одиниці. Регіональне управління здійснюється, як правило, на основі державної регіональної політики як складової національної стратегії соціально-економічного розвитку країни.

Така політика передбачає: врахування особливостей і закономірностей функціонування та розвитку регіонів як відносно самостійних, цілісних систем; найбільш раціональне використання їх ресурсних можливостей; удосконалення правових, економічних, фінансових, організаційних та інших механізмів її реалізації; розв'язання економічних і соціальних проблем депресивних регіонів; вирівнювання стандартів і якості життя громадян, можливостей їхнього соціального забезпечення; підвищення ролі місцевих і регіональних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у розробленні й реалізації

програм регіонального розвитку; застосування інноваційного і стратегічного менеджменту в регіональному управлінні; акцентування уваги на проблемах структурної перебудови економіки та використання переваг територіального поділу і кооперації праці; вирішення проблем трудової міграції та зайнятості населення, поліпшення демографічної ситуації в регіонах; удосконалення державної системи охорони довкілля, пам'яток історії, культури народу, розробку й реалізацію відповідних загальнонаціональних і регіональних програм [2]. Роль самоосвіти державних службовців у здійсненні регіональної політики в сучасних умовах полягає в забезпеченні того, що кожен з тих, хто реалізує державну політику, буде здатен вирішувати конкретні завдання згідно зі своїми посадовими обов'язками. Самоосвіта державних службовців зробить можливою адаптацію загально визначених стратегічних напрямів державної політики до вирішення проблем певної адміністративно-територіальної одиниці, кожного окремого громадянина.

У зв'язку з цим постає питання місця самоосвіти у стратегіях розвитку регіону. Регіональні стратегії розвитку як моделі досягнення соціально-економічних цілей регіонів, які конкретизують загальнонаціональну мету держави в особливих умовах відповідних територій, повинні містити компоненти підтримки самоосвітньої діяльності населення та державних службовців зокрема [Там же]. На початку статті вже йшлося про те, що найдинамічнішим економічним сектором європейської економіки останніх років є креативна індустрія, яка розвивається за рахунок упровадження стратегій освіти впродовж життя, що, у свою чергу, базується на самоосвіті людини. Отже, динамічність розвитку регіонів і його економічна перспективність залежить від людського фактору, здатності до адаптації до нових умов, переробляти інформацію в знання, самовдосконалюватися та своєю діяльністю вдосконалювати оточуюче середовище.

Зазначимо, що завдання самоосвіти в системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців також стосується і працівників органів публічної влади. На регіональному рівні полягає у такому:

– підтримка високого професійного рівня державних службовців і працівників органів публічної влади;

– попередження професійної деградації державних службовців і працівників органів публічної влади (у тому числі, невідповідності підготовки умовам, що динамічно розвиваються, швидке застарівання знань тощо);

– забезпечення максимального розкриття та використання людського ресурсу у професійній діяльності державних службовців і працівників органів публічної влади;

– як форма здійснення навчання забезпечення належної якості інституалізованої освіти (підготовка у ВНЗ і періодичне курсове навчання, забезпечення наступності між ними) державних службовців і працівників органів публічної влади;

– повноцінне та науково обґрунтоване застосування в реалізації програм дистанційної освіти;

– професійне й особисте самовдосконалення, що дозволяє досягти високого загальнокультурного рівня, професійної компетентності, підвищення результативності діяльності за посадою, досягнення професійної майстерності і творчого ставлення до справи.

У сукупності реалізація кожного завдання веде до підвищення якості державної служби в цілому. З іншого боку, на сучасному етапі розвитку державної служби існує низка проблем, що перешкоджає успішному здійсненню державними службовцями самоосвіти. Серед них основними можна назвати: слабку врегульованість питань самоосвіти поза навчального процесу; відсутність методичної бази для самостійної освітньої діяльності державних службовців за напрямами мінімальних стандартів знань (єдиного для всієї державу мінімального стандарту знань для державних службовців за напрямами діяльності та посадами); стихійність здійснення самоосвіти в сучасних умовах, відсутність системи для створення умов для самоосвіти; відсутність наступності між інституціалізованою освітою та самоосвітою на робочому місці; відсутність компетентності самоосвітньої діяльності у державних службовців; відсутність звички до самоосвітньої діяльності; низька мотивація до самоосвіти; різний стан матеріально-технічної бази, яка необхідна для здійснення самоосвіти.

Для вирішення вищезначених проблем на регіональному рівні можуть бути застосовані такі шляхи.

Слабка врегульованість питань самоосвіти поза навчального процесу вирішується через створення організаційних і правових умов для існування різноманітних програм і навчальних планів у контексті забезпечення безперервної освіти, а також прийняття регіональних нормативно-правових актів, які б врегульовували питання організації та стимулювання самоосвіти.

Відсутність методичної бази для самостійної освітньої діяльності державних службовців за напрямами мінімальних стандартів знань, а також стихійність здійснення самоосвіти можна подолати через розробку Національною академією державного управління при Президентові України та регіональними інститутами програм самоосвіти для різних органів державної та публічної влади регіону з урахуванням їх завдань та специфіки роботи, здійснення такого співробітництва постійно, а не ситуативно, створення електронного ресурсу з різноманітними програмами для самоосвіти, а також можливість перевірити свої знання он-лайн.

Відсутність наступності між інституціалізованою освітою та самоосвітою на робочому місці є однією з проблем, яка потребує найбільшої уваги та варіативності рішень. Наприклад, створення електронного ресурсу, де вже після курсового навчання можна оновити знання, періодичний дистанційний контроль знань, упровадження практики проведення семінарів-звітів на місцях після курсового навчання тощо.

Відсутність компетентності самоосвітньої діяльності можна подолати через запровадження в інституціалізованій освіті навчального курсу з здійснення самоосвіти, де б викладалися науково обґрунтовані методики здійснення

самоосвіти на робочому місці, а також (особливо для середньої та вищої ланок) організація самоосвіти в колективі, в організації чи на підприємстві.

У свою чергу звичку до самоосвітньої діяльності можна сформуванати (якщо вона не була сформована в дитинстві), але це процес довготривалий і комплексний. Повинен починатися з першого курсу ВНЗ та підтримуватися впродовж всієї професійної діяльності. А не тільки на періодичному курсовому навчанні, повинні проводитися роз'яснення керівникам підрозділів змісту та практичного значення самоосвіти, проводяться інтерактивних конференцій, кругли столи, обговорення, конкурси тощо на робочому місці.

Низька мотивація до самоосвіти є питанням скоріше особистісно значущим ніж проблемою регулювання. Але стимулювати людину до самоосвіти в межах професійної діяльності можливо, наприклад ефективним могла б бути розробка механізмів стимулювання для здійснення державними службовцями безперервної освіти (пряма залежність службового просування, матеріального забезпечення та атестації державного службовця з результатами його самоосвіти), застосування заходів демотивації в разі невиконання обов'язкових вимог до здійснення освітньої та самоосвітньої діяльності тощо.

Стан матеріально-технічної бази, яка необхідна для здійснення самоосвіти, потребує покращання, основними напрямками є забезпечення вільного доступу до джерел інформації через інтернет, комп'ютеризація, забезпечення технічного обладнання для семінарів, конференцій інших комунікативних заходів.

Як висновок зазначимо, що успішна реалізація державної політики на всіх рівнях, зокрема регіональному, залежить від тих, хто її впроваджує, до видів діяльності, які від них вимагаються. Одним з дієвих ресурсів готовності та спроможності державних службовців до впровадження державної політики на регіональному рівні є їх самоосвіта за визначеними на загальнодержавному рівні напрямами. До перспективних напрямів подальшого дослідження у даному напрямку можна віднести: визначення особливостей самоосвіти державних службовців і працівників органів місцевого самоврядування, розробка методичного забезпечення та програм самоосвіти для органів державної та публічної влади різних регіонів з урахуванням їх завдань і специфіки діяльності, розробка засад і механізмів подолання відсутності наступності між інституціалізованою освітою та самоосвітою на робочому місці тощо.

Література:

1. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. М. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

2. FPTLV. – Режим доступу : http://www.vae.gouv.fr/_pdf/fonct_publ/loi2007_148.pdf.

УДК 35.08

В. М. ЩЕГОРЦОВА

**УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ:
ТЕОРІЯ МОТИВАЦІЇ**

Зроблено аналіз наукових підходів і практичних рекомендацій використання функції мотивації в управлінні персоналом органів публічної влади. Представлено узагальнений підхід до класифікації видів мотивації праці.

Ключові слова: управління персоналом публічної служби, мотивація праці, класифікація видів мотивації праці.

The article presents an analysis of scientific approaches and practical guidelines using the motivation of the management personnel of public authorities. Presented a generalized approach to the classification of work motivation.

Key words: personnel management of public service motivation, classification of motivation.

Ефективність роботи будь-якої організації залежить не лише від якісно розроблених планів й організації роботи, а від самих людей, їх трудового потенціалу, працездатності, ініціативності та наполегливості в реалізації цих планів. Від професійної компетентності й ділової активності, прагнення до самовдосконалення та самореалізації державних службовців залежать результати роботи органу державного управління.

Вагомий внесок у розроблення теоретичних і практичних засад трудової мотивації зробили вітчизняні та зарубіжні вчені: М. Армстронг, В. Асеев, В. Воронкова, Н. Гавкалова, Г. Дмитренко, М. Дороніна, Е. Наумік, О. Соловійов, А. Єгошин, А. Єськов, О. Жилін, С. Іванова, П. Капустянський, А. Колот та ін.

Метою роботи є аналіз наукових підходів і практичних рекомендацій використання функції мотивації в управлінні персоналом органів публічної влади.

Мотивація є основною функцією державного управління, що здатна спонукати державного службовця працювати ефективно, самовіддано і творчо, розкривати та використовувати його трудовий потенціал, зацікавлювати державного службовця на довготривалі та сумлінні проходження служби.

Вітчизняні науковці під поняттям “мотивація” часто розглядають внутрішнє спонукання до активності, а зовнішнє спонукання – як поняття “стимулювання”. Автори досліджень з управління персоналом визначають стимулювання як засіб винагородження працівників за участь у виробничому процесі [2, с. 279]. Цю ж думку підтримує В. Сладкевич, який зазначає, що стимулювання має щось матеріальне, воно характеризує певні блага [9, с. 31].

У зарубіжних літературних джерелах термін “мотивування” визначається як зовнішній вплив з метою сформувані внутрішнє спонукання, а термін

“стимулювання” практично не використовується. Так, французькі дослідники менеджменту на державній службі С. Алес’єн та Д. Фушер зазначають, що мотивувати – це значить створювати та підтримувати ситуації, які стимулюють бажання працівника реалізовувати свої старання та досягати цілі, що були визначені [11, с. 193]. Американський учений у сфері управління людськими ресурсами М. Армстронг вважає, що мотивувати людей – значить, змушувати їх рухатися в певному напрямку для досягнення певного результату [1, с. 155]. Автор численних праць з менеджменту Е. Уткін підтримує вищезазначені погляди та стверджує, що мотивувати – впливати на людину через пробудження в неї певних мотивів [10, с. 16].

На практиці часто зустрічається однакове розуміння та використання понять “мотив” і “стимул”, але їх слід розрізнити. Стимули є інструментами, що викликають дію певних мотивів. Найкраще, на нашу думку, характеризує поняття “стимул” український дослідник проблем мотивації А. Колот. Під стимулом він розуміє зовнішнє спонукання, що мають цільову спрямованість, крім того, стимул перетворюється на мотив лише тоді, коли він сприйнятий та усвідомлений людиною [5, с. 14]. Найголовніша відмінність стимулу від мотиву, на думку В. Сладкевича, у тому, що стимули характеризують певні блага, а мотиви – намагання людини отримати ці блага та задовольнити свої потреби [9, с. 31].

З вищевикладеного можна зробити висновок, що поняття “мотивація” та “мотивування” більш логічно пов’язувати з процесами, які виникають у свідомості людини, а вплив ззовні, з боку керівництва пов’язувати з поняттям “стимулювання”. Головна відмінність цих понять, на нашу думку, полягає в тому, що стимулювання перетворюється на мотивування лише тоді, коли стимули сприймаються людиною і викликають певну внутрішню активність. Але в межах даного дослідження поняття “мотивування” розглядається як процес впливу на людину, її трудову поведінку з боку керівництва шляхом використання особливих методів, що засновані на психологічних особливостях людини.

Зазначена різноманітність визначень свідчить про те, що сутність і природа такого складного явища, як мотивація, потребують глибокого аналізу та детальної класифікації. У науковій літературі існує багато підходів до класифікації мотивації.

Є. Ільїн поділяє мотивацію за джерелами виникнення мотивів: внутрішньоорганізована мотивація (обумовлена мотиваційною сферою людини, тобто потребами, мотивами, цінностями, інтересами) і зовнішньоорганізована мотивація (обумовлена впливом ззовні, за рахунок використання методів мотивації) [4, с. 75, 89]. Слід зазначити, що під внутрішньоорганізованою мотивацією розуміють самомотивацію, тобто це така якість людини, що внутрішньо спонукає людину до діяльності, вона не спричинена зовнішнім впливом, залежить тільки від особистісних характеристик людини. Слід зазначити про важкість відокремлення зовнішньої та внутрішньої мотивації, вони знаходяться у взаємозалежності, наприклад, внутрішня мотивація може бути спричинена зовнішнім впливом, а при розробці

та впровадженні зовнішньоорганізованої мотивації необхідно враховувати внутрішньоорганізовану мотивацію. Найбільшого ефекту від упровадження мотивації досягають ті керівники, що забезпечують поєднання методів мотивації та їх засобів впровадження з внутрішніми мотивами та потребами працівника.

М. Семікіна класифікує мотивацію залежно від досягнення кінцевого результату трудової діяльності: ефективна мотивація (що в результаті цілеспрямованого впливу на працівника призвела до бажаного результату, реалізації поставлених задач) або неефективна мотивація (що не призвела до бажаної поведінки працівника або не спонукала працівника виконувати свої обов'язки якнайкраще) [7, с. 47].

А. Колот поділяє мотивацію за видами основних груп потреб на матеріальну, трудову та статусну мотивацію [5, с. 49]. Матеріальна мотивація обумовлюється прагненням людини до поліпшення свого добробуту, до економічної вигоди. Трудова мотивація пов'язана зі змістовністю праці, користю самої праці, з самовираженням, самореалізацією працівника у трудовому процесі. Статусна мотивація зумовлена прагненням людини займати престижне поважне місце в суспільстві, колективі, бути офіційним чи неофіційним лідером, користуватися авторитетом.

А. Сіцинський пропонує класифікувати типи мотивації за стилем керівництва: гуманістична мотивація (притаманна альтруїстичним керівникам, що характеризується бажанням бути корисним своїм підлеглим), активно-пізнавальна мотивація (керівник прагне вивчати інтереси підлеглих, поглиблює свої знання заради ефективного управління), самоактуалізуюча (керівник намагається утвердитися в ролі керівника, проявляє свої особистісні та професійні можливості), активно творча мотивація (керівник постійно виявляє активність щодо пошуку оптимального управління), Я-концентрована мотивація (керівник намагається творчо здійснювати управлінські функції, заслужити повагу підлеглих) та ситуативна мотивація (керівник сумнівається в своїх рішеннях, постійно незадоволений зовнішніми факторами, що йому заважають) [8, с. 108–109].

Залежно від строку дії трудового мотиву мотивацію класифікують на ближню (орієнтує працівника на короткострокову поведінку, наприклад, ставиться конкретне завдання, за результатами якого працівник отримує винагороду), постійну (націлена на вироблення у працівника намагання працювати якнайкраще, характеризується постійним стимулюванням), дальню (націлена на довгострокову мотивацію працівника працювати для досягнення мети організації).

Мотивація може бути представлена як у прямій формі, що виражається в безпосередньому використанні методів мотивації (винагорода, премії, подяка), так і в непрямій формі (скорочений робочий день).

В. Сладкевич розподіляє мотивацію за принципом використання засобів: нормативна мотивація (мотивування людини шляхом ідейно-психологічного впливу, переконування, навіювання), примусова мотивація (заснована на владі та погрозах) та стимулювання (вплив на людину за допомогою благ) [9, с. 10].

Н. Самоукіна ділить мотивацію на позитивну (спрямована на винагородження по результатах праці) та негативну (складається з системи

санкцій та покарань за низькі результати праці, неправильну поведінку) [6, с. 18]. Також авторка розподіляє мотивацію на загальну (для всіх працівників організації), групову (для окремих груп, відділів) та індивідуальну (для кожного працівника окремо). Звичайно, в кожній організації існує загальна система мотивації, куди входять загальні економічні, адміністративні та соціально-психологічні методи мотивації (принципи оплати праці, професійного та кар'єрного росту тощо). Та оскільки в кожній людини своя мотиваційна сфера, то і підходи щодо мотивації повинні бути індивідуальні, саме це і дає змогу отримати найбільший ефекту від мотивації.

Відомо, що різні мотиви мають різну силу, це дає змогу говорити про високу, помірну та низьку мотивацію. Залежно від внутрішньої мотивації людини та від ефективності використання засобів мотивації відбувається посилення або послаблення мотивації. Мотиви та потреби людини можуть змінюватися або втрачати актуальність, тому для постійної підтримки мотивації на бажаному рівні керівництво повинно реагувати на ці зміни шляхом корегування методів мотивації.

Узагальнення вищевикладеного дає змогу представити класифікацію мотивації у вигляді таблиці (таб.).

Таблиця

Класифікація мотивації

<i>Класифікаційна ознака</i>	<i>Класифікаційні групи мотивації</i>
За джерелами виникнення мотивів	– внутрішньо організована; – зовнішньо організована
Залежно від досягнення кінцевого результату	– мотивація ефективна; – мотивація неефективна
За основними групами потреб	– матеріальна; – трудова; – статусна
За стилем керівництва	– гуманістична; – активно-пізнавальна; – самоактуалізуюча; – активно творча; – Я-концентрована; – ситуативна (адаптивно невизначена)
Залежно від строку дії мотивів	– близька; – постійна; – дальня
За напрямком використання	– пряма; – непряма
За засобами використання	– нормативна; – примусова; – стимулююча
За напрямком на досягнення цілей	– позитивна; – негативна
За широтою розробки та використання	– загальна; – групова; – індивідуальна
За силою прояву мотивів	– висока; – помірна; – низька

Для кращого розуміння сутності мотивації та з метою уніфікації низки категорій необхідно проаналізувати такі поняття, що додатково характеризують зміст мотивації: мотиваційний потенціал, спрямованість особистості, мотиваційна сфера (мотиваційне поле), фактори мотивації.

У науковій літературі поряд з поняттями “інноваційний потенціал”, “трудоий” і “кадровий потенціал” зустрічається поняття “мотиваційний потенціал”. Мотиваційний потенціал організації означає наявність мотивованих працівників, орієнтованих на досягнення цілей організації. Кожна людина має особистий мотиваційний потенціал – карту мотиваторів, тобто набір мотивів, що визначають поведінку людини і спонукають її до дії, крім того дослідник наголошує на можливості корегування мотиваційного потенціалу у напрямку, потрібному організації. Найбільш повне поняття “мотиваційного потенціалу” дає, на наш погляд, М. Семикіна, яка визначає його як складову трудового потенціалу, що відображає готовність працівника до максимальної трудової віддачі, реалізації в процесі праці своїх знань, здібностей, професійних навичок та вмій [7, с. 159].

Автори дослідження спрямованості особистості державного службовця визначають цю спрямованість як якість, що визначає сукупність стійких мотивів, що орієнтують життєдіяльність особистості та визначаються її потребами, потягами, бажаннями, інтересами, схильностями, цінностями [3, с. 85].

Погоджуємось з думкою Є. Ільїна, що, на відміну від спрямованості особистості, що пов'язана з домінуючими мотивами, під мотиваційною сферою (мотиваційним полем) особистості розуміється вся існуюча сукупність мотиваційних утворень: мотивів, потреб, інтересів та цілей [4, с. 182]. Мотиваційну сферу людини характеризують такі параметри, по-перше, розвинутість (якісна різноманітність мотивів), по-друге, гнучкість (рухливість зв'язків між потребами, мотивами, цілями), по-третє, ієрархічність (характеризує рангову упорядкованість складових мотиваційної сфери).

Фактори мотивації (мотиватори) є причинами, що спонукають людину до діяльності. Вони поділяються на внутрішні (залежать і визначаються мотиваційною сферою людини) та зовнішні (це методи мотивації, що здійснюють вплив ззовні). Важко розмежувати вплив якихось одних факторів мотивації, в одному випадку діяльність людини може бути спричинена внутрішніми, а в іншому – зовнішніми мотиваторами. Найбільш вдалий ефект від застосування зовнішніх мотиваторів відбувається тоді, коли вони співпадають з внутрішніми мотиваторами, тобто особистими мотивами, цілями людини.

Внутрішня мотивація людини складається із різноманітних потреб, мотивів, цілей та інтересів, тому застосовувати методи мотивації необхідно комплексно. Крім того, кожна особистість має характерну, тільки їй властиву мотиваційну сферу, тому про розробці та впровадженні методів мотивації

необхідно використовувати індивідуальний підхід. Найкращий результат від мотивації як функції управління досягається тільки за умов комплексно-цільового підходу до розробки системи заходів стосовно підвищення трудової активності.

Використання функції мотивації праці державних службовців в органах виконавчої влади позитивно вплине на діяльність усієї системи державної служби, дозволить залучати та утримувати висококваліфіковані та досвідчені кадри, запобігати проявам корупції, забезпечить конкурентоспроможність державної служби, підвищить зацікавленість державних службовців у сумлінній і результативній праці з виявом ініціативи й творчого підходу.

Література:

1. *Армстронг М.* Практика управления человеческими ресурсами / М. Армстронг ; [пер. с англ. С. Мордовин]. – 8-е изд. – СПб. : Питер, 2008. – 832 с.
2. *Базаров Т. Ю.* Управление персоналом / Т. Ю. Базаров, Б. Л. Еремин. – М. : ЮНИТИ, 2003. – 560 с.
3. *Дзівінчук Д. І.* Психологія управління : практикум / Д. І. Дзівінчук, В. І. Малімон. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2007. – 244 с.
4. *Ильин Е. П.* Мотивация и мотивы / Е. П. Ильин. – СПб. : Питер, 2002. – 512 с.
5. *Колот А. М.* Мотивация персонала / А. М. Колот. – К. : КНЕУ, 2002. – 337 с.
6. *Самоукина Н.* Эффективная мотивация персонала при минимальных финансовых затратах / Н. Самоукина. – М. : Вершина, 2008. – 224 с.
7. *Семикіна М. В.* Мотивация конкурентоспособной праці: теорія та практика регулювання : [монографія] / М. В. Семикіна. – Кіровоград : Пік, 2003. – 426 с.
8. *Сіцінський А.* Аналіз теоретичних основ мотивації досягнення в управлінській діяльності / А. Сіцінський // зб. наук. пр. НАДУ при Президентіві України ; за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – Вип. 1. – Ч. V. – С. 103–111.
9. *Сладкевич В. П.* Мотивационный менеджмент / В. П. Сладкевич. – К. : МАУП, 2001. – 168 с.
10. *Уткин Э. А.* Мотивационный менеджмент / Э. А. Уткин, Т. В. Бутова. – М. : ТЕИС, 2004. – 236 с.
11. *Alécian S.* Le management dans le service public / S. Alécian, D. Foucher. – Paris : Editions d'Organisation, 2002. – 446 p.

Надійшла до редколегії 07.06.2012 р.

УДК 35.085:37

О. І. ПОПОВА

ПРОФЕСІЙНА КОМПЕТЕНТНІСТЬ КЕРІВНИКА ОСВІТНЬОЇ ГАЛУЗІ У ВИМІРІ СЬОГОДЕННЯ

Обґрунтовано компетентнісний підхід як методологічний засіб концептуалізації проблеми підготовки керівників освітньої галузі в сучасних умовах, розглянуто професійну компетентність керівника як важливий чинник удосконалення управлінської діяльності та розкрито її складові.

Ключові слова: компетентнісний підхід, компетенція, компетентність, професійна компетентність, менеджер освітньої галузі.

This article throws light on competence approach as methodological way of conceptualization of the problem of educational branch authorities nowadays as well as professional competence of a leader as an important factor of perfection of managerial activity and its compounds.

Key words: competence approach, competency, competence, professional competence, manager of educational branch.

Виклики, які постали перед освітньою сферою в ХХІ ст., а саме: рівний доступ до якісної освіти, навчання упродовж життя, рух до суспільства знань – потребують нових підходів до управління галуззю. Це підвищує відповідальність керівників за стан розвитку освіти в кожному конкретному регіоні, посилює вимоги до їх професійної компетентності.

Знання про світові тенденції освітніх змін, основи системного проектування інноваційного педагогічного процесу, програмно-цільове управління, уміння відслідковувати та аналізувати перешкоди, розробляти ефективні механізми подолання проблем, визначати пріоритети та бачити перспективи на цьому шляхи, запроваджувати нові форми та методи управління, способи його самоорганізації та децентралізації – далеко не весь перелік питань, якими повинен володіти сучасний керівник освітньої галузі, справжній менеджер освіти для того, щоб адекватно впливати на її розвиток.

До того ж особливість управлінської діяльності керівника органу управління освітою в умовах сьогодення визначається модифікацією і появою нових функцій управління; стратегічної, представницької, соціально-психологічної, інноваційної тощо.

Таким чином, професійна компетентність керівника стає його провідною якісною характеристикою, а рівень його професійної компетентності як особистості значною мірою визначає напрямки та ефективність розвитку освітньої галузі.

Метою статті є висвітлення питання професійної компетентності керівника освітньої галузі, розкриття складових на засадах компетентнісного підходу.

В останні десятиріччя питання формування професійної компетентності осіб, які обіймають керівні посади в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, є предметом наукових досліджень вітчизняних учених. Зокрема, слід відмітити наукові доробки В. Авер'янова, Н. Нижник, Н. Ничкало, О. Оболенського, Л. Паращенко, С. Серьогіна, С. Хаджирадевої, В. Ягупова. Проблемні питання освіти та підвищення кваліфікації управлінських кадрів розглядали відомі вітчизняні дослідники В. Бакуменко, В. Вікторов, Н. Гончарук, В. Князев, В. Луговий, С. Майборода та ін.

Разом із тим, попри нібито значну увагу науковців до проблеми формування фахової компетентності керівників, наукову розробку цього напрямку в галузі освіти не можна вважати вичерпною. Так, деякі аспекти професійної компетентності керівників системи загальної середньої освіти вивчали вітчизняні та зарубіжні вчені в різні періоди функціонування системи освіти: С. Батишев, В. Бондар, Т. Браже, Л. Васильченко, Л. Даниленко, І. Жерносек, Г. Єльнікова, Л. Калініна, Л. Карамушка, В. Маслов, Т. Сорочан та ін. Проте потребує дослідження питання професійної компетентності сучасного менеджера освітньої галузі, адже компетенції, коло питань, які доводиться вирішувати керівнику органу управління освітою, значно ширше, а тому і рівень компетентності має бути відповідним. Цілком зрозуміло, що професійна компетентність відіграє провідну роль у діяльності керівника, є важливим чинником удосконалення управління галуззю, забезпечення якості освіти на підпорядкованій території. Звідси виникає потреба щодо розробки теорії та практики професійної компетентності керівника органу управління освітою. Власне, на актуальності сучасних вимог до рівня професіоналізму управлінських кадрів зосереджує увагу і відомче Міністерство, в аналітичних матеріалах якого зазначається, що якісні зміни, які відбуваються в системі освіти, зумовлюють гостру потребу у висококваліфікованих управлінських кадрах за відсутності в державі навчальних закладів, які б їх готували. [14, с. 160–161]. Це підтверджує і практика діяльності, оскільки на прикладі багатьох регіонів України ми бачимо, що в останні роки на посади керівників органів управління освітою, як правило, призначаються особи з педагогічних працівників, які здебільшого не мають досвіду управлінської діяльності, або ще гірше – директори навчальних закладів, що не користуються повагою та авторитетом у громадськості і освітян конкретної території.

При цьому варто погодитися з точкою зору В. Луначека, який зазначає, що більшість керівників районних (міських) управлінь освіти працюють на посаді від одного до трьох років і не мають необхідної освіти, пов'язаної з виконанням ними функцій менеджера; є факти, коли тривалий час освітою регіону керують представники, які жодного дня в навчальному закладі не працювали, не знають його специфіки, мало відомі до моменту свого призначення місцевій педагогічній громаді [7].

Одним зі стратегічних напрямів реформування вітчизняної системи управління в будь – якій галузі є впровадження компетентнісного підходу, який підсилює практичну зорієнтованість управління, його предметно-професійний аспект, підкреслює роль досвіду, умінь практично реалізувати знання, вирішувати конкретні завдання. З огляду компетентнісного підходу поняття “професійна компетентність фахівця” (у нашому контексті “менеджера освіти”) набуває нового значення і розглядається як здатність (готовність) до реалізації компетенцій, необхідних для ефективного здійснення професійної діяльності в певній сфері. Компетенція визначається як загальна здатність, що базується на знаннях, досвіді, цінностях, здібностях, набутих завдяки навчанню. Отже, поняття компетентності не зводиться тільки до знань і навичок, а належить до сфери складних умінь і якостей особистості [12, с. 180]. Звідси конкурентноздатність менеджера освіти варто розглядати не лише як суму набутих ним конкретних знань, умінь і навичок, а набір компетенцій, які фактично характеризують різноманітну, значно ширшу реалізаційну його здатність самостійно відповідально вирішувати різноманітні професійні та соціальні завдання в конкретній ситуації.

Поняття “менеджер освіти” як цілеспрямовано професійно підготовлений фахівець, здатний до того, щоб працювати в швидкозмінних ринкових умовах й управляти як різноманітними типами навчальних закладів, так і масштабами усієї галузі, цілком вмщує всі вимоги глобалізаційного суспільства з ринковими соціально-економічними основами до управління освітою.

У контексті нашого дослідження звернемося до тлумачення власне поняття професійної компетентності. Так, в “Енциклопедії освіти” знаходимо: “професійна компетентність” (лат. *professio* – офіційно оголошене заняття; *competere* – досягати, відповідати, підходити) – інтегративна характеристика ділових і особистісних якостей фахівця, що відображає рівень знань, умінь, досвіду, достатніх для досягнення мети з певного виду професійної діяльності, а також моральну позицію фахівця. Отже, компетентність фахівця включає професійні знання, вміння і навички, досвід роботи в певній виробничій галузі виробництва, соціально-комунікативні й індивідуальні здібності особистості, що забезпечують самостійність у здійсненні професійної діяльності.

Поняття “компетентність” застосовується стосовно різних категорій фахівців, характер праці яких пов’язаний з прийняттям відповідних рішень, тобто тих, котрі уповноважені вирішувати [3, с. 722]. У контексті – це управління.

Так, І. Зязюн розглядає “компетентність” як оцінну категорію, що характеризує людину як суб’єкт діяльності, її здатність успішно виконувати свої повноваження, а також як особливий тип організації знань, що забезпечує можливість прийняття ефективних рішень [9, с. 24]; Л. Даниленко – як інтегральну якість особистості, що має свою структуру, яка дозволяє керівнику у найбільш ефективний спосіб здійснювати свою діяльність, а також саморозвиток і самовдосконалення як у системі підвищення

кваліфікації, так і в процесі самостійної роботи [2, с. 46]; В. Маслов – як систему теоретико-методологічних, нормативних положень, наукових знань, організаційно-методичних і технологічних умінь, необхідних особистості для виконання посадово-функціональних обов'язків, та відповідні моральні й психологічні якості [6, с. 32]; Б. Гершунський – як результат розвитку особистості. Компетентність визначається рівнем власної професійної освіти, досвідом та індивідуальними здібностями людини, її прагненням до неперервної самоосвіти й самовдосконалення, творчим ставленням до справи [13].

В. Олійник, І. Єрмаков, С. Клепко вважають, що професійна компетентність – інтегрована якість особистості, що має свою структуру й дозволяє фахівцеві у найефективніший спосіб здійснювати свою діяльність, а також сприяє його саморозвитку й самовдосконаленню як у системі післядипломної освіти, так і в процесі самоосвіти [11].

Л. Васильченко та І. Гришина зазначають, що професійна компетентність керівника – це його професійно-особистісна якість, яка виявляється в усій сукупності реальних обов'язків, для належного виконання яких він повинен мати необхідну підготовку і діяти з вимогами службового та громадянського обов'язку [1, с. 47].

О. Овчарук на основі аналізу значної кількості джерел доходить висновку, що більшість науковців вважають необхідним визначити, відібрати та ґрунтовно ідентифікувати обмежений набір компетентностей, які є найважливішими, інтегрованими, ключовими. Такий підхід, на її думку, дав підстави зарубіжним науковцям дійти висновку, що ключові (найвагоміші та найінтегрованіші) компетентності сприяють досягненню успіхів у житті; сприяють підвищенню якості суспільних інститутів; відповідають багатоманітним сферам життя [4, с. 8].

Представники Європейського Союзу особливе значення в організації професійної освіти надають п'яти ключовим компетенціям:

– соціальної (здатність узяти на себе відповідальність, здатність спільно виробляти рішення і брати участь у його реалізації, толерантність до представників різних етнокультур і релігій, прояв зв'язку особистих інтересів із потребами підприємств і суспільства);

– комунікативній (визначає володіння технологіями спілкування, усного і письмового спілкування різними мовами, у тому числі й комп'ютерного програмування, включаючи спілкування через Інтернет),

– соціально-інформаційній (характеризує володіння інформаційно-комунікаційними технологіями і критичне ставлення до соціальної інформації, яку поширюють засоби масової інформації);

– когнітивній (готовність до постійного підвищення освітнього рівня, потреба в актуалізації та реалізації власного особистісного потенціалу, здатність самостійно здобувати нові знання й уміння, здатність до саморозвитку);

– спеціальної (здатність самостійно виконувати професійні дії, оцінювати результати своєї праці) [11, с.43].

Водночас, як зазначає В. Лунячек, у контексті наведених ключових компетенцій необхідно наголосити також на формуванні окремих компетентностей: фінансової, інноваційної, технологічної, інформаційно-комунікаційної та оцінювальної. Вони є найбільш актуальними у плані професіонального становлення керівників системи освіти в сучасних умовах [7, с. 160].

Так, фінансова компетентність передбачає знання керівником бюджетного кодексу, формульного принципу формування бюджету, розуміння використання коефіцієнтів у нинішній формулі визначення обсягів міжбюджетних трансфертів, знання механізмів формування й розподілу субвенцій, порядку складання, затвердження й виконання кошторису та ін.

Основні засади інноваційної компетентності визначаються як уміння створювати інноваційне середовище, сформоване на принципах гуманістичної педагогіки, розвивати новий тип організаційної структури управління, забезпечувати умови для постійного підвищення професійної компетентності педагогічних працівників, взаємодіяти з науковими закладами та громадськими організаціями [Там же, с. 161].

У сучасних умовах розвитку освітньої галузі технологічна компетентність передбачає елементарну обізнаність керівника щодо педагогічних, управлінських, інформаційно-комунікаційних технологій, технологій соціального партнерства та ін. Керівник повинен організувати їхнє доцільне використання для отримання оптимального освітнього результату. Окремо слід наголосити на використанні технології моніторингу якості освіти як інструмента прийняття виважених управлінських рішень. У межах цієї компетенції як складову важливо виділити програмну компетентність. Адже сьогодні, коли розвиток і фінансування галузі відбувається переважно за програмно-цільовим методом, керівник повинен уміти створювати галузеві програми з використання сучасного інструментарію, що передбачає, зокрема, вимірювання і відповідно оцінювання отриманих результатів.

Інформаційно-комунікаційна компетентність надає можливість керівнику працювати зі стандартним пакетом Microsoft Office, користуватися засобами електронної пошти, інформаційними ресурсами інтернету, організувати відповідну роботу в підпорядкованих закладах і установах освіти. На формування цієї компетенції впливає також наявність і якість освітніх інформаційних ресурсів. Попри позитивні темпи інформатизації в країні, це завдання так і не вирішено в повному обсязі. Не всі навчальні заклади мають свої освітні сайти, а тому інтерактивне спілкування між суб'єктами і об'єктами системи освіти засобами інформаційно-комунікаційних технологій потребує вдосконалення.

Поділяємо точку зору В. Лунячека щодо важливості оцінювальної компетентності. В умовах розвитку процесів поліпшення якості освіти важливою є спроможність керівника застосувати сучасні технології для оцінювання якості освіти на підпорядкованій йому території [Там же, с. 161].

На часі, на нашу думку, нормативно-правова компетентність керівника. На жаль, не всі відділи (управління) освіти мають юрисконсульта, не говорячи вже про юридичну службу. Тож знання керівником господарського, трудового та інших видів законів, нормативно-правових основ функціонування та розвитку системи освіти, досвід та вміння використовувати ці знання на практиці є конче необхідним.

Актуальною є наукова компетентність, яка передбачає наявність у керівника знань у відповідних сферах науки, здатність до організації наукових досліджень, і навіть не зайвим, на нашу думку, є наявність досвіду самостійної науково-дослідницької праці. Нові цінності освіти, що виникають у процесі її модернізації, формування іміджу галузі базується на нових парадигмах інноваційної освітньої та наукової діяльності, переході від розуміння освіти як сфери споживання, тобто передавання і отримання знань, до сфери творення – особистого і корпоративного опанування і компетентного застосування знань, конкурентоспроможності. У сучасних умовах все більшого значення набуває залучення учнівської молоді до науково-дослідницької роботи через участь її в Малій академії наук, що, у свою чергу, передбачає співпрацю відділів (управлінь) освіти з вищими навчальними закладами, заохочення до цієї роботи викладачів, учених.

Саме тому свою місію сучасний менеджер освітньої галузі повинен вбачати в реалізації на підпорядкованій території моделі випереджаючої освіти, заснованої на ідеї становлення всебічно розвинутої особистості та її вмінні адаптуватися до швидких змін у сучасному світі, що в умовах сьогодення є основою компетентнісного підходу. Як зазначає Г. Селевко, компетентнісний підхід передбачає поступову переорієнтацію домінуючої освітньої парадигми на створення умов для оволодіння людиною комплексом компетенцій, які відображають її потенціал, здатність до активних форм взаємодії із зовнішнім оточенням [10].

Та, водночас, для забезпечення такого розвитку освіти керівнику галузі повинен бути властивий високий рівень професійної компетентності. З огляду на викладене вище та зважаючи на те, що основною роботою керівника органу управління освітою є організаційна управлінська діяльність, а також те, що він повинен охоплювати різноманітні напрямки і сфери освітньої галузі, важливим і, на наш погляд, інтегральним критерієм його професійної майстерності є управлінська компетентність. Управлінську компетентність менеджера освітньої галузі розглядаємо як готовність і здатність керівника точно формулювати, цілісно й глибоко аналізувати наявні проблеми, знаходити з більшої кількості альтернативних підходів до їх вирішення найбільш доцільний і ефективний щодо конкретної ситуації. Звідси майстерність управління полягає в умінні обирати найбільш ефективні методи управління для даного конкретного моменту часу і обставин.

Таким чином, професійна компетентність, якість професійного становлення та розвитку особистості керівника освітньої галузі, значною мірою визначає напрямки та характер модернізації освіти на місцевому рівні,

сприяючи приведенню її у відповідність з сучасними життєвими потребами країни. І. Колесникова стверджує, що професійна компетентність забезпечує високі результати роботи, знаходить вияв в рамках конкретної професії [5]. На нашу думку, суттєвою її ознакою є здатність керівника ставити і розв'язувати професійні завдання будь-якого рівня складності – від прикладних до методологічних. А також сміливість, яка полягає у відмові від уже відомих способів діяльності, і вихід на концептуальний шлях, який породжує іншу освітню реальність.

Призначення керівників у галузі освіти не може сьогодні відбуватися без сформованості наведених вище компетентностей, оскільки зміна освітньої парадигми формує сьогодні до них принципово нові вимоги. Разом з тим цей процес перебуває в постійній динаміці, потребує подальшого осмислення та запровадження в практичній діяльності.

Вплив світових тенденцій на розвиток сучасної освіти, орієнтація на результат вимагають нових підходів до забезпечення її якості, а у зв'язку з цим і управління, що водночас визначає актуальність і необхідність підвищення рівня професійної компетентності керівника освітньої галузі. Професійна компетентність особи, яка очолює освітню галузь, її “науково-філософські, суспільно-політичні, психолого-педагогічні, предметні та спеціально-функціональні знання і вміння, відповідні якості”, забезпечують ефективну професійну діяльність [8, с. 67], а перманентна готовність керівника до саморозвитку, самовдосконалення, до оновлення менеджерських знань і умінь стає вимогою часу.

На підставі вивчення проблеми робимо висновок, що професійна компетентність менеджера освітньої галузі – це сукупність ключових, базових і спеціальних компетентностей, які доповнюють одна одну, проявляються в процесі вирішення професійних завдань різного рівня складності, у різних контекстах з використанням визначеного освітнього простору.

Нами визначено, що сучасний керівник галузі освіти повинен мати такі ключові компетентності: нормативно-правову, фінансову, інноваційну, технологічну, інформаційно-комунікаційну, оцінювальну, наукову та управлінську. Остання, на нашу думку, є інтегральним критерієм професійної майстерності менеджера освітньої галузі. Ці компетентності є найбільш актуальними у плані професіонального становлення керівників системи освіти в сучасних умовах.

Оскільки професійна компетентності керівника органу управління освітою є важливою умовою успішності інноваційних процесів, та водночас враховуючи, що зміна освітньої парадигми формує сьогодні до керівників принципово нові вимоги, виникає гостра необхідність розробки теорії та практики формування професійної компетентності менеджера освітньої галузі. Тож окремим питанням, що потребує глибокого вивчення, є дослідження та розробка моделі формування професійної компетентності керівників освіти районного (міського) та регіонального рівнів. Саме в цьому напрямку вбачаємо подальший розгляд і вивчення окресленої проблематики.

Література:

1. Васильченко Л. В. Професійна компетентність керівника школи / Л. В. Васильченко, І. В. Гришина. – Х. : Основа, 2006. – 208 с.
2. Даниленко Л. І. Модернізація змісту, форм та методів управлінської діяльності директора загальноосвітньої школи : [монографія] / Л. І. Даниленко. – К. : Логос, 1998. – 140 с.
3. Енциклопедія освіти / Акад. пед. наук України ; гол. ред. В. Г. Кремень. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 1040 с.
4. Компетентнісний підхід у сучасній освіті: світовий досвід та українські перспективи : бібліотека з освітньої політики / за заг. ред. О. В. Овчарук. – К. : К.І.С., 2004. – 112 с.
5. Колесникова И. А. О феномене педагогического мастерства / И. А. Колесникова // Интегрирование основы педагогического мастерства : материалы межвуз. науч.-практ. конф. Аспирантов, 1-2 февраля 1995 г. – СПб. : СПГУПМ, 1996. – 88 с.
6. Маслов В. І. Наукові засади визначення змісту підвищення кваліфікації та підготовки керівників загальноосвітніх навчальних закладів / В. І. Маслов // Післядипломна освіта в Україні. – 2002. – № 2. – С. 63–66.
7. Лунячек В. Е. Державне управління освітою : підруч. для вищ. навч. закл. / В. Е. Лунячек. – Х. : Гімназія, 2010. – 288 с.
8. Лунячек В. Е. Управління якістю освіти : досвід для України / В. Е. Лунячек. – Х. : Гімназія, 2009. – 128 с.
9. Неперервна професійна освіта: проблеми, пошуки, перспективи : [монографія] / за ред. І. А. Зязюна. – К. : Віпол, 2000. – 636 с.
10. Селевко Г. Компетентности и их классификации / Г. Селевко. – Режим доступу : URL:[http:// matem. uspu.ru /i/inst/math/ subjects/ M04OPDMAT_ MAT2007D02.pdf](http://matem.uspu.ru/i/inst/math/subjects/M04OPDMAT_MAT2007D02.pdf).
11. Сорочан Т. М. Підготовка керівників шкіл до управлінської діяльності: теорія та практика : [монографія] / Т. М. Сорочан. – Луганськ : Знання, 2005. – 384 с.
12. Хоружа Л. Л. Компетентнісний підхід в освіті: ретроспективний погляд на розвиток ідеї / Л. Л. Хоружа // Педагогічна освіта: теорія і практика. Психологія. Педагогіка : зб. наук. пр. – К. : КМПУ імені Б. Д. Грінченка, 2007. – С. 178–183.
13. Шпакина И. Г. Развитие компетентности руководителей школ в вопросах управления персоналом в муниципальной системе образования : автореф. дисс. ... к.пед.н. : спец. 13.00.08 “Теория и методика профессионального образования” / И. Г. Шпакина. – Омск : 2007. – 24 с.
14. Якісна освіта – запорука самореалізації особистості / за заг. ред. С. М. Ніколаєнка, В. В. Тесленка. – К. : Пед. преса, 2007. – 176 с.

УДК 351

Л. О. РИКОВА

ФОРМУВАННЯ КАДРОВОГО РЕЗЕРВУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Розглянуто сучасні проблеми формування кадрового резерву державної служби, визначено етапи формування кадрового резерву, форми і методи роботи з кадровим резервом, окреслено напрями вдосконалення системи кадрового резерву державної служби в Україні.

Ключові слова: державна служба, державний службовець, кадровий резерв, структура кадрового резерву, кадрові технології, професійна компетентність.

The present article reviews current problems of Personnel Reserve for public service, the stages of Personnel Reserve, forms and methods of work with personnel reserve, outlines areas of improvement of the personnel reserve of civil service in Ukraine.

Key words: public service, civil servants, personnel reserve personnel reserve structure, staffing technology, professional competence.

Реформування інституту державної служби України є одним із пріоритетних напрямів державного будівництва і проводиться з метою підвищення ефективності функціонування державного апарату в інтересах розвитку громадянського суспільства та зміцнення держави.

У сучасних умовах реалізації Програми економічних реформ “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна влада”, розрахованої на період з 2010 по 2014 рр., знання, досвід, навички, ініціатива і наполегливість управлінців стають важливим стратегічним ресурсом. Саме це зумовлює необхідність створення цілісної системи відтворення та оновлення управлінської еліти в країні, формування дієвого та ефективного кадрового резерву державної служби.

На сьогодні в державному апараті України відчувається критична нестача ініціативних, цілеспрямованих, прагматичних та комунікабельних фахівців. Водночас існуючі механізми підготовки державних управлінців були створені на основі застарілих технологій і не здатні успішно виконувати свою функцію. З огляду на це, постає питання винесення проблеми формування кадрового резерву на державний рівень і створення абсолютно нової нормативно-правової бази щодо діяльності органів державної влади. Без державного кадрового резерву неможливо сформувати стабільну та ефективну систему органів державної влади, здатну приймати ефективні рішення. А відсутність спеціальної незалежної інституції в питаннях оцінки професійних, ділових та інших якостей осіб, які зараховані чи претендують на зарахування до кадрового

резерву, буде і далі сприяти доступу до державної служби некомпетентних спеціалістів, породжувати корупцію тощо.

В Україні не вирішеною проблемою залишається науковий та організаційно-методичний супровід нового законодавства про державну службу, в тому числі питань, пов'язаних з формуванням і підготовкою кадрового резерву для заміщення посад державної служби України.

Вирішення таких завдань вимагає від науки державного управління пошуку нових підходів та ідей, що сприятимуть, зокрема, організаційно-методичному оформленню дієвих механізмів та кадрових технологій, забезпеченню формування та ефективного управління кадровим потенціалом державної служби. Таким чином, очевидна актуальність теми формування кадрового резерву державної служби й її значимість для підвищення ефективності кадрового потенціалу державної служби.

Проблеми формування та розвитку кадрового резерву державної служби знайшли своє відображення в роботах В. Авер'янова, О. Антонова, В. Афанасьєва, Н. Гончарук, В. Горшеньова, Т. Кабаченко, Ю. Козлова, Б. Лазарева, Н. Липовської, О. Пархоменко-Куцевіл, С. Серьогіна, В. Сороко, Ю. Старілова, Ю. Тихомирова, В. Цветкова та інших учених. У зарубіжних країнах дослідженнями даної проблеми займалися І. Баллантайн, Г. Десслер, П. Друкер, Д. Коул, У. Монді, С. Уїдцет, С. Холліфорд, Р. Шейн та ін.

Системний аналіз наукових праць з питання формування кадрового резерву державної служби дає підстави стверджувати, що дана проблематика не розкрита остаточно, несистемно розглядаються певні складові кадрового резерву та елементи механізму його формування.

Метою статті є вивчення проблеми формування кадрового резерву державної служби в Україні та визначення напрямів його вдосконалення.

Формування кадрового резерву органів державної влади та органів місцевого самоврядування розглядається як один із засобів досягнення головної мети ініційованої Президентом України в 2010 р. адміністративної реформи – створення ефективної та цілісної системи державної служби, яка б якісно і швидко виконувала свої функції в інтересах громадян, суспільства і держави.

Кадровий резерв державної служби являє собою сформовану на конкурсній основі групу осіб (державних службовців, громадян), які володіють певними професійними, діловими та особистісними якостями, необхідними для заміщення посад у державних органах та їхніх апаратах, і при певній підготовці будуть відповідати кваліфікаційним вимогам до відповідних посад державної служби [10, с. 18]. Резерв кадрів у системі державної служби виступає як механізмом професійно-посадового зростання працівників, так і демократичним інститутом, за допомогою якого в результаті конкурсного відбору на державну службу відбираються найбільш професійно підготовлені представники громадянського суспільства, комерційного сектора та професійного чиновництва.

В Україні, де сьогодні триває процес нормативного забезпечення впровадження Закону України “Про державну службу”, велика увага

приділяється програмно-цільовому підходу до формування і підготовки нового покоління державних службовців через кадровий резерв. У Законі формування системи кадрового резерву визначено як послідовну і спрямовану на розвиток кадрового потенціалу, реалізацію можливостей кожного співробітника роботу, яка дає змогу здійснити підбір, розвиток, оцінку та просування кадрів [1].

Більшість вітчизняних учених, враховуючи загальні засади організації роботи з персоналом і вимоги законодавства [2, с. 57; 10, с. 23], основними принципами формування і використання кадрового резерву визначають:

- забезпечення стабільності державної служби, що передбачає обґрунтованість формування кадрового резерву з урахуванням поточної і перспективної потреби державних органів;

- безперервність функціонування кадрового резерву, тобто його постійне оновлення і розвиток;

- гласність і доступність інформації про формування кадрового резерву державної служби, що означає доступність входження до кадрового резерву всіх кандидатів, які відповідають певним критеріям, і забезпечує високий рівень внутрішньої конкуренції, збільшує можливості ефективного використання резерву;

- наступність рівнів кадрового резерву, що дозволяє досягти найбільшого ефекту від використання кадрових резервів і означає перехід з одного резерву в інший при досягненні наступного рівня у професійному розвитку;

- рівний доступ і добровільність участі в конкурсі на включення до кадрового резерву, прозорість процедур, складу та вакансій, що передбачає відсутність дискримінації за будь-якими ознаками при формуванні кадрового резерву на конкурсній основі, а також гласність при проведенні конкурсу з метою формування кадрового резерву на заміщення вакантних посад державної служби;

- планування професійно-посадової кар'єри державного службовця;

- об'єктивність і системність оцінки професійних та особистісних якостей залучених до кадрового резерву претендентів;

- професіоналізм і компетентність включених до кадрового резерву осіб;

- проведення регулярного моніторингу кадрового резерву з метою підвищення його якісного складу.

Формування та функціонування кадрового резерву державної служби ґрунтується не тільки на певних принципах, а й передбачає декілька етапів. Усталена практика роботи з кадровим резервом дозволила сформувати наступні етапи його формування [5; 7]:

- 1) планування кадрового резерву на найближчий час (до 1 – 3 років) і більш далеку перспективу (до 5 років). На цьому етапі формування резерву кадрів проводиться аналіз потреби в ньому;

- 2) визначення обов'язкових і бажаних критеріїв до кандидатів, вивчення і відбір кандидатів до складу резерву. Пошук кандидатів здійснюється шляхом вивчення анкет, характеристик, спостереженням за поточною роботою, об'єктивної схильності людей до управлінської діяльності;

- 3) складання списку кадрового резерву та його узгодження з вищестоящим керівником;

4) визначення та засто-сування кадрових технологій до фахівців, які зараховані до кадрового резерву. Кадрові технології в державній службі являють собою сукупність певних дій, прийомів, операцій щодо статусу або характеристик персоналу. Це може бути стажування, тимчасове виконання обов'язків відсутнього працівника, залучення до проведення перевірок, службових розслідувань, підвищення кваліфікації, навчання тощо;

5) визначення готовності резерву до призначення на державні посади.

Безсумнівно, форми і методи роботи з кадровим резервом повинні бути різноманітними. Це обумовлено тим, що структура і склад кадрового резерву, різна підготовленість державних службовців обумовлюють використання принципу індивідуального підходу при виборі форм і методів роботи, їх черговості і тривалості. У цю систему має входити теоретичне навчання, практична та соціально-психологічна підготовка кадрового резерву.

Теоретичне навчання кадрового резерву повинне здійснюватися, передусім, в рамках державного замовлення на перепідготовку і підвищення кваліфікації службовців. При цьому міністерства і відомства, адміністрації самі визначають види, форми, терміни, спеціалізацію та напрями навчання, вибір програм та навчальних закладів з урахуванням завдань і функцій органів державної влади та кваліфікаційних вимог передбачуваної державної посади, що є правомірним і виправданим.

Підвищення кваліфікації – це навчання після отримання працівником загальної та професійної освіти, направлене на послідовну підтримку та вдосконалення його спеціальних знань та навичок. Існують такі форми підвищення кваліфікації: внутрішня (у рамках організації, на робочому місці чи за його межами) та зовнішня (у навчальних закладах, спеціальних центрах); організаційна та неорганізаційна (самонавчання); професійна чи проблемно-орієнтована (за вимогою), що направлена на відпрацювання необхідної організації поведінки; побудована на стандартних чи спеціальних (загальних, конкретних) програмах, яка призначається для конкретних цільових груп (керівників чи спеціалістів), або для всього персоналу [8, с. 186].

Як свідчить проведений аналіз, система практичної підготовки кадрового резерву передбачає: стажування на посаді, на яку зарахований державний службовець у резерв; тимчасове заміщення відсутніх керівників на період їх відряджень, відпусток; виїзди в інші організації з метою вивчення позитивного досвіду; участь у конференціях, семінарах, нарадах та ін. Однак зауважимо, що найважливішою формою підготовки кадрового резерву є систематична самостійна робота кандидата над підвищенням своїх професійних знань у процесі трудової діяльності.

Соціально-психологічна підготовка полегшує процес адаптації працівника до нової посади. Для багатьох службовців великою проблемою стає зміна статусу (був колегою, а став начальником), для цього кадровій службі необхідно продумати процедуру адаптації для “молодого” керівника і його підлеглих. У цих цілях успішно застосовуються спеціальні програми та управлінські тренінги.

Незважаючи на те, що дані форми практичної підготовки кадрового резерву досить добре відомі й апробовані, використовуються вони недостатньо ефективно. А між тим, при правильній постановці роботи щодо формування кадрового резерву створюється конкурентне середовище серед фахівців, що стабілізує державне управління, дозволяє управляти структурною міжгалузеву перебудовою управлінського апарату, забезпечувати поповнення його молодими, освіченими працівниками.

У роботі з кадровим резервом важливо чітко визначити критерії його формування, готовності та ефективного використання. Основними критеріями зарахування до кадрового резерву державної служби є відповідна професійна підготовка працівників, необхідний досвід роботи, організаторські здібності, якісне виконання службових обов'язків на попередній роботі [9, с. 77].

Сучасні наукові знання та практичний досвід роботи органів державної влади з формування кадрового резерву свідчить про те, що доцільно формувати і використовувати всі види резерву – потенційний, попередній і остаточний. Потенційний резерв створюють керівники, фахівці міністерств, відомств, працівники адміністрацій. Він дуже неоднорідний і являє собою контингент перспективних працівників, які можуть бути в майбутньому призначені на керівні посади. Дана категорія може стати джерелом створення попереднього резерву. Склад попереднього резерву встановлюється за порівняльними оцінками управлінських якостей кандидатів. В остаточний резерв повинні входити тільки ті працівники, які найбільш відповідають всім критеріям формування та використання кадрового резерву державної служби.

За інформацією Національного агентства України з питань державної служби, до кадрового резерву на 2012 р. у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади включено 347 осіб, в тому числі 39 осіб – у міністерствах, 127 осіб – у державних службах, 68 осіб – у державних агентствах та 113 осіб – у державних інспекціях, інших органах зі спеціальним статусом [3]. До кадрового резерву на 2012 р. на відповідні посади в місцевих органах виконавчої влади включено 1414 осіб, що на 8,9 % менше порівняно з минулим роком [4].

Аналіз вікового складу кадрового резерву органів державної влади всіх рівнів показав, що найчисельнішою є група віком від 41 до 50 років, що становить 36,9 % від загальної кількості резервістів [3; 4]. Однією з найбільших проблем при формуванні кадрового резерву залишається недотримання вимог щодо пропорційного представництва кожної статі під час зарахування до кадрового резерву. За рівнем освіти більше всього осіб, які запропоновані до кадрового резерву, мають технічну, економічну, юридичну освіти [Там же].

Разом з тим, необхідно зазначити, що в багатьох міністерствах, відомствах, адміністраціях існують тільки списки кандидатів у резерв, що свідчить про наявність “паперового”, а не реального резерву. Тому на вакантні посади, як правило, запрошуються працівники зі сторони. Зовнішнє джерело кадрового резерву має свої негативні сторони. За допомогою нього

використання в органи влади і управління іноді приходять люди, які схильні до скоєння протиправних вчинків, володіють низькими діловими і моральними якостями. Усе це вимагає введення більш жорстких критеріїв відбору кандидатів у кадровий резерв, відпрацювання системи попередньої перевірки кандидатів на ту чи іншу посаду, відбір найбільш кваліфікованих фахівців, що мають стійкий імунітет до “спокус” управлінської діяльності. Контроль за діяльністю фахівців, які перебувають у резерві на висунення на керівні посади, слід здійснювати систематично протягом усього часу перебування в резерві.

На нашу думку, ефективними заходами формування кадрового резерву державної служби є:

- комплектування якісного складу державних службовців та організація їх систематичного і періодичного навчання;
- створення умов для відповідної самоосвіти і можливості стажування в органах державної влади;
- проведення періодичних атестацій державних службовців для виявлення висококваліфікованих працівників;
- щорічне уточнення складу кадрового резерву, доукомплектування, планування посадових призначень, визначення доцільності подальшого перебування в резерві осіб, які не отримали призначення;
- моральне і матеріальне стимулювання професіоналізму та службового зростання державних службовців, включених до кадрового резерву.

Формування кадрового резерву повинно бути інструментом створення системи відтворення кадрів і довгострокового кадрового планування на державній службі. Кадрова трансформація у відтворенні та оновленні професійної еліти країни, регулярне поповнення державних інститутів України професійними управліннями дозволить прискорити перехід України до інноваційної економіки. Сучасна практика державного управління, і, перш за все, державної служби, вимагає підбору і включення в систему управління високопрофесійних, відповідальних і динамічних фахівців.

Подальшої теоретично-методологічної розвідки потребує питання нормативно-правового забезпечення формування кадрового резерву державної служби. Чинні нормативно-правові акти з питань формування кадрового резерву, зокрема ті, що стосуються проведення конкурсів та атестації державних службовців, є недосконалими і неефективними, оскільки ними створена система імітації добору кадрів державних службовців та їх атестації, яка прикриває відсутність реальної системи добору й атестації державних службовців.

Література:

1. Про державну службу : Закон України. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12.

2. Гончарук Н. Т. Керівний персонал у сфері державної служби України: формування та розвиток : [монографія] / Н. Т. Гончарук. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 239 с.

3. Державна служба – це кваліфікований підбір кадрів // Вечірній Київ. – 2012. – 27 квітня. – Режим доступу : <http://eveningkiev.com/2012/04/derzhavna-sluzhba-%E2%80%93-tse-kvalifikovanyj-pidbir-kadriv>.

4. До кадрового резерву в 2012 році зараховано 1414 осіб // Вечірній Київ. – 2012. – 27 квітня. – Режим доступу : <http://eveningkiev.com/2012/04/do-kadrovoho-rezervu-v-2012-rotsi-zarahovano-1414-osib>.

5. Енциклопедія державного управління : У 8 т. / наук.-ред. колегія : С. М. Сербогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) та ін. – К. : НАДУ при Президентіві України, 2011. – .

Т. 6 : Державна служба. – 524 с.

6. Кагановська Т. Шляхи удосконалення кадрового забезпечення державного управління / Т. Кагановська // Вісник прокуратури. – 2009. – № 1. – С. 83–90.

7. Кадрові технології як засіб професіо-налізації державної служби : навч. посіб. / С. М. Сербогін, Н. А. Липовська, О. В. Антонова та ін. ; за заг. ред. С. М. Сербогіна. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2008. – 245 с.

8. Пархоменко-Куцевіл О. Формування системної моделі кадрового потенціалу державної служби як передумова ефективного функціонування органів влади / О. Пархоменко-Куцевіл // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Сербогін (голов. ред.) та ін. – Дніпропетр. : ДРІДУ УАДУ, 2004. – Вип. 1 (15). – С. 184–190.

9. Смолярова М. Л. Ефективність формування кадрового резерву для державної служби / М. Л. Смолярова // Держава та регіони. – 2011. – № 2. – С. 75–78. – (Серія “Право”).

10. Сороко А. В. Технология формирования и функционирования резерва управленческих кадров на государственной службе / А. В. Сороко // Вестник Поволжского государственного университета сервиса. – Вып. № 3 (17). – 2011. – С. 15–24. – (Серія “Економіка”).

Надійшла до редколегії 20.06.2012 р.

УДК 35.088:658.3

Є. М. БОНДАРЕНКО

ФАКТОРИ ФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Викладено та проаналізовано основні фактори формування організаційної культури державної служби. Розроблено критерії та матрицю для систематизації факторів формування організаційної культури державної служби.

Ключові слова: державна служба, організаційна культура державної служби, фактори, формування організаційної культури, систематизація.

This article describes and analyzes the main factors of formation of the organizational culture of public service. The criteria and matrix for organizing factors of formation of the organizational culture of public service developed.

Key words: public service, the organizational culture of public service, factors, the formation of organizational culture, systematization.

В умовах демократизації українського суспільства, європейських прагнень нашої держави, розпочатих системних реформ, що стосуються, зокрема, і державної служби України, виникає потреба у формуванні нової генерації державних службовців, які б змогли забезпечити досягнення цілей сучасного етапу розвитку. Вирішення такого завдання неможливе шляхом елементарної заміни частини кадрового складу органів влади. Для цього потрібна тривала, цілеспрямована робота з реалізації заходів політичного, економічного, правового, організаційного, соціально-психологічного характеру, у тому числі щодо переоцінки багатьох морально-ціннісних настанов, характерних для українського суспільства в цілому та професійної групи державних службовців України. У цьому контексті актуальною є проблема формування нової організаційної культури державної служби України, яка б відповідала сучасним політичним, економічним, соціальним реаліям та обумовлювала принципово новий порядок організаційно-управлінських взаємодій, до яких залучені державні службовці.

Останнім часом увага науковців до проблематики, пов'язаної з особливостями, специфікою формування та підтримання організаційної культури державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, помітно зростає. У працях таких учених, як О. Антонова, О. Бабич, О. Бобровська, В. Воронкова, Л. Воронько, А. Колодій, В. Колтун, М. Кушнір, Н. Липовська, А. Ліпенцев, М. Логунова, В. Ребкало, М. Рудакевич, Л. Нестеренко, І. Нинюк, М. Нинюк, М. Пірен, О. Радченко, С. Сergyogin, В. Чепак, Ю. Шаров, С. Яроміч та ін. досліджено різні складові організаційної культури та середовища її формування, питання впливу організаційної культури на умови і якість управлінської діяльності в цілому тощо.

Разом з тим потребує додаткового опрацювання питання щодо факторів формування організаційної культури державної служби як окремого інституту. При цьому виокремлення та систематизація найбільш значущих факторів формування організаційної культури державної служби в сучасних умовах є можливим на основі аналізу праць зазначених вище та інших авторів, останніх наукових розробок у галузі державної служби і служби в органах місцевого самоврядування.

Метою статті є виявлення, аналіз і систематизація факторів формування організаційної культури державної служби в сучасних умовах. Отриманий результат дозволить у подальшому дослідити окремі методи, техніки, технології та засоби формування, підтримання і модернізації організаційної культури державної служби.

Поняття “організаційна культура”, “організаційна культура державної служби” в науковій літературі не має усталеного тлумачення. Серед іншого це пояснюється значною кількістю аспектів, на які впливає та через які може бути розкрита сутність організаційної культури державної служби. Будемо дотримуватися нашого робочого визначення, за яким організаційна культура державної служби – це система моральних норм, цінностей, традицій, ритуалів, символів, правил, заборон та уявлень, притаманних державній службі, які формуються у процесі спільної діяльності державних службовців у межах певної організації, поділяються усіма членами цієї організації, визначають їх поведінку та діяльність, сприяють досягненню цілей державної служби [1]. При цьому маємо на увазі, що організаційна культура державної служби складається із загальноінституційного рівня, що об’єднує елементи, характерні для всіх організацій цього суспільного інституту, та власне організаційного, що складається з елементів, особливих для конкретно взятої організації в системі державної служби.

Формування організаційної культури державної служби розглядатимемо як комплексний процес створення, структурування та забезпечення функціонування вищезазначеної системи моральних норм, цінностей, традицій, ритуалів, символів, правил, заборон та уявлень, притаманних державній службі. Розуміння факторів формування організаційної культури державної служби дозволить визначати ступінь і напрями впливу та здійснювати точний вибір у певних умовах відповідних методів, технік, технологій, засобів формування, підтримання і модернізації даної культури та необхідних для цього ресурсів.

У той же час, багатоманітність наукових підходів до розкриття організаційної культури веде до того, що в межах кожного напрямку її досліджень основні фактори формування цієї культури відрізняються. Так, у межах управлінського напрямку основним чинником формування організаційної культури вважаються керівник-лідер і місія організації, економічного – ринок і прибуток, етнокультурного – етнос, ідеологія, політика, психологічного – загальнолюдські і професійні цінності, кодекс поведінки, переконання, установки, міжособистісні відносини, мотиви трудової поведінки [9, с. 29].

Необхідно зауважити, що в наведеному огляді немає соціокультурного підходу, який, на нашу думку, відповідає специфічним властивостям організаційної культури державної служби як об’єкта досліджень, конкретизує напрям наукового пошуку та належить до структури системної методології як базової у дослідженнях з державного управління. Розглядаючи організаційну культуру державної служби в контексті соціокультурного підходу, розглядаємо державного службовця в його взаємозв’язку з культурою та соціумом, в якому він існує [2, с. 178]. Обраний методологічний підхід, таким чином, потребує системного розгляду факторів формування організаційної культури державної служби.

Формування організаційної культури може розглядатися як результат відповідної реакції на дві головні проблеми: на проблему адаптації та виживання

в певному оточенні та на потребу внутрішньої організації. Перша пов'язана з необхідністю пристосування до оточення, яке зазнає безперервних змін, а друга – з потребою встановлення і збереження ефективних трудових взаємостосунків між членами організації [7, с. 578–579]. Це дозволяє розподілити фактори формування організаційної культури державної служби за критерієм місцезнаходження джерела на зовнішні та внутрішні. Така систематизація факторів і їх подальший аналіз дозволять розкрити баланс елементів і природу сформованої організаційної культури як переважно зовнішньо або внутрішньо обумовлену.

Джерелом впливів на процеси формування організаційної культури можуть бути як певні суб'єкти (керівники органів державної влади, політичні та громадські лідери, державні службовці як носії певної організаційної культури тощо), так і об'єктивні процеси та відносини, що протікають або складаються в певному соціальному середовищі чи в організації безпосередньо незалежно від характеристик, волі суб'єкта. Припускаємо, що такі фактори за спрямуванням можуть бути і зовнішніми, і внутрішніми. З цих позицій фактори, що впливають на формування організаційної культури державної служби за критерієм об'єктивності/суб'єктивності можна поділити на об'єктивні та суб'єктивні.

Формування організаційної культури державної служби відбувається у процесі діяльності державних службовців, що здійснюється в межах трьох основних сфер, що мають свої характерні засоби, методи, ресурси. Це – організаційно-правова, економічна та соціально-психологічна сфери. З урахуванням того, що у процесі цієї діяльності відбувається взаємний вплив середовища та інституту державної служби, в тому числі й той, який визначає характер організаційної культури, припускаємо, що за критерієм сфери формування окремих факторів даної культури їх можна поділити на організаційно-правові, економічні та соціально-психологічні.

Таким чином, пропонуємо загальну структуру матриці для систематизації найбільш значущих факторів формування організаційної культури державної служби. Вона побудована за різними критеріями, що в цілому відображають системний характер і враховують просторовий, суб'єктний і ресурсно-інструментальний параметри формування організаційної культури державної служби. Ця матриця має чотири квадранти просторово-суб'єктного позиціонування, а саме: 1) зовнішні об'єктивні; 2) зовнішні суб'єктивні; 3) внутрішні об'єктивні; 4) внутрішні суб'єктивні фактори, де можуть бути розміщені відповідні організаційно-правові, економічні та соціально-психологічні фактори.

Конкретний набір факторів, їх роль і ступінь впливу можуть бути визначені й оцінені лише в певних умовах функціонування даної організації в системі державної служби. З урахуванням обмеженого обсягу цієї статті визначимо та проаналізуємо лише окремі фактори, які, на нашу думку, можуть мати вагу в межах усього інституту державної служби та ілюструють взаємозв'язки між факторами, структурованих за різними критеріями, у межах запропонованої матриці.

1. Зовнішні об'єктивні фактори. Вони насамперед пов'язані з елементами середовища, що мають тривалий період і значну кількість суб'єктів формування, а також високий ступінь поширення і впливу. Ці фактори формують перш за все загальні соціокультурні умови поведінки та діяльності державних службовців.

Так, політична культура є суттєвим фактором формування та підтримання організаційної культури державної служби. За визначенням О. Радченка, сформульованим на підставі аналізу численних підходів до розуміння цього явища, політична культура є комплексом елементів феноменів загальної культури тієї або іншої країни, які пов'язані із суспільно-політичними інститутами та політичними процесами і суттєво впливають на формування, функціонування та розвиток державних та інших політичних інститутів, надають значимість і напрямок політичному процесу в цілому і поведінці широких мас населення [8, с. 90]. Зокрема, визначальним для державної служби є тип політичної культури, притаманний певному суспільству.

Важливу роль відіграє і вплив на організаційну культуру державної служби ціннісних орієнтацій, які переважають у національній культурі, він може набирати форми зобов'язань, які певним чином обмежують діяльність організації. Окрім того, члени організації виростають у певній культурі і приносять із собою цінності, які домінують у їхньому середовищі [7, с. 579].

До цього квадранта, на нашу думку, можуть бути віднесені такі основні фактори: організаційно-правові – характер і рівень розвитку суспільних відносин, політична система держави, політична, правова, культура; економічні – загальний стан економіки держави, ступінь впливу організації на управління чи регулювання у сфері економіки; соціально-психологічні – культурно-цивілізаційна специфіка середовища, інші рівні та складові, цінності та норми, традиції національної культури.

2. Зовнішні суб'єктивні фактори. Ці фактори можуть бути досить мінливими, тому що залежать від волі окремих суб'єктів, що знаходяться поза системою державної служби, але зацікавлені в її розвитку, функціонуванні за прийнятними для них сценаріями. Зазначені фактори конкретизують вимоги зовнішнього середовища до поведінки та діяльності державних службовців.

Одним з таких факторів можуть бути вимоги, що висуваються до державної служби в цілому й окремих державних службовців суспільством. Адже формування та розвиток особистості здійснюється через активну взаємодію людини з зовнішніми умовами, соціальною реальністю. Розвиток особистості відбувається за рахунок набуття якості, що формується на основі успадкованих задатків в процесі соціалізації, навчання та виховання, але при цьому передбачається особистісна трансформація в ході саморозвитку та самовизначення, тобто, в процесі самореалізації [4]. Кожний державний службовець на певному етапі свого життєвого та трудового шляху обрав саме цю професію – державного службовця, виходячи зі своїх уявлень про

авторитетність, престижність, специфіку роботи в органах державної влади, про те, що обіцяє йому майбутня професійна діяльність і в матеріальному, і в моральному плані. Вплив соціального середовища здатен змінювати світогляд державного службовця, що являє систему знань, достовірних ідей, теорій про природні явища та соціальне життя і є одним з елементів організаційної культури. Формування світогляду державного службовця здійснюється в результаті інтелектуально-творчої взаємодії з суб'єктами зовнішнього середовища в ході вирішення службових завдань: як результат обговорення, дискусії, диспуту, обміну думками, вироблення сумісного погляду з проблем діяльності [3].

До цієї групи доцільно віднести такі фактори: організаційно-правові – національне законодавство, етап розвитку, вік, масштаб діяльності організації, ступінь її інтеграції до системи державної служби; економічні – сталість організації в даних економічних умовах (податливість до кризових явищ, частота зміни керівництва та персоналу); соціально-психологічні – традиційне ставлення та вимоги до професії державного службовця, що склалися в суспільстві, суспільно-історичний професійний досвід.

3. Внутрішні об'єктивні фактори. Ці фактори перш за все обумовлені специфічними рисами організацій, що належать до системи державної служби. Така обумовленість склалася історично, перш за все, завдяки тривалим внутрішньо інституційним процесам. Дані фактори формують насамперед організаційно-культурні структури поведінки та діяльності державних службовців в організації.

Зокрема, особливості професійної діяльності державних службовців породжують специфічні проблеми морального характеру, що вимагає формування високої етичної культури цієї професійної групи. Професійна мораль державних службовців – це особливості свідомості, взаємовідносин, поведінки людей, обумовлені специфікою державної управлінської діяльності. Етика державного службовця як вид професійної етики зосереджується на найбільш актуальних проблемах морального життя професійної групи, зокрема, таких:

- ставлення професійної групи державних службовців і кожного спеціаліста до суспільства в цілому, його інтересів;
- визначення моральних якостей особистості державного службовця, які забезпечуватимуть якнайкраще виконання ним професійного обов'язку;
- обґрунтування професіоналізму як моральної якості державного службовця;
- усвідомлення специфіки моральнісних відносин державних службовців і громадян, які є безпосередніми об'єктами їх управлінської діяльності;
- розкриття сутності взаємин усередині професійних колективів державних службовців та специфічних для цієї професії моральних норм, які виражають ці взаємини;
- виявлення особливостей професійного виховання державних службовців, його мети, завдань і методів [6, с. 254–256].

До складових професійної культури державних службовців разом з етичною відносять ще й естетичну культуру. Естетичну культуру державних службовців розуміють як знання правил зовнішньої гармонії та їх практичну реалізацію для ефективного виконання завдань державної служби. Естетична культура державних службовців як складові включає:

- культуру зовнішнього вигляду;
- культуру організації робочого місця;
- культуру підготовки документів і діловодства;
- культуру мови та спілкування [10, с. 297–298].

Ведуть також мову про таку складову як культура праці. Л. Воронько на підставі аналізу культури праці державних службовців запропоновано її структуру, основними складовими елементами якої є: 1) культура самоменеджменту; 2) культура умов праці – культура виробничого середовища, культура використання знарядь праці, культура робочого місця; 3) культура процесу діяльності – культура ділового спілкування (комунікативна, сприйняття партнерів, їхньої взаємодії), культура ведення документації. Дослідницею обґрунтовано, що культура праці державних службовців є гармонізатором внутрішньоорганізаційних відносин і взаємо-відносин державних службовців із громадянами, що зумовлює збагачення культурного потенціалу громадян і державних службовців, а отже, забезпечує розвиток культурного потенціалу державного управління [5, с. 14–15].

До цієї групи також можна віднести такі фактори: організаційно-правові – формальна організаційна структура та організаційні процеси, стандарти діяльності, передбачені для організації, структура комунікативних мереж, до яких включена організація; економічні – ресурсна база організації, технічні та економічні умови діяльності; соціально-психологічні – рівень сформованої організаційної, етичної, естетичної культури та культури праці.

4. Внутрішні суб'єктивні фактори. До цієї групи належать фактори, що максимально узгоджені з умовами діяльності даної організації і обумовлені не лише загальною специфікою державної служби, а й особливостями окремих галузей, сфер впливу, характеристиками окремих керівників і державних службовців. Завдяки цим факторам поведінка та діяльність державних службовців набуває конкретного спрямування та змісту.

Такі фактори обумовлюють високий ступінь конкретизації загальнолюдських принципів моралі стосовно умов і структур діяльності не лише професії державного службовця, але й організації. Така конкретизація зазвичай пов'язана з:

- особливостями місця професійного колективу в суспільстві у цілому;
- специфікою особистих стосунків у професійній діяльності;
- підвищеним рівнем моральних вимог, особливою напруженістю, складністю реалізації моральних вимог у деяких професіях.

Останнє насамперед стосується професій, в яких професійна діяльність вимагає високого рівня узгодженості дій; тих сфер, де здійснюється управління людськими ресурсами, великими матеріальними цінностями; де можливе

вторгнення у внутрішній особистий світ індивіда; де праця має творчий характер і є надзвичайно відповідальною [6, с. 253]. Професія державного службовця відноситься саме до таких. На формування організаційної культури в цьому контексті також впливає характер наявних систем мотивації та контролю за діяльністю службовців.

На наш погляд, до цього квадранта мають бути віднесені такі фактори: організаційно-правові – повноваження організації, кадрова політика, склад державних службовців, організаційна поведінка персоналу, відносини підпорядкованості всередині організації, моделі оцінювання діяльності; економічні – система розподілу ресурсів, стимулююча система винагороди; соціально-психологічні – використання надбань національної культури, стиль керівництва, професійна підготовка персоналу, система навчання кадрів, наявні субкультури.

Отримані результати проведеного дослідження дозволяють зробити такі висновки. Організаційна культура державної служби формується під впливом значної кількості факторів, які можна в цілому систематизувати як: зовнішні об'єктивні; зовнішні суб'єктивні; внутрішні об'єктивні; внутрішні суб'єктивні. Конкретні формуючі впливи обумовлюються локалізованими за вказаними просторово-суб'єктивними нішами організаційно-правовими, економічними та соціально-психологічними факторами.

Подальші дослідження з даної тематики, на нашу думку, мають бути спрямовані на детальне вивчення ступеня впливу таких явищ як традиції, авторитет і ритуали на формування, підтримання та модернізацію організаційної культури в сучасних умовах розвитку інформаційного суспільства.

Література:

1. *Бондаренко Є.* Організаційна культура державної служби: сутнісні характеристики та визначення поняття / Є. Бондаренко // Публічне адміністрування: теорія та практика – 2009. – Вип. 2 (2). – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2009_2/09bemhvp.pdf.

2. *Бондаренко Є. М.* Соціокультурний підхід як елемент методології досліджень організаційної культури державної служби / Є. М. Бондаренко // Державне управління та місцеве самоврядування : тези X Міжнар. наук. конгресу, 26 березня 2010— р. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2010. – С. 177–178.

3. *Бондаренко Є. М.* Формування світогляду сучасного державного службовця / Є. М. Бондаренко // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації : матеріали підсумк. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 30 жовтня 2009 р. : у 2 т. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – Т. 1. – С. 14.

4. *Вопнерук Е. А.* Установки на изменение и сохранение как основа развития личности / Е. А. Вопнерук // Известия Уральского государственного университета. – 2009. – № 1/2 (62). – С. 46–52.

5. *Воронько Л.* Теоретико-організаційні основи культури праці державних службовців України : автореф. дис. ... к. держ. упр. : спец. 25.00.03 “Державна служба” / Л. О. Воронько. – К., 2004. – 20 с.

6. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми : [монографія] / за ред. В. М. Князєва ; кол. авт. : В. М. Князєв, І. Ф. Надольний, М. І. Мельник та ін. – К. : НАДУ ; Міленіум, 2003. – 320 с.

7. Організаційна поведінка / [Д. Генріген, Дж. В. Слокум-молодший, Р. В. Вудмен, Н. С. Тренінг] ; пер. з англ. І. Тарасюк, М. Зарицька, Н. Гайдукевич. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2001. – 726 с.

8. Радченко О. В. Ціннісна система суспільства як механізм демократичного державотворення : [монографія] / О. В. Радченко. – Х. : Вид-во ХарРІДУ НАДУ “Магістр”, 2009. – 308 с.

9. Сергієнко Е. О. Організаційна культура як фактор підвищення якості муніципального управління : дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.04 “Місьцеве самоврядування” / Е. О. Сергієнко. – Дніпропетр., 2011. – 228 с.

10. Черноног Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика : навч. посіб. / Є. С. Черноног. – К. : Знання, 2003. – 458 с.

Надійшла до редколегії 30.05 2012 р.

УДК 35.08 : 316.485.6

С. І. БІЛОСОРОЧКА

ШЛЯХИ ПОПЕРЕДЖЕННЯ ТА ВИХОДУ З КОНФЛІКТІВ В ОРГАНАХ ВЛАДИ

Здійснено спробу вдосконалення шляхів розв’язання конфліктних ситуацій в органах влади за допомогою медіації з урахуванням чинників конфліктогенного характеру в поєднанні з типами особистості К. Юнга, які стали основою стратегії поведінки в конфліктних ситуаціях, запропонованих К. Томасом і Р. Кілманом.

Ключові слова: конфлікт, конфліктоген, уникнення, компроміс, співробітництво, пристосування, медіація.

Made an attempt to improve ways of resolving conflicts in the government as a mediator of factors including the nature of conflict, combined with the types of personality Carl Jung, which became the basis of behavioral strategies in conflict situations proposed by K. Thomas and R. Kilmann.

Key words: conflict, conflictogene, competing, compromising, avoiding, accommodating, mediation.

В якому б із напрямків державного управління не працював державний службовець, спільна діяльність з колегами та керівництвом неминуче приводить до перетину їх інтересів, мотивів, цілей тощо. Унаслідок таких розходжень виникає стан напруги, який може стати причиною конфлікту.

Конфлікти будуть існувати завжди, їх поява та вирішення дають змогу виявити та усунути недоліки, що існують в організації. Але наслідки від конфліктів, які своєчасно не вирішуються, можуть бути непередбачуваними й гальмувати роботу в органах влади. У такому разі виникає необхідність пошуку шляхів цивілізованого виходу з конфліктних ситуацій.

Питання вирішення конфліктів в органах влади порушували науковці, які вивчали природу конфлікту, причини його виникнення, особливості його прояву та регулювання, а саме: І. Бриліна, Л. Герасіна, А. Гірник, Н. Довгань, Р. Кілман, М. Пірен, А. Пойченко, К. Томас, Н. Федчун, В. Шейнов та ін.

Метою статті є з'ясування причин виникнення конфліктів в органах влади та шляхів їх попередження й конструктивного розв'язання.

Мета спричинила постановку таких завдань:

– розкрити суть, причини конфліктогенів і визначити можливості зниження рівня їх використання в міжособистісній та міжгруповій взаємодії в органах влади;

– охарактеризувати стратегії поведінки в конфліктних ситуаціях, розроблених К. Томасом і Р. Кілманом та пояснити їх зв'язок з науковими розробками К. Юнга;

– довести переваги медіації (посередництва) в розв'язанні конфліктів та визначити вимоги до компетентності медіатора.

Конфлікти (з лат. *conflictus* – зіткнення) як явище суспільного життя виникають у процесі спілкування людей і характерні для всіх рівнів і сфер їх діяльності.

Важливим фактором попередження напруги є врахування в процесі взаємодії чинників конфліктогенного характеру. Дослівний переклад слова “конфліктоген” означає, “той, що породжує конфлікт”. Слова, дії (бездіяльність), що можуть привести до конфлікту [2, с. 12]. Конфліктогенною може бути поведінка в цілому, яка викликає порушення рівноваги між установленими правилами, нормами, мотивами, цінностями.

Конфліктогени діють за законом ескалації. У спробі захистити свої норми, погляди, мотиви людина може відповісти більш сильним конфліктогеном, що й приводить до збільшення напруги. Для посадовця знання конфліктогенів та причин їх виникнення є одним із шляхів ефективного впливу, а отже й керівництва.

В. Шейнов виділяє такі типи конфліктогенів: прагнення до переваги, прояв агресії, прояв егоїзму [2, с. 20].

Зупинимося на короткій характеристиці кожної з них:

– прагнення до переваги може проявлятися у прямій (відкритій) формі – наказі, погрозі, зауваженні, негативній оцінці, критиці, звинуваченні, сарказмі; або прихованій, коли перевага приховується підслесливими словами типу: “Як можна було цього не знати?”, “Розумна людина, а вчиняє ...”; хвастошах реальних чи безпідставних; категоричності, безапеляційності, прояві надмірної впевненості в своїй правоті, самовпевненості; нав'язуванні своїх порад, забуваючи правило “Давати поради тількис: тоді, коли про це просять”;

насміханні; перебиванні під час бесіди, підвищення голосу, чи виправленні один одного, показуючи, що власні думки більш цінні; приховуванні інформації тощо;

– прояв агресії може бути і рисою характеру, і реакцією на обставини, що склалися, наприклад, на несприятливий збіг обставин – неприємна звістка, спілкування з роздратованою людиною, небажання змінювати ситуацію, погана погода, тиснява у громадському транспорті;

– прояв егоїзму – домагання особою якихось переваг за рахунок інших шляхом обману, або спроби обману, перекладання відповідальності за збитки, будь-які види порушення встановлених норм, правил внутрішнього розпорядку, техніки безпеки задля забезпечення власних інтересів, потреб, переживань тощо.

Щоб уникнути їх впливу, необхідно розумітися на етичних нормах поведінки, правилах конструктивної критики, прийомах безконфліктного спілкування, способах зниження сили негативних емоцій. У зв'язку з цим перед посадовцем постає потреба в розширенні своїх знань про міжособистісні та міжгрупові взаємозв'язки. Без знання глибинних причин соціально-психологічної взаємодії на одній інтуїції важко орієнтуватися у виборі стилю управлінської діяльності.

Серед відомих наукових розробок у напрямку конструктивного виходу з конфлікту заслуговують на увагу дослідження американських учених К. Томаса і Р. Кілмана [4, с. 971–980], які в 1972 р. на основі типології особистості К. Юнга визначили п'ять основних стратегій поведінки в конфліктній ситуації [3].

Перш ніж вести мову про стратегії поведінки, необхідно констатувати, що К. Юнг здійснив аналіз усіх існуючих на той період наукових підходів до вивчення особистості, увесь час (більше п'ятидесяти років) практично вивчав свідомі й підсвідомі особливості поведінки індивідів й синтезував отримані результати, визначивши психологічні типи особистості, які лежать в основі багатьох сучасних концепцій у різних галузях науки. Тому варто розкрити їх основну суть.

Головною рушійною силою в поведінці індивіда або групи, К. Юнг вбачав настанови – здатності людини до певної форми відповідної реакції, що формується в результаті життєвого досвіду. А саме дві основні – екстарвертності та інтровертності залежно від відношення суб'єкта до об'єкта, тобто, мотивація перших визначається зовнішнім об'єктом, а мотивація других формується всередині. Крім того, К. Юнг на основі чисельного практичного досвіду вивчення людської психіки звів психологічні функції до чотирьох основних, а саме: мислення, почуття, відчуття, інтуїції. Жодна з функцій не може бути зведена одна до одної й не може посилатися одна на одну. Усі інші функції К. Юнг допускав, але вважав їх не настільки істотними для свідомої адаптації й орієнтації особистості. У відчуття К. Юнг включив все сприйняття через органи чуттів, у мислення – інтелектуальне пізнання й формування логічних умовиводів, почуття – функція суб'єктивної оцінки, інтуїція – сприйняття за допомогою несвідомого, або сприйняття несвідомих змістів. Для повної орієнтації особистості всі чотири функції повинні рівноцінно

співпрацювати. Насправді, одна з них домінує, в той час, коли три інших залишають на задньому плані, що й сприяє формуванню відповідного типу особистості. Кожен з типів, крім того ускладнений специфікою інтровертної та екстравертної настанови. Відчуття й інтуїцію К. Юнг відніс до ірраціональних функцій, бо вони безпосередньо пов'язані з дійсними або потенційними реаліями; мислення й почуття як функції розрізнення – до раціональних. Наведені чотири функції розміщені геометрично К. Юнг розмістив як полюси раціональності й ірраціональності, перпендикулярно розміщених одна до одної. Крім того, кожна з функцій на практиці завжди скомбінована з типом настанови – екстраверсією й інтроверсією, тому самі функції проявляються в екстравертному й інтровертному варіанті. Таке поєднання формує структуру з восьми наочних функціональних типів особистості, як зображено на рис. 1, і дає можливість прогнозувати людські відносини й потенційні конфліктні ситуації.

Таким чином, на основі типології особистості К. Юнга К. Томас і Р. Кілман визначили такі основні стратегії поведінки особистості в конфліктних ситуаціях, як уникнення, суперництво, компроміс, співробітництво, пристосування, які зображено на рис. 2 [4, с. 971–980].

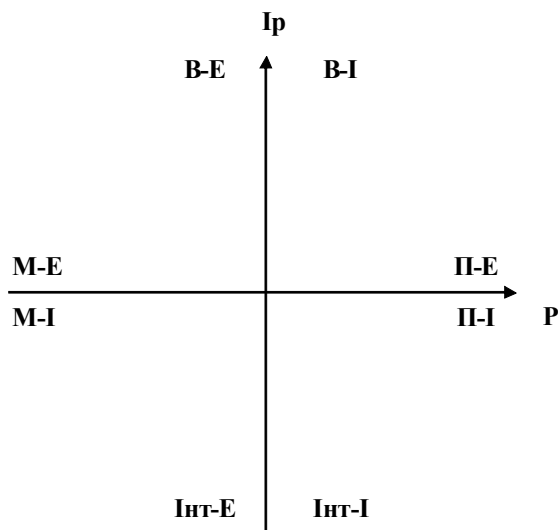


Рис. 1. Типологія особистості К. Юнга, де P – раціональність; Ір – ірраціональність; В – відчуття; М – мислення; П – почуття; Інт – інтуїція

На початку осі знаходиться нульова точка, в якій не відбувається задоволення нічиїх інтересів. Ця точка відповідає стратегії *уникнення*, яка характеризується прагненням уникнути конфлікту. У такому разі проявляється низький рівень спрямованості на інтереси опонента та одночасно низький

рівень спрямованості на задоволення власних інтересів. Стратегія уникнення може мати два варіанти прояву:

– предмет конфлікту не має суттєвого значення ні для однієї зі сторін конфлікту;

– предмет спору має суттєве значення для однієї чи обох сторін, проте конфлікуючі сторони сприймають його як такий, що не існує.

У першому випадку стратегія уникнення повністю вичерпує конфлікт, а в другому випадку може привести до ескалації конфлікту.

Вертикальна вісь (напористість) виражає прагнення задовольнити тільки свої інтереси, не беручи до уваги інтереси опонента. Їй відповідає стратегія суперництва, де особисті інтереси в конфлікті оцінюються як високі, а інтереси опонента – як низькі. У деяких ситуаціях суперництво має позитивні наслідки, наприклад: конкурсний відбір на посади в органах влади. Проте суперництво забирає багато сил, і може вплинути на стан здоров'я управлінця. Зазначена стратегія вносить елементи невизначеності й напруги у відносини між людьми. Вона створює передумови для негативних проявів поведінки опонентів, коли головним девізом стає: “Мета виправдовує засоби”. Суперництво часто характеризує деструктивну модель поведінки в конфліктних ситуаціях, супроводжує аномічні процеси, що відбуваються в організаціях. При такій стратегії активно використовується влада, зв'язки, авторитет, сила закону.

Центральну частину площини між осями займає стратегія *компромісу*, що виражається врахуванням інтересів обох сторін. Компроміс часто є єдиним можливим і найкращим способом конструктивного розв'язання конфлікту. Проте компроміс часто служить лише тимчасовим виходом з конфліктної ситуації, оскільки одна зі сторін не задовольнила власні інтереси повністю. Якщо компроміс не був рівнозначним для обох сторін, й одна з них поступилася більше іншій, ризик відновлення конфлікту підвищується.

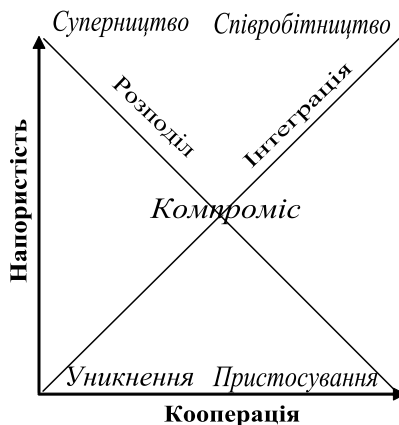


Рис. 2. Стратегії поведінки в конфліктних ситуаціях, розроблені К. Томасом і Р. Кілманом

Стратегія *співробітництва* характеризується високим прагненням обох сторін максимально досягнути інтересів. Досить часто такий варіант вважають бажаним, проте важко реалізованим. Зокрема, в ситуаціях, де кожен із опонентів висуває вимоги, що суперечать вимогам іншого, й не шукає інших варіантів задоволення власних інтересів. На відміну від компромісу, для співробітництва необхідний перехід від відстоювання власних позицій до більш глибокого рівня, на якому можна прослідкувати спільність інтересів. Співробітництво приваблює міцністю вирішення проблеми, партнерськими відносинами в його ході. Це найбільш оптимальний шлях виходу із конфлікту. Успішне співробітництво сприяє покращанню відносин і бажанню продовжити взаємодію в майбутньому. Ця стратегія поведінки вимагає й часу й зусиль для її реалізації.

Стратегія пристосування характеризується прагненням уникнути конфлікту, низькою спрямованістю на особисті інтереси й високою оцінкою інтересів противника. Людина із зазначеною стратегією поведінки жертвує особистими інтересами на користь інтересів опонента. Така стратегія допомагає зберегти ресурси до більш сприятливого моменту, коли баланс сил складається не на користь особи, яка її використовує. Наприклад, державний службовець не згоден з пропозицією керівника органу влади щодо зниження надбавок і премій, але після пояснення керівництва про вимушені заходи, які дають можливість зберегти посадовий оклад у повному обсязі державний службовець поступається власними позиціями. Проте поступка може мати й негативні наслідки. Вона може бути сприйнята опонентом як прояв слабкості й призвести до ескалації конфлікту, а отже, до відсутності задоволення інтересів сторони, яка застосовує стратегію пристосування.

В основі вибору зазначених стратегій поведінки знаходиться динаміка співвідношення між ступенем напористості в задоволенні власних потреб (напористість) і ступенем готовності піти назустріч опоненту в задоволенні його потреб (кооперація) та наслідками зазначених стратегій. Крім того, напористість і кооперація співвідносяться з *розподільчим* та *інтеграційним* вимірами. При цьому, розподільчий (брати-давати) вимір характеризує ставлення до ситуації з позиції особистої користі індивіда, а інтеграційний – загальної користі для кожного. У розподільчому вимірі стратегія суперництва є крайньою формою вираження “брати”, пристосування – “давати”, три інших – є нейтральними. В інтеграційному вимірі стратегія співробітництва виражається у спробі зробити особистий внесок у загальну справу й пошуку альтернатив, що сприяють задоволенню інтересів кожного, стратегія уникнення – нехування проблемою з подальшими втратами, три інших стратегії – нейтральні.

Жодна з описаних стратегій поведінки в конфліктних ситуаціях не є однозначно позитивною або негативною. Ефективність кожної з них залежить від умов виникнення конфлікту. Вибираючи стратегію поведінки в конфлікті, необхідно в кожному конкретному випадку виходити з досягнення позитивного результату для сторін і збереження конструктивних відносин між ними.

Автори дослідження зазначають, що зроблені ними висновки й висунуті гіпотези щодо ефективності використання тієї чи іншої стратегії поведінки потребуватимуть в кожній конкретній конфліктній ситуації незалежної оцінки експертів. Така думка доводить доцільність урахування в подоланні конфліктних ситуацій в органах влади медіації.

Медіація (посередництво) – це процес урегулювання конфліктних ситуацій, у ході якого двоє або більше сторін конфлікту за допомогою нейтральної третьої сторони (медіатора) спільно шукають рішення проблеми, що відповідатиме інтересам і потребам сторін [1, с. 114]. Медіатор допомагає сторонам виявити спірні питання та розробити можливі варіанти їх розв'язання. Проте саме рішення залежить виключно від сторін-учасниць конфлікту.

Під медіацією слід розуміти процес, що дає змогу спрямовувати конфлікт до його розв'язання; це цілеспрямоване втручання, щоб спочатку послабити конфлікт, потім підготувати підґрунтя для прийняття виважених рішень і, як наслідок, розв'язати певну проблему.

Для проведення медіації має бути добровільна згода зацікавлених у проведенні посередництва нейтральною стороною. Під час проведення процесу посередництва розв'язують конфлікт між сторонами та напручують взаємну згоду на основі компромісу.

Основною фігурою процесу медіації є медіатор – особа (група осіб, організація), яка здійснює посередницьку діяльність.

Медіатори – не зацікавлені в певному завершенні конфлікту, вони не можуть відстоювати інтереси однієї з сторін або приймати ультимативне рішення. Вони не мають права нав'язувати сторонам своє бачення проблеми чи варіант рішення. Медіатор піклується про те, щоб сторони були задоволені процедурою, тобто, щоб вона була для них прийнятною – сторони повинні бути переконані в незаангажованості, нейтральності медіатора й довірливому характері розмов. Крім цього, медіатор дбає про психологічну задоволеність сторін. Вони повинні бути переконані, що самі вирішують проблемне питання, а після медіації повинні почуватися краще, ніж перед нею. Робота медіатора полягає не в тому, щоб прийняти рішення щодо спору, а в полегшенні дослідження обставин справи та сприянню прийняттю можливого рішення щодо суті спору, що задовольнить обидві сторони. Головна перевага медіації – сторони мають можливість висловити не тільки свої сподівання, а й почуття й відчуття, де нічого не засуджується й не нав'язується згори. Кожне прийняте рішення вимагає згоди обох сторін.

Присутність на переговорах третьої сторони має позитивний ефект, оскільки знижує ступінь деструктивності у взаємодії сторін. Інший аспект позитивних можливостей медіації пов'язаний із процедурою, що реалізують медіатори. Медіація спрямована на організацію ефективної комунікації, діалогу між сторонами конфлікту, вона робить їх активними учасниками процесу розв'язання конфлікту. Їх взаємодія в цьому процесі спрямована на знаходження взаємоприйнятних рішень і сприяє зниженню конфронтації і посиленню співробітництва, а отже, і поновленню відносин.

Метою медіації є врегулювання проблеми на взаємоприйнятній для сторін основі і їх примирення, останні можуть продовжувати співробітництво в подальшому. Більш того, сторони завжди зберігають контроль над процедурою медіації. Медіатор не вирішує, яка сторона права, яка винна. Він не досліджує поведінку сторін в минулому, він пропонує знайти прийнятне рішення, беручи до уваги їх інтереси та плани на майбутнє.

Тобто медіація концентрується на тому, як сторони розв'язуватимуть конфлікт і складатимуть план дій, що спрямовує процес медіації на розуміння мотивів перспективної поведінки особистості, а не на роз'яснення мотивів її минулої поведінки.

Таким чином, переваги медіації як способу подолання конфлікту полягають у тому, що:

- сторони безпосередньо беруть участь у процесі врегулювання спору;
- медіатор, як нейтральна третя особа, може розглянути спір об'єктивно й допомогти сторонам у визначенні способів вирішення, які вони, можливо, не застосовували самостійно;
- збільшується можливість збереження партнерських відносин між сторонами після розв'язання конфлікту.

Завданням медіатора є забезпечення рівноправної участі сторін протистояння в процесі та використання права кожної сторони висловитись і бути вислуханим. З огляду на це, завдання будь-якого медіатора полягає в тому, щоб організувати контакти й переговори, допомогти знайти формулу угоди, яка б не принижувала гідності конфліктуючих сторін. До обов'язків медіатора не входить надання сторонами проектів вирішення їхніх проблеми; медіатор супроводжує сторони на шляху вирішення конфлікту, а не веде їх по ньому.

Медіатор повинен організувати процедуру обговорення, орієнтуючи опонентів на співробітництво, та допомогти сторонам у досягненні згоди. Усі свої емоції та суб'єктивні оцінки обраний посередник зобов'язаний залишати за межами процесу медіації. Якщо медіатору не вдається позбутися професійних (наприклад, юридичних) чи емоційних оцінок, він повинен відмовитися від участі в процесі.

Таким чином, слід зазначити, що медіація є одним із конструктивних шляхів виходу з конфліктної ситуації, що ґрунтується на принципах нейтральності, рівноправності й конфіденційності. Вона спрямована на врахування інтересів кожної сторони і, зазвичай, приводить до ситуації спільного виграшу для кожної з них. Залучення медіаторів для конструктивного виходу з конфліктів сприятиме налагодженню стабільної роботи структурного підрозділу або органу влади.

Таким чином, у процесі роботи перед керівником виникає необхідність розв'язання конфліктних ситуацій, що виникають постійно в ситуаціях, де перетинаються інтереси осіб, які взаємодіють. Не є винятком і відносини в органах влади. Конфлікти можуть мати як позитивні, так і негативні наслідки для організації. Завданням керівника є спрямувати дії опонентів у конструктивне

русло або попередити конфлікт, що потребує вивчення соціально-психологічних особливостей поведінки індивіда й соціальної групи. З цією метою виникає необхідність у вивченні чинників конфліктогенного характеру, наявних у відносинах державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, сприяння їх подоланню та нейтралізації; аналіз та визначення стратегій поведінки в конфліктних ситуаціях і використання медіації як одного з шляхів подолання конфлікту.

Лише після того, як ми розумітимемо особливості конструктивного виходу з конфліктних ситуацій з урахуванням процесів, що відбуваються в малій соціальній групі, якою є орган влади або його структурний підрозділ, можемо вести мову про відриту партнерську взаємодію між учасниками управлінської діяльності.

Література:

1. *Брылина И. В.* Конфликтология : учеб. пособие / И. В. Брылина ; Томский политехнический университет. – Томск : Изд-во Томского политехнического ун-та, 2011. – 133 с.
2. *Шейнов В. П.* Конфликты в нашей жизни и их разрешение / В. П. Шейнов. – Минск : Амалфея, 1996. – 288 с.
3. *Юнг К. Г.* Психологические типы / К. Г. Юнг. – СПб. : Ювента, 1995. – 717 с.
4. *Kilmann R. H.* Interpersonal Conflict-Handling Behavior as Reflections of Jungian Personality Dimensions_ originally / R. H. Kilmann, K. W. Thomas // Psychological Reports, 1975. – Vol. 37. – № 3. – P. 971–980.

Надійшла до редколегії 06.05.2012 р.

ГЛОБАЛІЗАЦІЙНІ ТА ІНТЕГРАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ

УДК 35.01

М. І. ЛАХИЖА

ОСНОВИ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПОСТКОМУНІСТИЧНОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА ТА ВЛАДИ В РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА

Проаналізовано специфіку посткомуністичної трансформації суспільства та влади в Республіці Польща. Виділено цивілізаційні, ідеологічні та політичні аспекти. Підтверджено на польському прикладі думку про маятниковість розвитку країн Центральної та Східної Європи й об'єктивність європеїзації на сучасному етапі їх розвитку.

Ключові слова: Республіка Польща, суспільство, влада, посткомуністична трансформація.

The analysis of the specifics of post-communist transformation of society and government in Republic of Poland is done. Civilization, ideological and political aspects are distinguished. An idea is confirmed on the Polish example about the pendulosity of Central and East Europe countries development and objectivity of Europeanization on the modern stage of their development.

Key words: Republic of Poland, society, government, post-communist transformation.

Підготовка наукових рекомендацій щодо реформування української держави потребує не лише аналізу вітчизняних реалій і традицій, а й уважного вивчення іноземного досвіду. На нашу думку, особливо важливим є досвід постсоціалістичних країн Центральної Європи, які розпочали свої реформи раніше і досягли помітних результатів, підтвердженням чому є їх вступ до Європейського Союзу.

Вивчення процесу посткомуністичної трансформації в Польщі дозволяє, на наш погляд, краще зрозуміти процеси державотворення в постсоціалістичних країнах, зробити порівняння з реформуванням органів влади в Україні, виявити спільні риси та відмінності реформ. Вибір Польщі як об'єкта дослідження пояснюється близькістю цієї країни до України в багатьох відношеннях: економічному, соціальному, політичному, спільністю історії на окремих етапах розвитку державності, а також – помітними успіхами у проведенні реформ. Тому як досягнення, так і помилки польських реформ варті уваги українських дослідників і практиків.

Слід також відзначити значний внесок польських авторів у теорію посткомуністичної трансформації, що пов'язується, насамперед, з іменами відомого американського політика польського походження З. Бжезинського, а також економіста Л. Бальцеровича та соціолога П. Штомки. Значні напрацювання мають польські автори і щодо модернізації публічної адміністрації (Г. Іздебский, М. Кулеша та ін).

Політологічні питання посткомуністичної трансформації в Республіці Польща розкрито в публікаціях Г. Зеленько [7]. Характеристика джерел з питання модернізації публічної адміністрації Польщі та певний аналіз і узагальнення висвітлення в українській та польській історіографії цієї проблеми здійснено нами у статті [8] з метою їх уведення в науковий обіг і полегшення завдання дослідження даної проблеми українськими дослідниками.

Метою даної статті є узагальнення польського досвіду посткомуністичної трансформації.

Для позначення реформ у колишніх соціалістичних країнах використовуються терміни “посткомуністична трансформація” (орієнтуючись на ідеологічні фактори) та “постсоціалістична трансформація” (беручи до уваги соціалістичну практику). Перший термін широко використовується зарубіжними авторами.

Спільними рисами трансформаційних перетворень у країнах ЦСЄ була їх спрямованість на демократію та ринок. Як наголошує О. Долженков, приблизно однаковим був і сценарій реформ [6, с. 13]. Ініціаторами змін виступали правоконсервативні, різко антикомуністичні і проатлантичні еліти, які забезпечили в короткий період запровадження політичних і економічних моделей західного зразку. Загострення соціальних проблем привело до зростання на певний час впливу лівих сил, який знову ослабився зі вступом окремих держав до ЄС та НАТО. Значним був зовнішній чинник перетворень як в економічному, так і в політичному та психологічному плані. Так, польський учений Я. Чапутович пише про тиск з боку Європейського Союзу, транснаціональних організацій, регіональних та місцевих влад тощо [15].

У період посткомуністичних трансформацій значно зросла увага до цивілізаційних основ розвитку окремих держав. Типовим стало прагнення обґрунтувати європейськість власної держави та закономірність сприйняття західних ідеалів розвитку суспільства.

На цивілізаційну еволюцію суспільств впливає комплекс факторів: до традиційних внутрішніх соціально-економічних, політичних і культурних все помітніше додаються зовнішні, що особливо помітно у випадку посткомуністичної трансформації. Глобалізація стає фактором, який усе в більшій мірі уніфікує відмінності між цивілізаціями і державами. Надії людства пов'язуються з науково-технічним прогресом, інформаційною революцією, змінами в соціально-економічній і політичній сферах.

До найвидатніших польських теоретиків цивілізації відносять Фелікса Конечного (1862 – 1949 рр.), погляди якого багато в чому сходяться з теорією С. Хантингтона, та Е. Маєвського (1858 – 1922 рр.). Ф. Конечний

розумів цивілізацію як “спосіб устрою суспільного життя” в усіх його матеріальних та духовних аспектах. Як і С. Хантингтон, С. Конечний визнає значну роль релігійного фактора у виокремленні цивілізацій. Сучасні дослідники творчості Ф. Конечного С. Буковська [14] та К. Войташ [19] наголошують на важливості його теорії і для сучасності. У першу чергу це стосується трактування таких основних цивілізаційних вартостей: добро, правда, здоров’я, добробут та краса.

А. Антошевський та інші польські автори вважають, що в Центрально-Східній Європі виявився вплив трьох цивілізацій: латинської (західної) (християнство, раціоналізм, індивідуалізм, модернізація та демократизація); візантійської (православ’я, традиційні цінності, колективізм і слов’янофільство); орієнтальної (деспотизм, бюрократично-мілітаристська структура, іслам). До латинської цивілізації цей автор відносить Чехію та Словенію (інтегровані), а також – Естонію, Латвію, Литву, Польщу, Словаччину, Угорщину, Хорватію (не інтегровані) [13, с. 27].

Відомий американський політик польського походження З. Бжезинський виділяв три групи європейських держав: Європа № 1 – залучена до інтеграції західна частина континенту; Європа № 2 – центральна частина, суспільства якої причетні до західнокультурної спадщини і прагнуть інтегруватися в Європу; Європа № 3 – балканські країни та європейська частина колишнього Радянського Союзу, деякі з них можуть стати членами об’єднаної Європи. [2]. О. Гнатюк вважає, що в масштабах Європи цивілізаційний поділ на Захід і Схід загалом вважається очевидним, а за найголовніше розмежування приймають поділ на латинське (католицизм і протестантизм) та візантійське (православ’я) християнство [4, с. 74].

У наші дні осмисленням цивілізаційних теорій у Польщі займається професор Л. Гавор [16], який відзначає конфлікт цивілізацій, але наголошує на необхідності й можливості пошуку порозуміння, особливо зважаючи на те, що лінія розламу між католицько-протестантською й православною цивілізаціями проходить через етнічно близькі слов’янські народи.

На наш погляд, польська цивілізація має внутрішнє протиріччя, яке стало саме наслідком її знаходження на рубежі Сходу та Заходу: Польща – слов’янська країна, яка має водночас міцні традиції католицизму, який відіграє суттєву роль і в її європеїзації в наші дні.

Системоутворювальними категоріями в політичній культурі кожної нації є ідентичність (самоусвідомлення), цивілізаційна місія та позиціонування на міжнародній арені. Ці категорії справляють визначальний вплив як на формування базових напрямів внутрішньої й зовнішньої політики, так і на форми та методи її реалізації, становлять основу відмінності політичної культури однієї нації від політичних культур інших народів, ядро інтегрованого образу країни. У Польщі згадані категорії, починаючи з кінця XVIII ст., коли Польща втратила свою незалежність, і понині наповнювалися конкретним змістом і ставали основою діяльності її політичного класу під значним впливом доктрин месіанства, сарматизму та прометеїзму [12]. Проблематика польського

месіанізму належить, за нашими спостереженнями, до важливих для сучасного польського політикуму. Предметом гордості поляків є твердження про демократичні засади організації влади ще з часів виборів королів, значна роль шляхти та авторитет шляхетності, вольності як пріоритетна риса національного характеру тощо. Так, К. Войташ виділяє такі національні цінності, як родина, вільні вибори, костел, еліта (шляхта). Польща продовжує підтримувати власну концепцію демократії, свободи та незалежності, що помітно як у внутрішній, так і в зовнішній політиці. Проявом месіанства й прометеїзму можна вважати, на думку Ю. Щегельської, заангажованість польського політикуму та значної частини суспільства в українські події на зламі 2004-2005 рр. та сприяння євроінтеграційним прагненням України.

Матеріали нашого дослідження дозволили також зробити припущення щодо маятниковості розвитку країн Центральної, Східної та Південної Європи [9]. Всі вони в тій чи іншій мірі періодично відчують вплив Сходу чи Заходу, що помітно і в Польщі. Польща пережила процеси впливу сусідніх держав, а також три поділи в XVIII ст., що мало негативні впливи на її етносоціальний розвиток. Панування тоталітарної комуністичної ідеології тільки посилило деструктивні етносоціальні процеси. Проте цей період історії в Польщі був порівняно коротким, а тоталітаризм проявлявся значно у слабкішій формі, ніж у республіках Радянського Союзу, що дозволило зберегти історичну пам'ять та традиції.

Професор Е. Внук-Липинський у статті 1995 р. наголосив, що за останні п'ятдесят років польське суспільство, як і інші суспільства країн ЦСЄ, пережило два системних перетворення. Перше – становлення та розвиток комуністичної системи з кінця 1940-х рр. XX ст., друге – полягало у звільненні від цієї системи. Трансформаційні реформи у країнах ЦСЄ можна вважати поверненням суспільств до ситуації, що передувала соціалістичним революціям, але цю тезу не варто розуміти формально, оскільки потрібно враховувати, що за період соціалізму відбулися значні соціально-економічні перетворення та зміни в менталітеті населення, особливо молодшого покоління. Водночас, слід відзначити, що саме молодь та інтелігенція були найбільш активними учасниками змін.

Необхідно також порівняти погляди на трансформаційні процеси на їх початку та в наші дні, а також відмінності їх сприйняття в окремих державах. Так, у 1991 р. у Варшаві відбулася конференція “Сучасність поляків” за участю соціологів, політологів, антропологів, психологів і представників інших наук. Центральним стало питання взаємозв'язку понять “сучасна людина” та “сучасне суспільство”. Учасники відзначили інтернаціоналізацію культури та її значний вплив на напрям, перебіг та темпи модернізаційних процесів. Вказувалося також на необхідність урахування традицій для збереження ідентичності, відзначалася значна роль освіти, яку пропонувалося реформувати з урахуванням вимог сучасності. Роль релігії визнавалася високою, але було відмічено, що її значення є різним в окремих державах, залежно від традицій. Осмислюючи питання щодо можливості застосування в Польщі наявних

модернізаційних теорій, учасники конференції визнали необхідність генерування власних концепцій розвитку. На питання щодо можливих темпів модернізації (стрибок чи еволюція) відповіді не було знайдено. Основними проблемами тогочасної Польщі було визнано: низький рівень життя, брак демократичних традицій, недоліки в освіті, несформованість громадянського суспільства. Указувалося також на важливість урахування загальноєвропейських процесів [17]. Подібні пошуки відбувалися в усіх посткомуністичних країнах. Їх особливістю було прагнення сконцентруватися на глобальних питаннях, що можна зрозуміти, зважаючи на відсутність теоретичного обґрунтування посткомуністичного транзиту.

Отже, теоретична концепція переходу ґрунтувалася на визнанні єдності Східної Європи та Заходу та необхідності забезпечення тотальної зміни суспільних відносин у країнах ЦСЄ. По суті, мова йшла про “створювану ринком модернізацію”. У той же час існували критичні точки зору кейнсіанського плану щодо помилок стихійності та “нетворчого руйнування”. Градуалістський підхід вимагав поступових продуманих реформ. Ортодокси теорії трансформації наголошували на необхідності застосування стабілізації, лібералізації та приватизації як суті політики реформ.

Останніми десятиліттями, як наголошує О. Гнатюк, – європейський проект тісно пов’язує з модерністю; модернізацію часто ототожнюють з вестернізацією [4, с. 68]. Е. Внук-Липинський виділяє такі вузлові пункти перетворень: держава – громадянське суспільство; громадянське суспільство – церква (особливо у Польщі); роботодавці – наймані працівники; влада – опозиція. Аналізуючи особливості трансформації в Польщі, цей автор вказує на значну роль мас у підтримці реформ. Зокрема, проведення круглих столів за участю широкого кола представників різних політичних сил сприяло прискоренню реформ [18].

Л. Колярьско-Бобиньська в публікації 2000 р. відзначала, що “в процесі реформування, тобто цілеспрямованого здійснення перетворень, після 1989 р. можна виділити два періоди: реформи початку 1990-х рр., які головним чином зачіпали принципи та інститути економічної системи, і реформи кінця 1990-х рр., коли було прийнято рішення про перебудову багатьох сфер суспільного життя”. Інші польські дослідники – А. Ріхард та Е. Внук-Липинський у 2002 р. проаналізували та виділили на прикладі Польщі такі фази періоду трансформації: початкова, коли почалися процеси перетворення старого режиму в нову систему; міжсистемна, коли стара система вже не функціонує, а нова ще не діє; просунута фаза, коли досягнута критична маса змін; постреволюційна, яка характеризується зникненням революційної ейфорії; фаза консолідації, коли система стабілізувалася і практично стає в суспільному житті єдиною доступним полем гри з приводу інтересів і цінностей. Авторами зроблено висновок про перебування польського суспільства на завершальній стадії трансформації та виділено такі риси фази консолідації: виконання правил гри діє в такій мірі, що у сприйнятті мас їх не вигідно порушувати; влада переходить від уряду до опозиції та назад; система

артикуляції інтересів і цінностей відносно стабільна, за виключенням системи політичних партій; правила гри не заперечуються значними політичними та соціальними силами; маси демобілізовані, а групи інтересів та етосу стабільні; система соціально легітимізована, а системні альтернативи позбавлені сил для мобілізації мас [10, с. 68]. Відзначимо, що таку періодизацію можна застосовувати і до інших посткомуністичних держав, але маючи на увазі, що в кожній країні ці фази мали свою особливість як хронологічно, так і за змістом.

Цікавим є порівняння посткомуністичної модернізації у країнах Центральної та Східної Європи і з точки зору ролі в них громадянського суспільства. Зокрема, цю проблему досліджує Г. Зеленько, яка відзначає порівняно ранню інституціалізацію громадянського суспільства в Польщі та значну роль опозиції в падінні соціалістичного режиму та трансформаційних перетвореннях сучасності. В умовах соціалізму тут було збережено багато до комуністичних інститутів і структур, а система політичних інституцій була синтезом радянської системи управління та елементів національної політичної традиції. Кращими, ніж у колишніх республіках СРСР, тут були і умови для формування середнього класу. Відзначено також порівняно високу роль у модернізації суспільства та публічного управління, зокрема науковців та представників незалежних аналітичних центрів [7].

Цікавими є порівняльні дослідження, здійснені російськими соціологами на основі опитування громадян Росії та інших посткомуністичних країн. Так, Є. Данилова та В. Ядов у статті 2007 р. порівнюють самопочуття росіян і поляків у процесі суспільних змін і роблять висновок про “несподівано багато схожого”: базовими універсальними опорами виступають первинні – сімейні та дружні спільноти, але важливими залишаються етнос та держава; виграли від перетворень, в основному, молоді люди з вищою освітою, що мешкають у містах; маргіналізація значної частини населення як результат посилення економічної нерівності. Разом з тим, робиться основний висновок, що в Польщі процес формування нової матриці соціальної взаємодії уже дав суттєві результати. Поляки більш соціально орієнтовані, реалістичні та помірковані в оцінці подій. Набагато меншим в Польщі є і соціальне розшарування [5].

Цікаві узагальнення щодо ролі місцевих еліт в Польщі робить Е. Вятр [3, с. 15–21]. Наголошено, що в період 1960-70-х рр. у Польщі місцеві лідери були прагматичною, технократичною політичною елітою. Проте, напередодні змін 1989 р. відзначався несподівано високий рівень їх готовності до демократичних змін. Автори дослідження зробили висновок, що польські місцеві лідери не бачили у зміні режиму катастрофи. Ситуація в цьому відношенні не змінилася і після приходу до влади “Солідарності”. Нові лідери відзначалися високою мірою заідеологізованості, 85 % з них виступали за приватну власність, більшість з них починали політичну кар’єру в “Солідарності”.

Важливо наголосити, що перехід від соціалістичної системи до капіталізму в усіх країнах передбачав нагромадження певної критичної маси, яка складалася як з інституційних, так і інших чинників. Наприклад, свобода

приватного підприємництва в економічній системі з переважанням соціалістичних підприємств мала тенденцію до перетворення на капіталістичну, а свобода створення партій та гарантування свободи слова неминуче вели до плюралізму у політичному відношенні. У ПНР, НРБ та НДР існувала багатопартійна система, що полегшувало трансформаційні процеси.

Але, на нашу думку, радикальність залежить більше від повноти перетворень, ніж від швидкості. Так, навіть автор польської “шокової терапії” Л. Бальцерович вважає, що пояснення причин суспільного невдоволення і політичної нестабільності в тій чи іншій країні не можна пов’язувати з темпами реформ, а Б. Хейбей та П. Мюрелл запевняють, що швидкість реформ не впливає на зростання економіки. Щоправда, Дж. Сакс знаходить прямий зв’язок між швидкістю реформ та економічного зростання. Викликає сумнів і теза Л. Бальцеровича, що “радикальні реформи завжди впроваджуються продумано” [1, с. 234]. Аналіз свідчить, що до посткомуністичних трансформацій подібне твердження застосовувати не варто.

Формою діалогу влади з опозицією в Польщі в березні – квітні 1989 р. були круглі столи, які пізніше проводилися і в Угорщині та Болгарії. З одного боку, круглі столи дозволили виробити певні правила перехідного періоду та полегшили перехід влади до опозиції. З іншого – вони полегшили адаптацію комуністичних партій до нових умов, що неоднозначно оцінюється науковцями.

Реформи в Польщі відбувалися порівняно швидко шляхом так званої “шокової терапії”. Проте її соціальні наслідки привели до перемоги лівих, спочатку на виборах до парламенту (1993 р.), а у 1995 р. – і на президентських виборах. Порівняльний аналіз указаних П. Штомпкою проявів травм перехідного періоду для Польщі з виділеними нами на основі досліджень українських учених особливостями цього процесу в Україні свідчить про наявність як спільних рис, так і особливостей. Наприклад, в Україні, на відміну від Польщі, помітним був і є симптом меншовартості, сильніше проявився вплив тоталітаризму, релігійна традиція та націоналізм були слабкими, а відкритість та зв’язки із Заходом були мінімальними [11, с. 9]. В Україні, як і в Росії, був помітним розкол суспільства, в той час як у Польщі стосовно ґрунтовних орієнтирів модернізації суспільства спостерігалася єдність, а суперечки точилися, в основному, не щодо напрямку, а щодо шляхів та методів перетворень. Тому співпраця органів влади з громадськими організаціями була в Польщі глибшою.

Водночас, як в Україні, так і в Росії, проявляються помітні і в Польщі в період 1990-х рр. XX ст. симптоми травми: недовіра, песимістичний погляд на майбутнє, ностальгія за минулим, політична апатія, посткомуністичні травми колективної пам’яті.

Узагальнюючи, можна констатувати об’єктивність процесу трансформації суспільства у посткомуністичних країнах, який потрібно розглядати як комплексний процес змін, що охоплює всі сторони життя. Спрямованість реформ до ринку та поглиблення демократії проявлялася в кожній з країн по-

різному, залежно від національних умов. Помітним чинником впливу на темпи та глибину реформ був зовнішній фактор – глобалізація, євроінтеграція, позиція сусідніх держав. Важливим етапом трансформація стала підготовка до вступу до ЄС. У Польщі процес посткомуністичної трансформації відбувався радикальним шляхом як в економіці, так і в політичній сфері. Проте як і в інших державах, реформи відбувалися хвилями, шокова терапія призвела до певних відпливів вліво. Стабілізація спостерігається вже після вступу до Європейського Союзу.

Література:

1. *Бальцерович Л.* Соціалізм, капіталізм, перетворення / Л. Бальцерович ; [пер. з англ. ; за заг. ред. Б. В. Новикова]. – Х. : Каравела, 2000. – 416 с.
2. *Бжезинський З.* Велика шахівниця. Геостратегія на фантазмагорія / З. Бжезинський // Політика і культура. – 2004. – № 4. – С. 16–19 ; № 7. – С. 16–19.
3. *Вятр Е.* Местные элиты и демократические перемены. Польша 1990 – 2002 / Е. Вятр // Социологические исследования. – 2005. – № 2. – С. 15–21.
4. *Гнатюк О.* Прощання з імперією. Українські дискусії про ідентичність / О. Гнатюк. – К. : Критика, 2005. – 528 с.
5. *Данилова Е.* Россияне и поляки о своем самочувствии в условиях общественных перемен / Е. Данилова, В. Ядов // Социологические исследования. – 2007. – № 7. – С. 1–11.
6. *Долженков О.* Посткомуністичні трансформації в країнах Центрально-Східної Європи та СНД: порівняльний аналіз / О. Долженков // Нова політика. – 2000. – № 5. – С. 12–16.
7. *Зеленько Г. І.* “Навздогінна” модернізація: досвід Польщі та України : монографія. – К. : Критика, 2003. – 215 с. ; *Зеленько Г. І.* “Політична матриця” громадянського суспільства на прикладі України та країн Вишеградської групи : [монографія] / Г. І. Зеленько. – К. : Знання України, 2007. – 336 с.
8. *Лахижа М.* Модернізація публічної адміністрації Республіки Польща: аналіз джерел та літератури / М. Лахижа // Публічне управління: теорія та практика. – 2010. – № 1. – С. 23–28.
9. *Лахижа М. І.* Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти : [монографія] / М. І. Лахижа. – Полтава : РВВ ПУСКУ, 2009. – 289 с.
10. *Ричард А.* Источники политической стабильности и нестабильности в Польше / А. Ричард, Э. Внук-Липинский // Социологические исследования. – 2002. – № 6. – С. 62–73.
11. *Штомпка П.* Культурная травма в посткоммунистическом обществе / П. Штомпка // Социологические исследования. – 2001. – № 2. – С. 3–12.
12. *Щегельська Ю.* Месіанство, сарматизм, прометеїзм... Вплив політичних поглядів польських мислителів на роль, місце та цивілізаційну місію Польщі й поляків у світі, на формування інтегрованого образу країни / Ю. Щегельська // Віче. – 2008. – № 31. – С. 51–53.

13. *Antoszewskie A.* Koalicje gabinetowe w Europie / A. Antoszewskie // W. Bokajlo (red.) Studia z teorii polityki, kultury politycznej I myśli politycznej. – Wrocław, 1996. – S. 60.

14. *Bukowska S.* Filozofia polska wobec problemu cywilizacji. Teoria Feliksa Konecznego / S. Bukowska. – Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego. – Katowice, 2007. – 152 s.

15. *Czaputowicz J.* Nauka o państwie / pod red. nauk. Pawła Kaczorowskiego; [aut.] Jacek Czaputowicz [et al.]. – Warszawa : Szkoła Główna Handlowa, 2006. – 366 s.

16. *Gawor L.* Szkice o cywilizacji. – Rzeszów: Wydaw. Uniw. Rzeszowskiego, 2009, s. 185.

17. *Krzysztofek K.* Czy Polska może wybić się na nowoczesność? / K. Krzysztofek, M. Szczepanski, A. Sarapata // Przegląd powszechny. – 1992. – № 6. – S. 472–482.

18. Transformationsprobleme in Mittel- und Osteuropa. Analyse von Edmund Wnuk-Lipinski. 1995. – Режим доступу: <http://www.internationalepolitik.de/archiv/jahrgang1995/juni1995/transformationprobleme-in-mittel--und-osteuropa.html>.

19. *Wojtas K. J.* Cywilizacja Polska. Droga do Imperium / K. J. Wojtas, 2012. – Режим доступу : <http://polacy.eu.org/cp>.

Надійшла до редколегії 29.05.2012 р.

УДК 35.33

ВИТАУС ШЕНЯВИЧУС, АНТАНАС ШЕНЯВИЧУС

КОНТРОЛЬ ФІНАНСОВИХ РИНКІВ У КРАЇНАХ – ЧЛЕНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

З'ясовано, що моделі контролю фінансових ринків у країнах – членах Європейського Союзу варіюються від таких, що здійснюються окремими незалежними контролюючими органами, до схем, де існують об'єднані інстанції (централізований контроль), які контролюють увесь фінансовий сектор у цілому, у т.ч. банки, страхові компанії та інвестиційні організації.

Ключові слова: контроль фінансового ринку, інституційна структура, фінансова криза, реформа, Європейський Союз.

Financial supervision regimes vary significantly between the European Union member states. These “models” range from independent stand-alone supervisory authorities to consolidated (centralized) supervisors responsible for supervising the entire financial sector, including banks, insurance companies and securities firms.

Key words: financial market supervision; institutional structure; financial crisis; reform; European Union.

I. INTRODUCTION

Due to the lack of centralization with respect to supervision, the European Union (hereinafter – EU) financial market public administration scene is a cluttered landscape. More than sixty different EU member states authorities and central banks are involved in the oversight of the financial markets. The picture becomes even more crowded when authorities from the European Economic Area (hereinafter – EEA) countries and the European Central Bank and also the European Commission are taken into account [9, p. 2]. However, one could argue that the economic downturns and upturns, that are becoming more and more rapid, lead the EU member states to optimize and reform financial market supervisory systems.

The aim of this article is to distinguish the most common financial market supervision models within the EU member states and to overlook the latest trends in the financial market supervision of the EU member states. While there are no clear standards for what is “the most effective” supervisory model, beyond what already exists within the principles established by the Basel Committee, European Commission proposals and etc., this article shall not make any final conclusions as to whether the one or another supervisory model is optimal for all the member states.

This paper is organized as follows. In Section II, the institutional setting of the current financial market supervisory system in the EU is explained and followed by a review of the literature on financial supervision in the EU. Section III presents the empirical results on the impact of post-credit crisis supervision reforms in the EU financial markets (domestic and macro-supervision level).

In this article the retrospective, comparative, analysis and synthesis methods are used.

II. CURRENT FINANCIAL MARKET REGULATORY SYSTEM

The domestic financial sector public administration bodies are organized in different forms in different member states of the EU. The variety of the domestic supervisory models has led the EU institutions to enhance regulatory harmonization across EU member states. Therefore, the European System of Financial Supervision comprises of both: the EU financial market supervision across the EU and also the financial market supervision within the domestic level of member states.

The major powers of macro-supervision are in the hands of the newly created European Systemic Risk Board the purpose of which is to ensure supervision of the EU financial system. The other macro-supervision functions rest on the interaction between the domestic supervisory authorities and the three European Supervisory Agencies.

Supervision of domestic financial markets in the EU might be considered as a variety between the model “by objectives” and the model “by sectors”. According to the supervisory model by objectives, distinct and independent agencies pursue their assigned objectives – stability, transparency and competition – across different institutions. In contrast, according to the supervision model by sectors, each supervision agency has full responsibility over a specific sector [11, p. 113]. Hence, in terms of domestic financial market supervision, we could distinguish

three fundamental domestic structural models that are currently in force in the EU member states [2, p. 3–6]:

1) *centralized (single regulator) model*. In this model only one supervisory authority takes over the entire public administration over all financial market (e.g. Lithuania, Estonia, Ireland, United Kingdom). This model was adopted especially in the early stage of financial systems when the central bank was the dominant (or only) supervisory institution.

2) *vertical (institutional) model*. The vertical approach facilitates the practical implementation of supervisory powers. It represents an institutional supervision, a segmentation of the financial market system in three main sectors: banking, securities and insurance (e.g. Greece; Spain and Portugal financial markets public administration are also based on the said model).

3) *horizontal model*. Here each supervisory function is under the jurisdiction of a given authority, independently of the supervised subject. Hence each authority has cross-sector regulatory and supervisory powers in pursuing its function (Italy, France (however, France has some features of vertical public administration as well)).

The domestic financial markets supervision reflects differences in the way they have been organized and legal tradition differences over the way they are regulated and supervised. According to James K. Jackson, [10, p. 1], national financial markets are custom-made structures that reflect differences in national experiences, government institutions, laws, and national customs. Consequently, the current EU financial market supervision displays the common macro-level EU financial market supervision and the large spectrum of domestic level financial market supervision models.

III. POST-CRISIS FINANCIAL MARKET SUPERVISION TRENDS IN THE EUROPEAN UNION

One thing the crisis has demonstrated, though, is that despite the said differences, financial markets have become highly integrated. The financial crisis which began in industrialized countries quickly spread to emerging market and developing economies. Investors pulled capital from countries, even those with small levels of perceived risk, and caused values of stocks and domestic currencies to plunge. Also, slumping exports and commodity prices have added to the woes and pushed economies worldwide either into recession or into a period of slower economic growth [3, p. 2]. As a result, it has become increasingly more difficult to contain financial problems in one market from affecting markets in seemingly unrelated or indirectly related areas.

As a consequence, the public administration models of domestic financial markets in EU appeared not capable to deal with the current financial crisis. The facts show that financial markets public administration institutions of the EU member states failed to identify and evaluate the risks in the financial markets (the apparent examples are Italy's financial problems or Greece's bailout) and due to these failures the EU deals with the systematic financial risk of the euro zone.

Financial market supervision tendencies across the EU

Within the EU level the efforts to reform the European Community's (hereinafter – EC) financial market supervision was based on five key objectives:

1) to provide the EU with a supervisory framework that detects potential risks early, deals with them effectively before they have an impact, and meets the challenge of complex international financial markets.

2) the EC will move to reform those areas where European or national regulation is insufficient or incomplete by proposing: a comprehensive legislative instrument that establishes regulatory and supervisory standards for hedge funds, private equity and other systemically important market players.

3) to ensure European investors, consumers, and small and medium-size enterprises can be confident about their savings, their access to credit and their rights, the EC will: advance a Communication on retail investment products to strengthen the effectiveness of marketing safeguards.

4) in order to improve risk management in financial firms and align pay incentives with sustainable performance, the EC intends to strengthen the 2004 Recommendation on the remuneration of directors and to bring forward a new Recommendation on remuneration in the financial services sector followed by legislative proposals to include remuneration schemes within the scope of prudential oversight.

5) to ensure more effective sanctions against market wrongdoing (i.e. insider dealing and market manipulation) and to make proposals on how sanctions could be strengthened in a harmonized manner and better enforced [1].

Beyond supporting increased supervision over these broad areas of market activities, policymakers remain divided over the specific ways that such public administration should be administered. As the approach to financial market public administration varies in the continental and common law tradition EU, it is always a complicated issue to find the consensus between the EU member states. In addition to the abovementioned, the financial crisis has slightly changed the political priorities of the EU member states – the countries are still not sure about the bright future of the EU financial system and this tensed environment might be felt as long as the common stability is not granted.

Notwithstanding the structures in place to enhance EU cooperation and coordination on matters related to financial crisis management, central bankers and supervisors formed the new architecture of the financial market public administration that should protect the Europe from the uncontrolled financial crisis across the EU. On 2 September 2010, the EU institutions achieved a compromise deal in trilogue negotiations on a new European System of Financial Supervision (ESFS) architecture, setting up a pan-European regulator composed of three new European Supervisory Authorities for micro-prudential supervision (ESAs, for Banking (EBA), Insurance and Pensions (EIOPA), Securities and Markets (ESMA)) and a European Systemic Risk Board (ESRB) for macro-prudential supervision, which came into force in January 2011. The new authorities have binding rights to intervene in the markets and act vis-a-vis national supervisors. The legislation was approved by the Council on 7 September and

formally adopted by the Parliament on 22 September, and constitutes an important step forward, paving the way for a new EU financial architecture and strengthening the regulation of Europe's financial markets [11, p. 4].

However, some authors criticize the proposed structure due to the lack of integrity between the ESAs. According to Sebastian Dullien and Hansjurg Herr, the division into three authorities, separated both geographically and in terms of subject-matter, is problematic. It is becoming increasingly difficult to assign modern financial institutions to a certain segment of the financial sector. According to the authors, the division of supervisory competence to three authorities brings with it the danger of divergent application of regulations and of transitions which lead to regulatory gaps. As the example Sebastian Dullien and Hansjurg Herr distinguish the insolvency of United States insurance group AIG that was near the bankruptcy because it gambled in the credit derivatives market - the danger is that a fragmented supervision, like the one planned by the EU, would fail to see such connections [4, p. 9]. On the one hand we may agree with the provided opinion, but on the other hand, the risk of the supervision with "gaps" is diminished due to the functions of European Systemic Risk Board that has to ensure the effective cooperation between these three pillars.

As the reform is quite new and now it is early to discuss the efficiency of such model, none could argue that the reform of the financial sector public administration was required and is important step towards the thorough EU financial market regulation. Overall, the measures, which the EU took, should help to keep EU markets attractive, and to ensure that the European economy has the means to promote growth. Also, according to the European Commission, the efficient macro public administration of the EU member states financial market is also about improving the daily life of every European citizen, simplifying his everyday life and bringing the transparency and security that the said should expect from Europe [5, p. 18].

Financial market supervision tendencies in the domestic level

One may emphasize, that in recent decade, a number of countries with advanced financial markets (i.e. United Kingdom, Germany) have moved to consolidate supervisory authorities. Other EU member states that have moved toward regulatory consolidation include Belgium, Finland, Norway, Sweden, Lithuania etc. Therefore, the question is, whether the financial market supervision centralization model is the most effective or is this just the coincidence?

According to Ellis Ferran, the centralized financial market supervision model may be more effective than alternative regulatory models because its structure is better suited to the increasingly integrated nature of financial markets [8, p. 21]. A single regulator's position allows looking across the entire financial industry and devoting regulatory resources to where they are most needed. These resources include human, as well as financial, resources: the single regulator model should facilitate efficient use of available expertise and experience, a factor that may be particularly significant where such expertise and experience are in short supply [8, p. 17]. However, the key political economy lesson is that the crisis and ensuing recession have acted as a catalyst for structural reforms, especially in OECD

countries, where reforms were most needed [7, p. 19]. As a consequence to it, in some member states of EU the financial crisis has led to reconsideration of “single regulator” financial market supervision efficiency.

For instance, a few EU member states, such as United Kingdom, Belgium are struggling to reform the centralized model in order to ensure the efficient financial market supervision. This should be mainly because the “single regulator” model was insufficient (or imperfectly competent) to deal with the global financial crisis.

On the other hand, as of 1 January 2012 the supervision of the Lithuanian financial market was centralized. Therefore, the Central bank of the Republic of Lithuania is the sole supervisory authority that supervises the Lithuanian financial market. Among other things, the aim of the centralisation was to reform the supervisory system in order to ensure operational independence and also to unburden the administrative costs of the financial supervisory institutions. The European Central bank on his opinion on financial market supervisory reform in Lithuania (CON/2011/46), dated 30 May 2011, expressed the opinion, that the proposal to integrate financial market supervision within one institution should be considered as the most appropriate financial market supervision model for a relatively small financial market, such as Lithuania.

Therefore, on this point we may state that the pre-crisis trend of centralization of financial market supervisory institutions shall not be considered as the imperative trend which all the European Union member states shall join. The development level of the EU member states’ financial markets differs; therefore, the one domestic financial market supervision model may not be acceptable in all the EU member states.

References:

1. A European Economic Recovery Plan: Communication From the Commission to the European Council, Commission of the European Communities, COM (2008) 800 final, November 26, 2008. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication13504_en.pdf.
2. *Cervellati E.* Financial Supervision in EU Countries / E. Cervellati, E. Fioriti // Social Science Research Network, 2007. – Режим доступу : http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=873064.
3. Congressional Research Service, The Global Financial Crisis: Analysis and Policy Implications, Coordinator. – Nanto K. D., 2009.
4. *Dullien S.* EU Financial Market Reform: Status and Prospects / S. Dullien, H. Herr // International Policy Analysis, 2010. – ISBN 978-3-86872-341-0.
5. European Commission Directorate-General for Communication. General Report on the Activities of the European Union. – 2010. Brussels, 2010.
6. European Trade Union Confederation, Executive Committee: Financial Market Reform in the EU – state of play, Brussels, 13-14 October 2010. – Режим доступу : <http://www.etuc.org/IMG/pdf/13-EN-Financial-market-reform-in-the-EU-final.pdf>.
7. Economic Policy Reforms 2012: Going For Growth, OECD Publishing, ISBN 978-92-64-16825-1.

8. *Ferran E.* Examining the UK's Experience in Adopting the Single Financial Regulator Model, Brooklyn Journal of International Law, 2003. – ISSN 0740-4824.
9. *Ferran E.* Understanding the New Institutional Architecture of EU Financial Market Supervision. University of Cambridge Faculty of Law Legal Studies (Paper No. 29/2011), 2011. – Режим доступу : <http://www.law.cam.ac.uk/ssrn/>.
10. *Jackson K. J.* Financial Market Supervision: European Perspectives / K. J. Jackson // Congressional Research Service, 2010.
11. OECD Economic Surveys: Italy 2005, OECD, 2005. – ISSN 0376-6438.

Надійшла до редколегії 24.07.2012 р.

УДК 351

С. В. СТЕПАНЕНКО

ТИПОЛОГІЯ ТА МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ У СФЕРІ СУСПІЛЬНОГО ВІДТВОРЕННЯ

Розглянуто питання, пов'язані з державним регулюванням економіки та трансформацією регуляторних функцій держави у процесі її реформування. Досліджено типологію та моделі державного регулювання процесів економічного розвитку у сфері суспільного відтворення та причини невідповідності здійснюваної економічної політики викликам сьогодення.

Ключові слова: державне регулювання економіки, трансформація, держава, моделі, розвиток, суспільне відтворення.

Questions are examined the economies related to government control and by transformation of regulator functions of the state in the process of her reformation. It is investigational to the typology and model of government control of processes of economic development in the sphere of public recreation and reason of disparity of the carried out economic politics to the challenges of present time.

Key words: government control of economy, transformation, state, models, development, public recreation.

Високорозвинена ринкова економіка – це оптимальне поєднання засад, притаманних ринковому товарному виробництву, та цілеспрямованої державної політики регулювання процесів економічного розвитку. Державне регулювання доповнює ринковий механізм, що в сукупності становить єдину систему макроекономічного регулювання народного господарства. Сьогодні відбувається зростання економічної ролі держави, що різко обмежує дію стихійних ринкових сил.

У той же час питання підвищення ефективності процесів суспільного відтворення були і залишаються запорукою сталого економічного зростання, що в свою чергу гарантує виконання державою соціальних гарантій захисту всіх верств населення. Така ситуація породжує ряд дискусійних питань щодо місця і ролі держави в процесах економічного розвитку країни та вибору оптимальної моделі розвитку соціально спрямованої економіки.

Різні аспекти зазначеного питання розглядаються у працях таких учених: Р. Забарилло [7], С. Соколенко [12], О. Романюк, О. Кілієвич, В. Юрчишин, О. Мертенс [13], О. Ястремский, О. Гриценко [14], А. Наливайко [9], Л. Дідківська [5] та ін.

Велику увагу проблемам економічної ролі держави приділяють такі вітчизняні вчені: В. Базилевич, С. Біла, А. Даниленко, Б. Данилишин, М. Долішній, П. Єщенко, З. Варналій, О. Власюк, А. Гальчинський, В. Геєць, Н. Гончарова, Я. Жаліло, С. Мочерний, В. Мунтян.

Проте недостатньо вивченими залишаються питання трансформації регуляторних функцій держави в період переходу на нову парадигму соціально-економічних відносин, яка б відповідала стратегічним національним інтересам, викликам часу, ресурсам і потенціалу країни.

Метою статті є характеристика і дослідження типології та моделей державного регулювання процесів економічного розвитку.

Державне управління економікою – це організуючий і регулюючий вплив держави на економічну діяльність суб'єктів ринку з метою її впорядкування та підвищення результативності. Однією з функцій управління є регулювання економіки. Управління будь-яким процесом починається з того, що цей процес виокремлюють як певний об'єкт. Найбільш агрегованим об'єктом державного регулювання економіки (ДРЕ) є економічна система держави, тобто об'єкти державного регулювання економіки. У зв'язку з цим методологічною основою ДРЕ є економічна теорія і передусім макроекономіка.

Об'єктами ДРЕ є також економічні підсистеми (економіка регіонів, народногосподарських комплексів, галузей, сектори економіки, стадії відтворення); соціально-економічні процеси (економічні цикли, демографія, зайнятість, інфляція, науково-технічний прогрес, екологія, кон'юнктура тощо); відносини (кредитні, фінансові, зовнішньоекономічні тощо); ринки (товарів, послуг, інвестицій, цінних паперів, валюти фондів, капіталів тощо) [11].

Державне регулювання економіки здійснюється через антимонопольну політику і розвиток конкуренції, державну стандартизацію, метрологію і сертифікацію, систему оподаткування та інші форм регулюючого впливу держави. Нарівні з нормативно-правовим регулюванням відповідних сфер господарства для економічної діяльності держави характерна розробка комплексних і регіональних програм соціально-економічного розвитку.

Згідно зі ст. 12 Господарського кодексу України держава для реалізації економічної політики, виконання цільових економічних та інших програм і програм економічного і соціального розвитку застосовує різноманітні засоби і механізми регулювання господарської діяльності [1].

У країнах, що трансформуються до ринкової економіки, ще більшою мірою, ніж у країнах із розвинутою ринковою економікою, виявляється необхідність державного регулювання економіки в перехідний період. Зокрема, це зумовлюється необхідністю:

- надзвичайних заходів, спрямованих на фінансове оздоровлення господарства;
- адаптації економіки і системи управління до нових умов;
- проведення активної соціальної політики;
- проведення структурної політики;
- проведення антимонопольної політики.

Звужується сфера адміністративно-правового регулювання економічних відносин, формується принципово нова система державного управління перехідною економікою, змінюється зміст державного впливу на економіку, в тому числі акцентується увага на функціях і засобах не прямого, а побічного впливу на розвиток економіки, підприємництва; звужується коло об'єктів, що безпосередньо управляються; здійснюється перехід від прямого управління галузями, сферами до управління економічними процесами; підсилюється роль загально-нормативного регулювання [5].

У визначенні регулювання економіки слід підкреслити його реалізацію шляхом діяльності державних органів, а також спрямованість на коригування економічної діяльності суб'єктів. Важливою характеристикою регулювання економіки, на відміну від інших елементів державного впливу на неї, слід вважати те, що воно здійснюється шляхом застосування норм, які підтримуються реалізацією санкцій. Державне регулювання економіки не ґрунтується на економічних стимулах для досягнення його мети. Наприклад, є такі інструменти державного впливу на економіку, як оподаткування та субсидіювання спрямовані на зміни в діяльності суб'єктів шляхом застосування економічних стимулів або використання інших прийомів (наприклад, розповсюдження державними органами інформації, що впливає на поведінку в сфері економіки) [8].

Державне регулювання економіки можна поділити на два типи залежно від того, спрямоване воно на заміну конкуренції чи є доповненням до ринкових механізмів і призначене для досягнення інших цілей.

Класичним прикладом першого типу регулювання є природна монополія. Вона існує в галузях (ринках), пов'язаних зі значним обсягом продукції, де в силу технологічних особливостей виробництва найефективніше задоволення попиту за відсутності конкуренції, функціонуванні одного суб'єкта підприємництва. Найбільший суб'єкт підприємницької діяльності в такій галузі є і найефективнішим, оскільки його витрати на одиницю продукції мінімальні. Такий суб'єкт здатний витіснити конкурентів з ринку, і менші за розмірами суб'єкти підприємництва не можуть конкурувати з ним. За відсутності регулювання в такій галузі монополія здатна встановити більш високі ціни, ніж це зумовлено витратами виробництва [13].

Державна політика щодо природної монополії полягає в дозволі одному великому суб'єкту функціонувати на ринку, використовуючи при цьому регулювання його діяльності для запобігання монопольних цін. Отже, регулювання природної монополії дає змогу державі використовувати переваги галузей економіки з об'ємною продукцією без перекладання на споживачів тягаря монополістичних цін і без затрат на перетворення монополістів на малі і середні підприємства та їх об'єднання, що вироблятимуть таку саму або меншу кількість продукції, але за вищими цінами.

Надання комунальних послуг – типовий приклад такої монополії, а регулювання доступу на ринок, цін і доходів суб'єктів підприємництва – це приклади державного регулювання. Підставою для державного регулювання є те, що паралельні й конкуруючі суб'єкти, які надають комунальні послуги (електро-, газо-, водо- та інше постачання) дублюватимуть один одного і спричинятимуть збільшення витрат споживачів. Конкуренція в таких галузях нестабільна і неефективна. Однак відсутність регулювання суб'єктів природних монополій може призвести до підвищення цін, а отже, і до необґрунтованого збагачення виробників за рахунок споживачів. Державне регулювання в такому випадку означає регулювання цін суб'єктів природних монополій і обмеження або усунення доступу конкурентів на ринок. Таке регулювання можливе в ситуації з природною монополією, як альтернатива конкуренції для запобігання зловживань монопольною владою. Мета регулювання в цій ситуації – зберігати затрати і ціни низькими, а обслуговування і якість – високими. Економічне регулювання здійснюється для досягнення тих самих ринкових цілей, що й конкуренція [14].

Другий тип регулювання відрізняється від першого тим, що він не замінює конкуренцію, а є доповненням до ринку і призначений для досягнення специфічних цілей. Він діє в тих ситуаціях, коли нерегульований ринок не забезпечує певні суспільні інтереси, наприклад, при недостатності інформації про товар на ринку. Багато суб'єктів підприємницької діяльності дуже незначною мірою зацікавлені або зовсім не зацікавлені в забезпеченні споживачів достатньою інформацією про якість і характеристики товару. Більш того, багато підприємців вважають, що забезпечення споживачів неповною або неточною інформацією більшою мірою відповідає їх інтересам [13].

Метою регулювання в таких випадках є захист прав споживачів, їх здоров'я і безпеки шляхом інформування споживачів про товари, що створюються та реалізуються на ринку. Регулювання в цій сфері може набирати форм встановлення державних вимог та стандартів щодо маркування і сертифікації товарів.

У 30-ті рр. ХХ ст. небувалої раніше гостроти набули кризові процеси в економіці й економічній ринковій теорії Заходу. Існувала нагальна потреба в новій ринковій теорії, яка б переконливо пояснила існування таких явищ як: масове безробіття, тривале падіння виробництва, наявність невикористаних виробничих потужностей, і показала можливі шляхи виходу із кризового становища без знищення ринкових основ господарювання.

Нагальна потреба в новій ринковій теорії була задоволена виходом у світ праці Дж. М. Кейнса “Загальна теорія зайнятості, відсотка і грошей”. За Кейнсом, досягнення повної зайнятості можливе при наявності ефективного попиту. Під ним розуміється та величина сукупного попиту на реальний обсяг національного виробництва, при якій підприємці сподіваються отримати максимальний прибуток. Однак досягнути повної зайнятості виключно за рахунок дії стихійних ринкових сил неможливо. У зв’язку з цим Дж. М. Кейнс відкинув як помилковий основоположний закон класичної і неокласичної економічної теорії – так званий закон Ж. Б. Сея, згідно з яким пропозиція автоматично породжує власний попит [13].

Загальна схема впливу держави на економіку зводиться до такого: в періоди економічного піднесення державні витрати повинні обмежуватися, а в періоди кризи – збільшуватися, навіть якщо це приводить до бюджетного дефіциту. Саме так у рамках неокейнсіанства реалізується головна ідея Дж. М. Кейнса – ідея державного впливу на макроекономічні процеси з метою стабілізації відтворювального циклу, досягнення динамічної рівноваги й виправлення таким шляхом недоліків, властивих стихійному розвитку ринкової економіки.

Найрішучіше проти Дж. М. Кейнса виступив Мілтон Фрідмен, який є прихильником класичної концепції мінімальної держави і наполягає на обмеженні наявного рівня державного втручання.

Уже з 1930-х рр. розпочався поступовий теоретичний перегляд моделі Кейнса з метою влити її в систему загальної економічної рівноваги як особливого випадку. Цей варіант під назвою “стандартної кейнсіанської моделі”, або “кейнсіансько-неокласичного синтезу” займав панівне становище в структурі ринкової економічної думки до кінця 1960-х рр. Він виник як наслідок трактування теорії Кейнса його послідовниками – відомими економістами Дж. Хіксом, А. Хансеном, Л. Клейном, П. Самуельсоном, Ф. Модільяні та ін. Їх трактування поєднало елементи кейнсіанської та неокласичної моделей і отримало назву кейнсіансько-неокласичного синтезу.

Перша його суттєва риса полягає в тому, що в основу покладено виведення макроекономічних поведінкових функцій із неокласичного постулату максимізації корисності окремими індивідами. Тому макроекономічні теорії сукупної поведінки будуються простим підсумовуванням індивідуальних функцій.

Друга суттєва риса синтезу – відмова від важливого кейнсіанського припущення про негнучкість цін і прийняття протилежної неокласичної передумови про їх цілковиту гнучкість, що пов’язано із введенням в кейнсіанську модель так званого ефекту Пігу, або реальних касових залишків.

Третя суттєва риса кейнсіансько-неокласичного синтезу – припущення про нейтральність грошей і зосередження уваги на рівновазі економіки в умовах повної зайнятості [14].

Кейнсіансько-неокласичний синтез був основою третього класичного стану, оскільки досяг статусу загальноприйнятої панівної ортодоксії. Цей

процес у галузі економічної теорії обумовлений рядом причин. Основні з них: економічні (підрив віри у здатність вільної ринкової економіки автоматично підтримувати повну зайнятість і стабільність цін, практична ефективність кейнсіанських засобів економічної політики тощо); соціальні (досягнення соціального консенсусу представників приватного капіталу, середніх верств, значної частини робітничого класу); політичні (помітне тяжіння до реформізму); ідеологічні (вплив досвіду народногосподарського планування, соціальних заходів у тодішніх країнах командно-адміністративної системи на економічну науку і політику Заходу, пропаганда політики активізму, заснованої на рекомендаціях прихильників кейнсіансько-неокласичного синтезу) тощо. [14].

Економічні функції держави полягають у розширеному відтворенні цілісної економічної системи шляхом раціонального поєднання недержавних і державного типів власності, узгодження відповідних ланок господарського механізму (ринкового саморегулювання та монополістичної планованості, з одного боку, і державного регулювання з іншого) та стабільного розвитку продуктивних сил суспільства шляхом стимулювання економічного зростання, вдосконалення техніко-економічних відносин (а отже, технологічного способу виробництва), рівномірного розвитку регіонів тощо.

Головне завдання довгострокового регулювання полягає у проведенні структурних змін в економіці, розвитку наукоємних виробництв, подолання диспропорцій в розвитку регіонів. Короткострокове регулювання – це насамперед антициклічне регулювання, основою якого є вплив на сукупний попит. Утручання держави в економічні процеси повинно забезпечити прогресивні зрушення в пропорціях відтворення, умовах сумлінної конкуренції, запобігання негативним соціальним і економічним наслідкам. Вплив держави на економічні процеси припускає поєднання ринкового саморегулювання з державним регуляторами.

До основних факторів, що впливають на формування системи державного регулювання економіки в Україні, відносять:

- розпад Радянського Союзу і розрив традиційних економічних зв'язків;
- монополізована, мілітаризована економіка з могутній індустріальним потенціалом, який важко піддається структурній перебудові;
- тяжкі наслідки Чорнобильської катастрофи;
- ресурсоємне затратне виробництво;
- недосконалість законодавчого забезпечення реформ;
- повільний перебіг ринкових перетворень;
- процес накопичення капіталу, що призвів до різкої диференціації населення;
- традиції державного патерналізму [10].

Про активну цілеспрямовану роль держави в реформуванні національної економіки, яка ставить за мету досягнення високих стабільних результатів у цих процесах, свідчить досвід багатьох промислово розвинених країн світу.

Так, післявоєнне реформування економіки Японії та Німеччини, зміни в економічному розвитку ряду країн Південно-Східної Азії та Південної Америки відбулися при активній, цілеспрямованій участі держави.

Учені економісти розрізняють такі моделі державного регулювання економічними процесами.

Американська – лібералізована система управління національною економікою, у якій основний акцент переноситься на ринкові регулятори економічних процесів; державне регулювання зводиться до використання правових і опосередкованих методів з метою створення “правил гри” і сприятливих умов для розвитку бізнесу.

Японська – централізоване регулювання соціально-економічного розвитку країни з боку держави на основі використання переважно економічних, опосередкованих та неформальних методів. Домінує психологія колективізму, солідарності, підпорядкування особистих-інтересів колективним і державним.

Шведська – управління соціально-економічним розвитком країни на основі активного втручання держави у процес розподілу і перерозподілу доходів, створення сильної системи соціального захисту населення, домінування ідей рівності й солідарності.

Німецька – система управління національною економікою з активним використанням ринкових регуляторів, насамперед конкуренції, і створенням на державному рівні ефективної системи соціального захисту громадян [5].

Трансформація економічної системи в Україні відбувалася і відбувається за моделями, неадекватними стратегічним національним інтересам народу. Причини цього різноманітні, але головні з них полягають, насамперед, в тому, що перебудова економічної та політичної системи здійснювалася за примітивно-спрощеною схемою адаптації до системи сучасного капіталізму та глобалізації. При цьому рушіями здійснюваної доктрини реформ є представники бюрократично-корпоративної коаліції, що намагається реалізувати свої, а не національні інтереси, і тим самим паралізує масові суспільні сили, які намагаючись вижити, реально не спроможні впливати на відтворення якісно нового суспільного устрою [6].

Сучасний стан державного регулювання економіки в Україні характеризується повільними темпами реформування, недосконалими методами і механізмами впливу держави на суб'єкти господарювання, відсутністю чітко сформульованої концепції розвитку економіки, недостатністю захисту внутрішнього ринку і вітчизняного виробника, слабкою соціальною політикою. Система державного управління та регулювання має ґрунтуватися на поєднанні економічної активності та соціальної спрямованості держави.

Необхідність формування принципів активного втручання держави в економіку України визначається специфікою перехідного етапу. Перехідна економіка відрізняється від ринкової тим, що ще не встановленні ринкові механізми саморегуляції. Тому підвищення темпів економічного розвитку

та формування ефективної економіки України неможливе без активного державного втручання в процеси соціально-економічного розвитку, що має стати основою для подальших досліджень у цьому напрямку. Соціальні аспекти структурного регулювання пов'язані з досягненням соціальної стабільності. Насамперед йдеться про врегулювання відносин між працею та капіталом та зниження рівня диференціювання населення за рівнем доходів.

Література:

1. Кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. – Режим доступу : rada.gov.ua.
2. *Биншток Ф. И.* История экономических учений : учеб. пособ. / Ф. И. Биншток. – М. : РИОР, 2004. – 123 с.
3. *Демченко Н. В.* Актуалізація екологічної складової в системі суспільного відтворення / Н. В. Демченко // Актуальні проблеми економіки. – 2009. – № 3 (93). – С. 144–149.
4. *Дзюбик С.* Основи економічної теорії / С. Дзюбик, О. Ривак. – К. : Основи, 2006.
5. *Дідківська Л.* Державне регулювання економіки / Л. Дідківська. – К. : КНЕУ, 2007.
6. *Єщенко П. С.* Економічна теорія і економічна політика в трансформаційному суспільстві / П. С. Єщенко // Творчі дискусії з проблем суспільного розвитку. – 2006. – С. 9–22.
7. *Забарило Р.* Державне регулювання економічної діяльності / Р. Забаріло. – К., 2009.
8. *Ляшенко В. И.* Предпринимательское право объединений предприятий / В. И. Ляшенко. – Донецк : Юго-Восток, 2008.
9. *Наливайко А. П.* Теорія стратегії підприємства. Сучасний стан та напрямки розвитку / А. П. Наливайко. – К. : КНЕУ, 2008.
10. *Нілова Н. М.* Конспект лекцій з дисципліни “Державне регулювання економіки” – Р. 1 “Наукові основи державного регулювання економіки” / Н. М. Нілова, І. В. Крапивний. – Суми : Вид-во СУМ ДУ, 2004.
11. *Стельмашук А. М.* Державне регулювання економіки : навч. посіб. / А. М. Стельмашук. – Тернопіль: ТАНГ, 2000. – 315 с.
12. *Соколенко С. І.* Глобалізація і економіка України / С. І. Соколенко. – К. : Логос, 2008.
13. Сучасна економічна теорія і стабілізаційні моделі у відкритому суспільстві / [О. П. Романюк, О. І. Кілієвич, В. В. Юрчишин, О. В. Мертенс]. – К. : Вид-во УАДУ при Президентові України, 2009.
14. *Ястремский О. И.* Основи макроекономіки / О. І. Ястремский, О. Г. Гриценко. – К. : Тов-во “Знання”, КОО, 2007.

УДК 35.075

О. І. ЧЕРЧАТИЙ

**ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНІ ВИМІРИ ВДОСКОНАЛЕННЯ
ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВЛАДИ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ
АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ РЕФОРМ**

Простежено взаємозв'язок євроінтеграційних прагнень України з послідовним удосконаленням діяльності органів влади шляхом проведення їх модернізації на основі європейських принципів публічного управління та з урахуванням досвіду посткомуністичних країн. Проаналізовано досвід, проблеми та перспективи адміністративно-територіальної реформи.

Ключові слова: євроінтеграція, адміністративно-територіальна реформа, посткомуністичні країни, Україна.

The article touches upon the interaction between euro integrating tendencies of Ukraine and consistent improvement of authority activity by means of their modernization on the base of European principles of public administration with a glance to the experience of post communist countries, which are taken into account by the author as well. The experience, problems and prospects of administrative and territorial reform are analyzed and submitted for consideration.

Key words: euro integration, administrative and territorial reform.

Удосконалення публічного управління як на центральному, так і на регіональному та місцевому рівнях належить до проблем, важливість яких усвідомлена в усіх колишніх соціалістичних державах, реалізується з урахуванням внутрішніх та зовнішніх факторів і має певне наукове обґрунтування. Аналіз свідчить, що ця проблема існувала і в радянські часи і постала по-новому вже в перші роки незалежності України. Так, у доповіді Президента України Л. Кравчука на науково-практичній конференції в 1993 р. відзначалася необхідність розробки нової концепції управління територіями, місцева влада розглядалася як коренева система держави, пропонувалося створити ефективну і дійову виконавчу владу, зміцнити засади місцевого самоврядування, чітко визначити компетенцію кожного органу державного управління на основі децентрації і делегування центром своїх функцій місцевим органам влади [5].

У наступні роки було прийнято низку законів, спрямованих на забезпечення формування державної служби, інституціонування місцевого самоврядування та служби в ньому. Проводилася підготовка до адміністративно-територіальної реформи, відбулися суттєві зміни в інформатизації органів влади. Проте основна проблема залишилася. Спроби здійснення АТР на початку 2000 р. та в 2005 р. виявилися невдалими з низки причин як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру.

Тому з грудня 2010 р. Президентом України зніційовано проведення адміністративної реформи на центральному рівні, а з 2012 р. – її продовження на місцевому рівні. У перспективі має бути проведена і територіальна реформа, підготовка якої вимагає особливої ретельності, врахування попередніх помилок і зарубіжного досвіду.

Аналіз останніх досліджень і публікацій дозволяє зробити висновок про нагромадження теоретичних матеріалів для обґрунтування реформ. Питання проведення адміністративно-територіальної реформи з урахуванням зарубіжного досвіду у своїх роботах досліджували О. Бойко-Бойчук, П. Ворона, Н. Гнидюк, О. Дем'янчук, М. Дністрянський, А. Заєць, І. Коліушко, М. Лахижа, В. Лісничий, А. Максюта, В. Малиновський, М. Орзіх, М. Пухтинський, С. Романюк, С. Телешун та ін. Нами дане питання вивчалось як з теоретичної точки зору, так і на практиці діяльності органів влади обласного та районного рівнів в Україні, а також у Республіці Польща та Російській Федерації.

Метою цієї роботи є розкриття євроінтеграційних вимірів адміністративно-територіальної реформи в Україні, аналіз попередніх спроб реформ, виявлення проблем і шляхів їх вирішення з урахуванням зарубіжного досвіду.

Проблему пошуку найбільш оптимальної моделі територіальної організації влади в Україні важливо, на наш погляд, пов'язати із посиленням державної регіональної політики як необхідної складової соціально-економічних перетворень і забезпечення територіальної цілісності й суспільно-політичної стабільності в державі.

Методологічною основою АТР в Україні має бути забезпечення відповідності управління європейським вимогам і принципам управління. Важливо врахувати вітчизняний історичний і зарубіжний досвід. Актуальною є проблема пошуку найбільш доцільної для нашої держави моделі регіонального розвитку. Ураховуючи, що сьогодні в Україні діє модель муніципального дуалізму, коли часто одні й ті ж функції одночасно виконують і державні органи й органи місцевого самоврядування, важливо виробити таку систему регіонального управління, яка б зняла такий дуалізм та дозволила використати кращі риси громадянської та державницької теорій [12, с. 12].

Варто відзначити звернення українських дослідників до використання досвіду країн розвинутої демократії. Так, В. Малиновський пропонує застосовувати французькі напрацювання [10, с. 86–94], цей же досвід аналізує Л. Пашко. П. Ворона акцентує увагу на японському, бельгійському, ізраїльському досвіді [3] тощо. Проте, на наш погляд, більш доцільним є звернення до досвіду реформ у посткомуністичних країнах.

Вивчення світового досвіду переконливо свідчить, що проблеми регіональної політики держави та оптимізації регіонального управління здавна є предметом особливої турботи органів влади. Формування національних держав в Європі XIX ст. привели до необхідності опікуватися розвитком регіонів. Свої підходи до вирішення цієї проблеми мали і тодішні імперії, зокрема Росія та Австро-Угорщина, до складу яких входили українські землі.

У кінці 20-х – на поч. 30-х рр. ХХ ст. у багатьох європейських країнах було здійснено спроби вирівнювання розвитку регіонів. У другій половині ХХ ст. яскраво простежується процес перетворення “Європи націй” на “Європу регіонів”, що пов’язано з еволюцією Європейського Співтовариства в Європейський Союз. Саме досвід регіоналізації країн Західної Європи сьогодні вважається показовим, а практика економічного та соціального вирівнювання регіонів позитивно проявилася і в нових членах Європейського Союзу та має вплив на країни, які є його потенційними членами.

Тому проблему оптимізації регіонального управління в Україні необхідно розглядати в контексті її європейської інтеграції, звертаючи увагу в першу чергу на досвід колишніх соціалістичних країн. Зокрема, варто звернути увагу на інституціоналізацію регіонального управління, констатуючи, що досі не вироблено єдиних підходів до цієї проблеми. Так, в Угорщині регіональною політикою опікується міністерство сільського господарства, в Естонії та Польщі – міністерства внутрішніх справ, в Чехії з 1996 р. діє Міністерство регіонального розвитку. Існують і Центри чи Ради регіонального розвитку. Загальною є тенденція до створення системи планування, координації та моніторингу регіональної політики держави.

В Україні питання трансформації територіальної організації влади є однією із важливих проблем, яка стоїть з перших років незалежності, але й досі залишається невирішеною. Її розглядають як важливу складову конституційної та політичної реформи, як “адміністративно-територіальну” реформу чи “адміністративну” і “територіальну”. На сучасному етапі розвитку держави не існує єдиного підходу до модернізації адміністративно-територіального устрою. Проте необхідність адміністративно-територіальної реформи є очевидною, зважаючи на недосконалість адміністративно-територіального устрою України, зокрема, такі деформовані показники АТУ: кратність АТО (кількість одиниць нижчого рівня, що припадають на одиницю відповідного вищого рівня); сумірність параметрів (площі і кількості населення) одного таксономічного рівня; морфометричність (особливості розміщення центру адміністративних одиниць); наявність анклавів (територія населених пунктів, відокремлена від основної території АТО [9].

Адміністративні реформи проводяться з метою оптимізації управління як на центральному, так і на регіональному рівнях, як у країнах зі стабільними політичними системами, так і державах, що недавно стали на шлях демократичного розвитку. Отже, по суті мова йде про осучаснення управління, його модернізацію з урахуванням кращого світового досвіду [7].

Особливістю проведення адміністративних реформ у посткомуністичних країнах є їх паралельність із соціально-економічними та політичними змінами. Тому мова йде про розробку нового законодавства, реорганізацію державного апарату, децентралізацію та деконцентрацію управління тощо. Метою таких реформ є прискорення переходу до демократичної моделі державного управління, яка має відповідати завданням сьогодення. Слід звернути увагу на застереження ідеолога польської адміністративно-

територіальної реформи М. Кулеші про необхідність радикального проведення реформи АТР, оскільки мова йде про корінні зміни державного устрою та врядування [6].

Адміністративно-територіальні реформи більше характерні для держав, що недавно стали незалежними, На думку М. Дністрянського, вони є “стратегічною проблемою”, оскільки від того, яка географія адміністративних центрів і меж, які взаємовідносини центру і обслуговуючої території, залежить рівень консолідації суспільства, особливості розміщення соціально-культурних і економічних об’єктів, інформаційних центрів, інфраструктурне забезпечення центральних і віддалених районів [2, с. 28].

Незалежна Україна успадкувала механізм державної влади, яка діяла в радянські часи згідно з Конституцією УРСР 1978 р. До прийняття Конституції України в 1996 р. реформаторські дії відображали стан політичної кон’юнктури і спроби реформ у сфері організації системи влади основним чином змін на центральному рівні. Тривала також боротьба щодо необхідності та ролі виконавчих органів Рад народних депутатів як місцевих органів виконавчої влади. Як в інших колишніх республіках СРСР, в Україні помітним був конфлікт законодавчої і виконавчої влади, що певною мірою було врегульовано укладанням Конституційного договору, а потім прийняттям Конституції України, яка стала основою для наступних реформ.

У липні 1997 р. Було утворено Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи, яка доопрацювала проект концепції, розроблений у Верховній Раді, і 25 березня 1998 р. рішенням Державної комісії її було схвалено. 22 липня 1998 р. Указом Президента № 810 положення Концепції адміністративної реформи в Україні були покладені в основу здійснення реформування системи державного управління.

Концепцією адміністративної реформи в Україні передбачалися кілька етапів реформ: розроблення та офіційне схвалення Концепції адміністративної реформи та Програми здійснення адміністративної реформи; запровадження організаційно-правових засад реформування основних елементів системи державного управління; формування нових інститутів, організаційних структур, механізмів та інструментів державного управління.

Щоб оптимізувати структуру виконавчої влади необхідно було провести функціональні обстеження. У 1999-2000 рр. за підтримки Програми розвитку ООН було проведене функціональне обстеження шести міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в Україні. Робочі групи у складі працівників цих міністерств, політиків і науковців склали перелік функцій, що виконувалися цими органами влади, порівнювали їх зі структурою та завданнями і проводили оптимізацію цих функцій через розробку відповідних пропозицій. Було визначено низку проблем і рекомендовано шляхи їх вирішення [1, с. 36].

На виконання поставлених завдань Президент України 15 грудня 1999 р. прийняв Укази “Про систему органів виконавчої влади” № 1572, “Про зміни

у структурі центральних органів виконавчої влади” № 1573 та “Про склад Кабінету Міністрів України” № 1574. Указом Президента України “Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні” від 29 травня 2001 р. № 345 запроваджено інститут державних секретарів у міністерствах.

Були прийняті “Комплексна програма підготовки державних службовців” (Указ Президента України від 9 листопада 2000 р. № 1212), “Наукова програма дослідження розвитку державної служби та вдосконалення кадрового забезпечення державного управління” (Постанова Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2001 р. № 953), “Програма підготовки та залучення молоді до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, створення умов для її професійного зростання” (постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2003 р. № 1444).

Отже, уже в другій половині 90-х рр. ХХ ст. було закладено підвалини для проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні. Але не можна погодитися з авторами Національного звіту з людського розвитку за 2001 р., які стверджували, що “було досягнуто історичного прогресу в запровадженні адміністративної реформи [11, с. 48].

Як наголошує О. Дем’янчук, “незважаючи на фінансову і організаційну підтримку різних міжнародних структур. Зокрема, Світового Банку та програми розвитку ООН, тогочасна реформа була швидко згорнута” [1, с. 34]. Це ж стверджують І. Коліушко та А. Кірмач [4].

Проте події 2004 р. знову поставили на порядок денний питання реформ. Було прийнято державну цільову програму “Програма розвитку державної служби на 2005 – 2010 роки” (постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. № 746). 8 грудня 2004 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України “Про внесення змін до Конституції України”, який передбачав: перерозподіл повноважень між парламентом і Президентом; зміну статусу, механізмів формування та засад діяльності уряду; запровадження пропорційної системи виборів до Верховної Ради; децентралізацію влади та запровадження трирівневої системи адміністративно-державного устрою.

Основні положення закону стали предметом дослідження Конституційного Суду України, Венеціанської комісії, експертів вітчизняних аналітичних центрів та науковців, які, у свою чергу, вказали на низку недоліків законопроекту, переважна більшість яких виправлена не була. Зрештою, за рішенням Конституційного Суду, відбулося повернення до варіанту Конституції 1996 р.

Слід відзначити як позитив прийняття низки Указів Президента України, які стосувалися європеїзації державного управління та державної служби, зокрема – підготовки фахівців з європейської інтеграції.

У 2005 р. було розгорнуто широку інформаційну кампанію щодо проведення АТР, ключовою, на наш погляд, помилкою було акцентування

уваги насамперед на територіальних змінах і пропозиції реформування “зверху”.

На даний час сферу державного управління, місцевого самоврядування, регіонального розвитку регулюють більше 70 нормативно-правових актів, але можна стверджувати, що передбачені в Концепції реформування державного управління України та в Концепції державної регіональної політики України зміни досі не реалізовано.

Усе це дозволяє стверджувати про непослідовний характер реформ, вірні положення нормативно-правових актів не реалізуються на практиці. Справедливо буде зауважити, що в цьому відношенні Україна не є унікальною державою, наприклад, М. Лахижа відзначає подібну непослідовність у Польщі [8], що підтверджено й нашим аналізом досвіду перетворень на повітовому та гмінному рівнях у Підкарпатському воєводстві.

Проведений нами в рамках реалізації пілотного проекту “Розвиток спроможності державної служби у сфері європейської інтеграції” аналіз свідчить про необхідність більшої уваги до вивчення та зваженого використання досвіду реформ у посткомуністичних державах. Частково цей досвід реалізовано у Концепції обласної програми “Сучасна адміністрація” [13].

Підсумовуючи, необхідно зазначити, що розвиток суспільства та держави в Україні вимагають проведення адміністративно-територіальної реформи. При цьому важливо творчо використати наявний зарубіжний досвід, насамперед – польський.

Протягом минулих років помітним було різне розуміння суті та пріоритетів адміністративно-територіальної реформи. Наприклад, у 2005 р. наголошувалося насамперед на необхідності територіальних змін, що було однією з головних причин невдалого реформування. У наші дні спостерігається тенденція до виділення власне адміністративної реформи.

Можна констатувати, що на сьогодні в Україні склалася ситуація, яку можна охарактеризувати як початковий етап здійснення реальних реформ. Передумовою для цього є напрацювання проектів нормативно-правових актів, вивчення іноземного досвіду, врахування власних помилок попередніх років. Методологія проведення адміністративної та територіальної реформ має ґрунтуватися на принципах системності, послідовності та безперервності. При цьому важливо визначати на реалізувати певні етапи реформ.

Підвищення ефективності діяльності публічної адміністрації як на центральному, так і на регіональному рівнях повинне привести до зростання рейтингу органів влади, їх авторитету в очах суспільства, дозволить зекономити матеріальні та людські ресурси та використати їх в інших сферах суспільного життя, поліпшить умови праці державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що у свою чергу, сприятиме залученню на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування кваліфікованих кадрів.

Література:

1. Дем'янчук О. Проблеми реформування виконавчої влади в Україні: завдання, підходи і процедури / О. Дем'янчук // Вибори та демократія. – 2005. – № 3(5). – С. 34–40.
2. Дністрянський М. Чи потрібно реформувати адміністративно-територіальний устрій України? (політико-географічний погляд) / М. Дністрянський // Політична думка. – 2001. – № 1-2. – С. 28–38.
3. Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади : [монографія] / О. В. Власенко, П. В. Ворона, М. О. Пухтинський та ін. ; за заг. ред. П. Ворони. – Полтава : ПолтНТУ, 2009. – 288 с.
4. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : [монографія] / І. Б. Коліушко. – К. : Факт, 2002. – 260 с.
5. Кравчук Л. М. Управління територіями в умовах розбудови демократичної правової держави / Л. М. Кравчук // Актуальні проблеми управління територіями в Україні : матеріали наук.-практ. конф., 26-27 листопада 1992 р. – К. : Б.В., 1992. – С. 4–18.
6. Кулеша М. Реформа публічної адміністрації в Польше (1989 – 1999 гг). Идеи и люди / М. Кулеша. – Режим доступа : <http://www.yabloko.ru/Themes/SG/poland89-99.html>.
7. Лахижа М. І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти : [монографія] / М. І. Лахижа. – Полтава : РВВ ПУСКУ, 2009. – 289 с.
8. Лахижа М. Теоретичні аспекти модернізації публічної адміністрації: досвід Республіки Польща для України / М. Лахижа // Актуальні пролеми конституційного права та державотворення : зб. наук. пр. ; за заг. ред. В. М. Олуйка. – Хмельницький : Вид-во Хмельницького університету управління та права, 2008, – Ч. 2. – 357 с.
9. Малиновський В. Я. Регіональний рівень України: підходи до реформування / В. Я. Малиновський // Вісник НАДУ при Президентові України. – 2009. – № 4. – С. 148–156.
10. Малиновський В. Я. Реформування територіальної організації влади України в контексті досвіду Франції / В. Я. Малиновський // Вісник НАДУ. – 2007. – № 1. – С. 86–94.
11. Україна. Національний звіт з людського розвитку. 2001. Сила суспільної взаємодії. – Програма розвитку ООН. – К. : 2002. – 112 с.
12. Реформування місцевого самоврядування в Україні: механізми забезпечення : [монографія]. – Полтава : ТОВ “АСМП”, 2009. – 72 с.
13. Черчатий О. І. Концепція обласної Програми “Сучасна адміністрація” (модернізація органів влади з урахуванням європейського досвіду” / М. І. Лахижа, О. І. Черчатий // Децентралізація державного управління та розвиток місцевого самоврядування в контексті європейської практики : матеріали наук.-практ. конф., 2-3 жовтня 2008 р. – Луцьк : СПД Гадяк Ж.В., 2008. – С. 73–75.

Надійшла до редколегії 25.05.2012 р.

УДК 315.86

М. М. ШЕВЧЕНКО

ЕВОЛЮЦІЯ ПОГЛЯДІВ КИТАЙСЬКОГО КЕРІВНИЦТВА НА ХАРАКТЕР ЗАГРОЗ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ

Розглянуто ключові аспекти діяльності китайського керівництва щодо переоцінки загроз національній безпеці в контексті формування геополітичних кодексів КНР, що стало теоретичною основою для формування нової концепції національної безпеки Китаю.

Ключові слова: національна безпека, геополітичний кодекс держави, національна могутність, загрози національній безпеці, моніторинг загроз.

In the article the key aspects of activity of Chinese guidance are examined on the overvalue of threats to national safety in the context of forming of geopolitical codes of Peoples Republic of China. These conclusions became theoretical basis for forming of new conception of national safety of China.

Key words: national security, geopolitical code of the state, national power, threats of national safety, monitoring of threats.

Дослідження перспектив забезпечення національної безпеки Китаю стає все більш актуальним з огляду на посилення ролі і значення КНР у системах міжнародної і регіональної безпеки, масштаби і темпи перетворень, які відбуваються в секторі безпеки й оборони. Ця обставина й визначає зв'язок загальної проблеми дослідження концептуальних та організаційно-правових основ забезпечення національної безпеки КНР з найбільш важливими науковими та практичними завданнями дослідження історичної еволюції поглядів китайського керівництва на характер загроз національній безпеці.

Вивчення і аналіз зарубіжних і вітчизняних наукових джерел, публікацій з проблем національної безпеки Китаю, офіційних виступів керівництва КНР дозволяють зробити висновок про надзвичайну закритість Китаю стосовно питань національної безпеки і оборони [1 – 13]. Як не дивно, чим більшу роль відіграє Китай у світовій економіці та політиці, тим менше значення надається в науковій літературі власне китайським оцінкам глобальних процесів, насамперед, офіційним. Можливо, їхня зовнішня простота і на перший погляд застарілість не дають підстав для модерністських побудов, скажімо, в руслі так званого постіндустріального бачення майбутнього суспільства. Однак цю обставину не можна вважати серйозним підґрунтям для виведення за рамки наукового аналізу пекінської “риторики” і, навпаки, довільного нав'язування керівництву країни якихось “задумів”, відомості про які черпаються дослідниками з власних уявлень про китайську історію – як стародавню, так нову й новітню.

Варто зазначити, що важливість урахування офіційних настанов політики національної безпеки Китаю і прихованих за ними механізмів і розрахунків

впливають із суто аналітичних завдань. Без цього неможливо зрозуміти історію розвитку Китаю в післявоєнний період, який характеризується драматичними змінами зовнішньополітичного курсу, зміною низки настанов у сфері національної безпеки, деякі з них до цих пір залишаються предметом дискусій в КНР і за її межами.

Інформація про проблеми національної безпеки Китаю має доволі фрагментарний й еkleктичний характер, відповідно недостатньо дослідженими залишаються питання сучасних тенденцій трансформації оцінки загроз національній безпеці Китаю та організаційно-правових основ нормотворчості моніторингу зазначених загроз.

Метою статті є розгляд історичної еволюції поглядів китайського керівництва на характер загроз національній безпеці, що дозволить визначити взаємозв'язок стратегії, політики й практики на різних рівнях ієрархії й організації державного управління у сфері національної безпеки КНР.

За період існування Китайської Народної Республіки концепція національної безпеки КНР еволюціонувала в два етапи, що було детерміновано формуванням геополітичних кодів КНР після Другої світової війни. Виникнення КНР заклало внутрішню пружину в механізм розвитку воєнно-політичної ситуації в Азії, а також слугувало початком формування геополітичного коду місцевого рівня, який передбачав возз'єднання Гонконгу, Макао, Тайваню з материковим Китаєм згідно геополітичної програми висунутої Мао Цзедуном [14].

У 1960-х рр. у КНР відбувається формування регіонального геополітичного коду держави. У геополітичній концепції Мао Цзедуна мова велася не лише про поділ світу на наддержави (СРСР і США) та проміжну зону, до якої входили розвинуті індустріальні країни та країни, які розвиваються, а й про розповсюдження революційних війн, очолюваних Китаєм. Китайське керівництво розглядало Африку, Азію та Латинську Америку як плацдарм для успішної реалізації концепції революційних війн. Однак практика довела її нежиттєздатність. Це свідчило про існування конфлікту між регіональним геополітичним кодом Китаю, який дозволяв йому вести суперництво з Індією та іншими країнами в більш широкому азіатському масштабі і глобальним геополітичним кодом, котрий був на той час лише на стадії формування.

На рубежі 60-70-х рр. XX ст. формується геополітичний код Китаю глобального рівня, що пов'язано зі створенням національних ракетно-ядерних сил, а також у цей період була висунута Мао Цзедуном геополітична концепція “трьох світів”, яка трансформувалася в подальшому в концепцію боротьби “світового міста” (усі розвинені країни) із “світовим селом” (країни, які розвиваються на чолі з Китаєм). Однак лише на рубежі 70-80-х рр. XX ст. зі створенням значних запасів ракетно-ядерної зброї Китай став претендувати на роль держави глобального рівня, що й спонукало КНР перейти від “оборони” до “наступу” за всіма геостратегічними напрямками з метою становлення країни як провідної світової держави.

Отже, у перші 30 років після утворення нового Китаю основними проблемами на світовому рівні були війна і революція, тому концепція безпеки

КНР була сконцентрована на питаннях захисту територіальної цілісності і суверенітету країни, а також на зміцненні державної влади.

У концепції “миру й розвитку”, висунутій Ден Сяопіном у 1982 р., визначені головні світові проблеми – проблема миру (проблема Схід-Захід) та економічні проблеми (проблема розвитку Північ-Південь). Відповідно в наступні 30 років закріпилося розуміння того, що забезпечення миру і гарантія розвитку є двома головними завданнями сучасної епохи.

Основні положення сучасної концепції національної безпеки КНР викладаються в таких програмних документах, як рішення з'їздів комуністичної партії, постанови пленумів і Центральної військової комісії ЦК КПК, а також у документах Центральної військової ради і Державної ради КНР. Широкому загалу (у т.ч. і міжнародній громадськості) офіційне трактування основних питань національної безпеки КНР представлено в Білій книзі “Національна оборона Китайської Народної Республіки”, яка регулярно публікується прес-канцелярією Держради КНР [3].

Основним принципом китайської стратегії національної безпеки є розрахування на власні сили, що трактується як використання всіх наявних у державі можливостей для захисту національних інтересів, проведення незалежної зовнішньої політики, неучасть у військово-політичних блоках і відмова від вступу в союз з великими державами, а також протидія гегемонії США.

На думку китайського керівництва, національна безпека безпосередньо залежить від могутності держави. Головними її компонентами вважаються економіка, наука і техніка, внутрішньополітична стабільність, військова і моральна могутність [12]. При цьому домінуючим чинником нині є економічний потенціал держави. Як головна умова й основа успішного економічного розвитку називається створення мирного оточення (воєнно-політичний аспект безпеки) і економічна інтеграція із сусідами по регіону (економічний аспект).

Одним з важливих завдань у сфері забезпечення національної безпеки, як заявляють китайські керівники, є “запобігання локальній війні в регіоні”. Головним засобом цього, вважають вони, є збройні сили, які повинні підвищувати свою маневреність, бойову міць і гнучкість системи управління, а також домагатися повнішого використання наукових досягнень у своїй діяльності.

Організаційно-правові основи нормотворчості моніторингу загроз національній безпеці КНР представлені такими документами: Закон КНР “Про державну оборону” (1997 р.), Закон КНР “Про національну оборону” (2002 р.), “Всезагальна концепція національної безпеки Китаю” (2009 р.), внутрішніми документами Міністерства державної безпеки КНР та Центральної військової ради КНР, в яких подано перелік потенційних небезпек та загроз.

Аналіз керівних документів КНР, що регламентують діяльність держави у сфері забезпечення національної безпеки, дозволяє констатувати, що традиційні загрози дають про себе знати переважно в політичній та військовій сферах. Після закінчення холодної війни традиційними загрозами залишаються гегемонізм і політика з позиції сили. У даний час вони проявляються таким чином [2; 5 – 12].

По-перше, зберігається тенденція до зростання кількості локальних війн і збройних конфліктів, характерними особливостями яких є тривалість, порівняно висока географічна сконцентрованість, а також складність і різноманіття причин воєн та збройних конфліктів. Китайські аналітики зазначають, що в 2008 р. на нашій планеті сталося 46 локальних війн і збройних конфліктів, в той час як у 2007-му р. їх було набагато менше – 33. Крім того, після холодної війни для них характерним є застосування високих та інформаційних технологій.

По-друге, великі світові держави постійно нарощують військові витрати для трансформації своїх збройних сил, ядром якої служать інформаційні технології. Світовим лідером є Сполучені Штати. Зокрема, у 2008-му р. США витратили на військові потреби 481 400 000 000 доларів (не враховуючи коштів, витрачених на ведення воєн). У тому ж році оборонні витрати Китаю становили близько 60 млрд дол., тобто всього одну восьму американського показника. І в розрахунку на душу населення китайські військові витрати набагато менше американських. Відповідно, КНР необхідно постійно збільшувати фінансування на військове будівництво у процесі модернізації народного господарства, з тим щоб мати змогу готувати висококваліфікованих військових фахівців і підвищити боєздатність збройних сил. До 2020 р., коли буде забезпечено середній рівень життя населення, завершиться й модернізація збройних сил з орієнтацією на перехід до інформаційних технологій. А до 2050-го р., коли Китай здійснить модернізацію в усіх галузях народного господарства і вийде до когорти середньорозвинених країн, закінчиться і процес інформатизації збройних сил. НВАК буде здатною здобувати перемоги у війнах локального характеру із застосуванням інформаційних технологій.

Китайські фахівці-безпекознавці виокремлюють також загрози у сфері ідейно-політичного будівництва НВАК, які спричиняють деструктивний вплив на мотиваційну готовність військовослужбовців до збройного захисту Китаю.

Сучасний стан мотиваційної готовності військовослужбовців НВАК до збройного захисту Китаю викликає особливу стурбованість китайських лідерів наявністю негативних явищ, які свідчать про “занепад бойового духу” армії. У зв’язку з цим Центральна військова рада КНР вказує на існування десяти “великих скритих загроз” для збройних сил:

- 1) неорганізованість у роботі армійських партійних організацій;
- 2) послаблення революційних ідеалів, почуття відповідальності та усвідомлення свого призначення серед середнього і старого офіцерського складу, особливо у полковій та дивізійній ланці;
- 3) зростання корупції і моральна деградація серед офіцерів середнього і молодшого покоління – випускників військово-навчальних закладів;
- 4) нечіткі уявлення військовослужбовців про зміни міжнародної обстановки, можливості виникнення війни;
- 5) наявний розрив у спадкоємності поколінь командного складу дивізійної та полкової ланки, який у недалекому майбутньому може набути кризового стану;

6) висування офіцерами вимог до командування щодо покращання матеріального положення і просування по службі; за період з 1999 р. парткомми Міністерства оборони, Генерального штабу, Головного політичного управління, видів збройних сил і родів військ розглянуто більше 270 справ такого роду, що вказує на серйозність сучасного стану справ;

7) невиконання вимог Центральної військової ради стосовно якості бойової підготовки та освоєння військової техніки;

8) постійне зростання грубих порушень військової дисципліни і злочинів у військах;

9) “неправильні” відносини з місцевими органами влади” (мається на увазі випадки висування військовими неправомірних вимог до місцевих органів влади щодо додаткових грошових виплат);

10) зростання кількості випадків посягань військових на “права місцевої влади і народу”, які призводять до інцидентів та кровопролиття.

Для покращання стану справ керівництво КПК періодично проводить чистки військових кадрів вищої і середньої ланки. Так, згідно з рішенням Політбюро ЦК КПК № 33 2001 р., Центральною військовою радою КНР визначено шість категорій офіцерів, котрі підлягають достроковому звільненню з лав збройних сил, а саме:

1) офіцери з обмеженим політичним кругозором, котрим не вистачає розуміння складності положення в партії, державі, армії і на світовій арені;

2) офіцери, котрі проявляють формалізм у політичній роботі;

3) офіцери, котрі піддалися негативному впливу західної ідеології і не задоволені службовим положенням;

4) офіцери, котрі не володіють необхідним політичним кругозором при вирішенні завдань військового будівництва і при керівництві підлеглими;

5) офіцери, котрі мають проблеми в питаннях ідеології, моралі, образу життя;

6) офіцери, котрі мають зв’язки із сумнівними людьми.

Кінцева мета зазначених заходів полягає в тому, щоб “у мирний час армія не змінювала свій колір, а у воєнний – отримала перемогу на противником”, щоб висунути на керівні посади “найкращих кадрових військових”, забезпечити міцну опору демократичній диктатурі народу, щоб “армія була згуртована і відкликнулася на заклик партії і завершила велику справу об’єднання Вітчизни”.

По-третє, в центрі уваги світової спільноти перебуває питання про нерозповсюдження ядерної зброї. Ядерні проблеми на Корейському півострові і в Ірані залишаються найгострішими питаннями міжнародної безпеки. КНР проводить незалежну, самостійну зовнішню політику. Священна місія – здійснити повне об’єднання Батьківщини – поки не виконана. Перед керівництвом КНР стоять завдання протидії розколу країни і спроб повалення державної влади. Тим більше, що на сьогодні не вирішені повністю територіальні суперечки з іншими державами. З огляду на внутрішню і зовнішню ситуацію навколо КНР, китайські аналітики в жодному разі не ігнорують традиційні загрози національній безпеці.

Нетрадиційні загрози, що пов'язані із тероризмом, набувають все більшого значення. Вони перетворюються на найважливіший фактор, що здійснює негативний вплив на глобальну безпеку. Останнім часом усе більш відчутно стали виявлятися загрози в таких сферах, як фінанси, енергетика, продовольство, екологія, інформаційна безпека, безпека харчових продуктів та охорони здоров'я:

1) китайські фахівці у сфері національної безпеки відносять до нетрадиційних загроз швидке поширення міжнародної фінансової кризи. Відповідно, проблема забезпечення фінансової безпеки набуває вкрай актуального значення;

2) боротьба з тероризмом, як і раніше залишається досить складною проблемою. Теракти відбуваються на Середньому Сході, в Центральній і Південній Азії і в деяких країнах Африки. Зокрема, Південна Азія стала новим полігоном міжнародного тероризму. З січня по жовтень 2008 р. там скоєно більше 380 терактів. Серед них – збройні атаки терористів на Мумбаї (колишня назва – Бомбей) у листопаді 2008-го, які потрясли весь світ;

3) на тлі різкого коливання цін на світовому нафтовому ринку більшої актуальності набувають питання енергетичної безпеки. Дати розумну відповідь на виклики у цій сфері є для Китаю новим завданням стратегічного рівня, від виконання якого буде залежати забезпечення сталого розвитку країни. КНР виступає проти поширення ядерної зброї, але підтримує широкомасштабне використання атомної енергетики. У даний час потужність енергоблоків на АЕС становить лише 1,2 % сумарної потужності китайських електростанцій. Країна має великі перспективи для розвитку атомної енергетики;

4) в умовах коливання світових цін на зерно посилюється проблема забезпечення продовольчої безпеки. Продовольча безпека КНР в основному гарантована. Ступінь самозабезпечення продовольством перевищує 95 %. Але має місце необхідність завчасних заходів обережності – адже проблема постачання харчуванням 1,3-мільярдного населення є першочерговим завданням державного управління у сфері забезпечення національної безпеки. Наприклад, на початку 2008 р. 15 адміністративних одиниць провінційного рівня постраждали від небувалої посухи, внаслідок чого вперше в історії країни був введений режим швидкого реагування першого ступеня.

У Китаї передбачено збереження орних земель на рівні не менше 1800 млн му (120 млн га), що потрібно для забезпечення продовольчої безпеки в найбільш населеній державі світу. КНР у жодному разі не може розраховувати на зарубіжні країни в питанні постачання зерна для забезпечення власної продовольчої безпеки;

5) важливими залишаються проблеми зміни клімату, інформаційної безпеки, безпеки харчових продуктів та охорони здоров'я.

З вищевикладеного матеріалу можна зробити такі висновки.

Перші 30 років після утворення нового Китаю вважалось, що основними проблемами на світовому рівні є війна і революція, тому концепція безпеки КНР була сконцентрована на питаннях оборони та політичної безпеки, тобто

на захисті територіальної цілісності і суверенітету країни, а також на зміцненні державної влади. Така концепція мала назву традиційної.

У наступні 30 років закріпилося розуміння того, що забезпечення миру і гарантія розвитку є двома головними завданнями сучасної епохи. У даний період Китай, не полишаючи уваги до традиційних загроз безпеки, робить акценти й на нетрадиційних загрозах у таких сферах, як економіка, фінанси, інформатика, енергетика, продовольство, охорона здоров'я, а після 11 вересня 2001-го – також й на боротьбі з тероризмом. У такий спосіб була сформована Всеосяжна концепція національної безпеки КНР, що враховує як традиційні, так і нетрадиційні загрози.

У цілому, дослідження концептуальних документів КНР з питань національної безпеки, поглядів керівництва Китаю на проблему забезпечення національної безпеки, свідчить про те, що справжні цілі КНР в них, як правило, завуальовані і прикриті пишномовною риторикою, а декларовані положення досить часто не відповідають практичним діям на міжнародній арені. Проте концептуальні політичні документи, до найважливіших з яких, безумовно, відноситься “Всезагальна концепція національної безпеки Китаю”, займають особливе місце і відіграють важливу роль у системі забезпечення національної безпеки і в процесі ухвалення ключових рішень керівництвом Китаю.

В офіційних документах з питань національної безпеки КНР: Закон КНР “Про державну оборону” (1997 р.), Закон КНР “Про національну оборону” (2002 р.), “Всезагальна концепція національної безпеки Китаю” (2009 р.) визначено традиційні та нетрадиційні загрози без зазначення конкретних джерел цих загроз.

У внутрішніх документах Міністерства державної безпеки КНР та Центральної військової ради КНР подано перелік потенційних небезпек та загроз державній безпеці із зазначенням структури, об'єктів і джерел загроз, а також визначено методи реагування органів державної влади на загрози.

У подальших роботах буде досліджено тенденції розвитку національної могутності та парадигми національної безпеки Китаю.

Література:

1. Арин О. Восходящий Китай / О. Арин // НГ-сценарии. – 1999. – № 2. – февраль.
2. АСЕАН в начал XXI века. Актуальные проблемы и перспективы / Л. Е. Васильева [и др.]. – М. : ИД “ФОРУМ”, 2010. – 368 с.
3. Белая книга “Национальная оборона Китайской Народной Республики”. – Режим доступа : <http://www.abirus.ru/content/564/623/631/11307.html>.
4. Дэн Сяопин. Вступительная речь на XII всекитайском съезде коммунистической партии Китая / Сяопин Ден // Политическая мысль второй половины XX века. Хрестоматия. – Пермь, 1999. – С. 262–264.
5. Иванов О. П. Внешняя и внутренняя политика КНР. Взгляд из Вашингтона / О. П. Иванов // Обозреватель. – 2011. – № 6. – С. 48–56.
6. Китай: угрозы, риски, вызовы развитию / под. ред. В. Михеева. – М. : Московский Центр Карнеги, 2005. – 647 с.

7. Кузык Б. Н. Китай – Россия – 2050: стратегия соразвития : [монография] / Б. Н. Кузык, М. Л. Титаренко. – М. : Ин-т экономических стратегий, 2006. – 656 с.

8. Мандрагеля В. А. Китай: нові виміри національної безпеки / В. А. Мандрагеля // Вісник Національної академії державного управління. – 2011. – № 1. – С. 87–95.

9. Рахманин О. Б. К истории отношений России-СССР с Китаем в XX веке. Обзор и анализ основных событий. – изд. 2-е испр. / О. Б. Рахманин. – М. : Ин-т Дальнего Востока РАН, 2000. – 428 с.

10. Стратегическая ситуация и основные узлы противоречий в Восточной Евразии / отв. ред. Г. Д. Агафонов. – М. : Ин-т Дальн. Востока РАН, 2007. – 182 с.

11. Сыроежкин К. Л. Китай: военная безопасность : [монография] / К. Л. Сыроежкин. – Алматы : Казахстанский ин-т стратегических исследований при Президенте РК, 2008. – 268 с.

12. Сюн Гуанкай. Всеобъемлющая концепция национальной безопасности Китая. – Режим доступа : http://www.svor.ru/upload/images/%D0%9B%D0%B5%D0%BA%D1%86%D0%B8%D1%8F_%D0%A1%D1%8E%D0%BD_%D0%93%D1%83%D0%B0%D0%BD%D0%BA%D0%B0%D1%8F.doc

13. Теория председателя Мао Дзедуна о делении на три мира – огромный вклад в марксизм-ленинизм // Жэньминь жибао. – 1997. – 1 ноября.

14. Шевченко М. М. Феномен культуры стратегічного управління сучасного Китаю (геополітичний аспект) / М. М. Шевченко // Теорія і практика управління соціальними системами : щоквартал. наук.-практ. журнал. – Х. : НТУ “ХПІ”. – 2003. – № 4. – С. 14–22.

Надійшла до редколегії 26.062012 р.

УДК 351.364.442

Л. Є. КАРАМИШЕВА

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ЗБОРУ ВНЕСКІВ НА ЗАГАЛЬНООБОВ’ЯЗКОВЕ СОЦІАЛЬНЕ СТРАХУВАННЯ: СВІТОВИЙ ДОСВІД

Проаналізовано сучасний світовий досвід розподілу страхового навантаження у країнах світу з різними моделями систем загальнообов’язкового соціального страхування та виявлено основні проблеми реформування відповідної системи в Україні та країнах пострадянського простору. Запропоновано шляхи вдосконалення процесів реформування відповідної системи в умовах запровадження збору та обліку єдиного соціального внеску на основі міжнародного досвіду.

Ключові слова: державне обов’язкове страхування; розподіл страхового навантаження; єдиний соціальний внесок.

Modern experience of distribution of insurance burden in the countries of the world with different models of systems of compulsory state social insurance is analyzed. The basic problems of reforming of corresponding system in Ukraine and the post-Soviet countries are revealed. On the basis of the international experience ways of perfection of processes of reforming this system in the conditions of introduction of accounting and collection the single social contribution are offered.

Key words: compulsory state social insurance, distribution of the insurance burden, single social contribution.

Реформування системи соціального страхування в Україні через запровадження єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування видається вельми актуальним питанням та останнім часом відбувається досить стрімко, хоча потребує, з одного боку, постійного вдосконалення, а з іншого – уявлення, який шлях реформ крок за кроком буде сприяти побудові чіткої та зрозумілої як для держави, так і для роботодавців системи збору та обліку внесків до відповідної системи.

Проте поряд із позитивними рисами запровадження відповідної системи можна навести і суперечливий досвід Російської Федерації, де впродовж декількох років працювала система запровадження єдиного соціального податку. За період дії цієї системи, в якій були об'єднані страхові внески за усіма видами соціального страхування та бюджетні кошти на соціальне забезпечення, значно зріс та з кожним роком ставав усе більш загрозливий дефіцит Пенсійного Фонду. Крім цього, слід зазначити, що у фондах соціального страхування не вистачало коштів для підвищення розмірів страхових виплат застрахованим особам.

Про запровадження системи єдиного соціального податку йшлося в публікаціях вітчизняних науковців [3; 4; 6]. На основі аналізу останніх досліджень і публікацій можна зробити припущення, що такий підхід у державній соціальній політиці не є конструктивним у зв'язку з тим, що єдиний податок на відміну від внеску не має цільового призначення і може використовуватися в тому числі й на покриття дефіциту бюджетних видатків.

Дослідження вищезазначеного питання свідчать, що система державного соціального страхування потребує невідкладних заходів щодо її реформування. Окремих питанням вирішення відповідної проблеми присвячені, зокрема, роботи вітчизняних і російських учених: О. Амосова, В. Бульби, В. Гречка, Н. Дубровських, Ю. Комарова, Ю. Міхєєва, В. Міненка, М. Папієва, Н. Перегудова, В. Серебровського.

Метою статті є аналіз світового досвіду трансформації системи загальнообов'язкового соціального страхування в країнах світу та виявлення основних проблем реформування відповідної системи з тим, щоби на основі міжнародного досвіду запропонувати дієві механізми вдосконалення процесів реформування системи збору та обліку єдиного соціального внеску в Україні.

Згідно із Законом України “Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування” [1], запровадження якого відбулося в 2011 р., адміністрування єдиного соціального внеску, тобто забезпечення його збору та обліку передано Пенсійному фонду України, а організаційні засади та порядок його нарахування і сплати передбачає акумулювання внесків на різні види соціального страхування: пенсійного, на випадок безробіття, від тимчасової втрати працездатності, від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання. Отже, єдиний внесок на загальнообов’язкове державне соціальне страхування є консолідованим страховим внеском, збір якого здійснюється за діючими видами загальнообов’язкового державного соціального страхування.

Стосовно реформ системи загальнообов’язкового соціального страхування у країнах світу слід зазначити, що в основі проблеми реформування відповідної системи завжди лежить розподіл фінансової відповідальності між державою (державним бюджетом) та місцевими органами влади (місцевими бюджетами), роботодавцями і працівниками [2].

За даними дослідницької організації Heritage Foundation [5], розподіл податкового навантаження в деяких розвинених країнах світу виглядає таким чином (табл. 1).

Таблиця 1

Податкове навантаження
в розвинених країнах світу у % ВВП, 2010 р.

<i>Країна</i>	<i>Податкове навантаження (у % від ВВП)</i>
Данія	50
Швеція	47,9
Франція	46,1
Норвегія	43,6
Італія	42,6
Німеччина	40,6
Великобританія	39
Іспанія	37,3
Польща	33,8
Швейцарія	30,1
США	28,2
Японія	27,4

Розподіл податкового навантаження в деяких країнах пострадянського простору відображено в табл. 2.

Таблиця 2

Податкове навантаження
в деяких країнах пострадянського простору у % ВВП, 2010 р.

<i>Країна</i>	<i>Податкове навантаження (у % від ВВП)</i>
Україна	38,1
Росія	36,9
Естонія	31,1
Білорусь	24,2
Грузія	21,7
Литва	20,9

У країнах Європи страхові внески на соціальне страхування розподіляються між роботодавцями та працівниками (застрахованими) таким чином, що на долю працівників припадає від 40 до 65 % внесків. Наприклад, частка виплат застрахованих осіб стосовно загальної суми страхового внеску в деяких країнах становить: у Чорногорії – 28,1 %, Німеччині – 20,2, Австрії – 17,2, Люксембурзі – 15, Чехії – 12,5, Сербії і Угорщині – 11,5 %.

При цьому, на долю роботодавців у загальній сумі внесків припадає від 35 до 60 %. У разі зміни економічних умов ці співвідношення змінюються. Незмінним залишається лише принцип спільної паритетної участі цих суб'єктів у соціальному страхуванні.

Стосовно окремих видів страхування зберігається участь підприємств і самих працівників. Так, частка відрахувань для роботодавців і працівників на страхування від безробіття у деяких країнах чітко встановлена: у Німеччині – 3,25 та 3,25 % відповідно; Канаді – 4,13 та 2,9 %; Франції – 5,13 та 3,04 %; США – 6,20 та 0 %; Швеції – 5,42 % (застраховані особи роблять внески у сумі від 35 до 100 крон на місяць, що дорівнює відповідно 4,65 % – 13,3 дол. США); Італії – 4,41 та 0 %; Японії – 0,75 та 0,40 %.

У формуванні фонду страхування від безробіття також бере участь держава. Так, у Швеції частка держави у формуванні цього фонду становить 40,4 %, Японії – 25 – 30 %, Франції – 34,9, Німеччині – 21, США – 18 %.

Виходячи з досвіду європейських країн, можна виділити п'ять основних типів моделей адміністрування збору страхових внесків.

1. Паралельне здійснення окремими установами соціального страхування своїх функцій. Управління системою є повністю децентралізованим і відокремленим від податкової системи. До країн, що мають такий тип адміністрування, належать Данія, Люксембург, Австрія, а також Україна.

2. Функції реєстрації платників і застрахованих осіб, збору внесків, прийому та обліку звітності зі сплати внесків централізовано виконує одна установа. Водночас, страхові виплати, ведення відповідних баз даних та обліку

застрахованих здійснюються окремо кожним з фондів соціального страхування. Таку схему адміністрування застосовують Бельгія, Іспанія, Італія, Македонія та Болгарія. Німеччина, де всі соціальні внески збирає установа з медичного страхування, та Польща, в якій ті самі функції виконує адміністратор солідарної пенсійної системи, також належать до цього типу.

3. Єдина установа, яка здійснює збір страхових внесків, є відповідальною і за здійснення виплат, ведення обліку застрахованих та зберігання необхідних даних. Подібну адміністрацію мають Чехія, Греція, Литва, Мальта, Португалія, Швейцарія та Словачія.

4. Функції збору, контролю, примусового стягнення та управління грошовими потоками здійснює податкова адміністрація. Є певні розбіжності щодо органів, відповідальних за реєстрацію та облік застрахованих, але в цілому таку модель адміністрування практикують Естонія, Угорщина, Голландія, Словенія, Росія, Сербія, Хорватія, Чорногорія, Албанія, Румунія, Боснія та Герцеговина.

5. На єдину установу покладаються всі функції, не пов'язані зі збиранням внесків, тоді як збір і розподіл внесків здійснюють податкові органи. Таку модель (із найбільшим ступенем інтеграції) можна знайти у Великій Британії, Фінляндії, Швеції, Норвегії, Ісландії. Ірландія та Латвія мають дуже подібні до цієї системи, але певні адміністративні функції установ із медичного страхування залишилися децентралізованими. Подібну систему адміністрування також взяла для себе Болгарія і Чорногорія, яка в 2006 р. завершила перехід до неї [6].

Ефективність роботи реформованої системи адміністрування пов'язана також із обсягом зібраних внесків на соціальне страхування. Визначення цього взаємозв'язку шляхом співвідношення фонду оплати праці, з якого сплачено внески, до фактичного фонду оплати праці в досліджуваних країнах, дає змогу стверджувати, що більший ступінь інтегрованості системи забезпечує збільшення її доходів. Зокрема, перший, другий і третій типи моделей адміністрування характеризуються в середньому такими співвідношеннями: 84,5 %, 86,8 та 88,4 % відповідно. Найбільш інтегрований п'ятий тип у середньому демонструє показник збирання внесків на рівні 100 %. Проте четвертий тип з консолідованою функцією збору в податковій адміністрації, але децентралізованими рештою функцій дав несподівано низький результат – 73,5 % (табл. 3).

У більшості економічно розвинених країн світу громадяни із невисокими зарплатами звільняються від податку на прибуток. Натомість основний тягар наповнення бюджету лягає на заможні верстви населення, для яких встановлена прогресивна шкала оподаткування.

Так, в Австралії функціонує п'ять ставок податку. Люди, чий дохід за рік менше 6000 дол., звільняються від оподаткування. Громадяни ж, доходи яких перевищують 180 тис. дол., 45 % свого доходу віддають у державний бюджет. У Канаді не оподатковуються доходи розміром до 10 382 дол. А ось ті, хто отримав понад 128 тис., зобов'язані сплатити 29 % свого заробітку в казну. Ставки федерального податку в США складаються з шести рівнів і також залежать від сімейного статусу особи. Найменшу частину свого доходу (10 %)

віддають ті, хто отримує за рік до 8375 дол. Якщо ж мова йде про громадян, котрі перебувають у шлюбі, то сума зростає вдвічі.

Таблиця 3

Ставки податку з доходів фізичних осіб у деяких країнах світу

<i>Країна</i>	<i>Ставка податку, %</i>
Австралія	0 – 45
Австрія	21 – 50
Білорусь	12
Великобританія	0 – 50
Данія	36,57 – 60
Іспанія	0 – 47
Італія	23 – 43
Канада	0 – 29
Китай	5 – 45
Нідерланди	0 – 52
Німеччина	0 – 45
Норвегія	0 – 47,8
Польща	0, 18, 32
Португалія	10,5 – 40
Росія	13
Сінгапур	3,5 – 20
США	10 – 35
Фінляндія	9 – 32
Франція	0 – 40
Хорватія	15 – 45
Чехія	15
Швейцарія	0 – 13,2
Швеція	28,89 – 59,09
Японія	5 – 50

У Великобританії існують такі ставки податку на доходи фізичних осіб: мінімальна (0 %, для річного доходу до 2440 ф.ст.), базова (20 %, 2440 – 37400 ф.ст.), максимальна (40 %, понад 37400 ф.ст.). А з квітня 2010 р. у зв'язку з фінансовою кризою та потребою збільшення суми податкових надходжень, було запроваджено ставку податку у розмірі 50 % для доходів, які перевищують за рік 150 тис. ф.ст.

Стосовно місця та ролі податку на прибуток у структурі державних бюджетів країн світу, то він посідає перше місце у статті доходів таких країн, як Великобританія, Канада, США, Німеччина, Данія, Японія тощо. У світі спостерігається тенденція до зростання частки цього виду оподаткування в загальній структурі доходів. При цьому, як правило, існує певний неоподаткований мінімум, а максимально можливі ставки податку не виходять за межі 50 %.

Наприклад, у США за останні 40 років обсяг надходжень податку на прибуток юридичних осіб виріс приблизно в 10 разів, а податок з доходів фізичних осіб – у 20 разів. Державний бюджет Великобританії У 2008/2009 фінансовому році отримав 156,7 млрд ф.ст. податкових надходжень від фізичних осіб, що становить 28,7 % його загального обсягу. У Великобританії понад 30,6 млн осіб сплачують податок з доходів. При цьому основний тягар оподаткування лягає на заможні верстви. Статистика 2006/2007 рр. фінансового року свідчить, що багаті платники податку, на яких поширюється максимальна ставка, формують понад 50 % надходжень. А ось частка незаможних верств з мінімальною на той час ставкою в 10 % становить лише 1 %.

Відносно провідного східноазійського гравця на світових ринках – Китаю, то там найбідніші верстви населення, а також мешканці сільської місцевості звільнені від сплати податку з доходів. Так, мінімальний неоподатковуваний мінімум у цій азійській країні становить 3000 юанів (456 дол.).

У найбільш потужному представнику на пострадянському просторі – Росії діє податкова система, яка нагадує сучасну українську. Базова ставка оподаткування становить 13 % і є єдиною для всіх прошарків суспільства від найзаможніших до тих, хто утримується виключно за бюджетний рахунок.

Отже, світовий досвід в оподаткуванні особистих доходів (табл. 3) свідчить про те, що вони посідають важливе місце в забезпеченні фінансової стабільності, соціальної справедливості та сталого економічного розвитку більшості розвинених країн світу.

У табл. 4 наведено дані Міжнародної організації праці, стосовно величин та пропорцій страхового навантаження в системах соціального страхування деяких країн ЄС за 2010 р. [7].

Таблиця 4

Розподіл страхового навантаження у деяких країнах ЄС

Країна	Страхові внески, в % від заробітної плати			Межа заробітної плати, вище якої страхові внески не сплачуються
	роботодавці	працівники	всього	
Австрія	25,1	17,2	42,3	3,0 тис. євро в місяць
Німеччина	21,2	19,8	41,0	51,0 тис. євро на рік
Греція	28,2	15,4	43,6	відсутня
Італія	35,1	9,5	44,6	20,5 тис. євро на рік — для медичного страхування
Нідерланди	29,4	25,6	55,0	37,7 тис. євро на рік — для страхування інвалідів
Франція	38,9	12,5	51,4	25,6 тис. євро на рік

Таким чином, враховуючи світовий досвід трансформації систем розподілу страхового навантаження, слід зазначити, що спільною рисою переважної більшості моделей, прийнятих у системах соціального страхування провідних країн світу, є принцип паритетності в розподілі внесків на соціальне страхування. При цьому для створення прийнятних умов соціального захисту населення в цій ситуації зусиль однієї держави або самих працівників замало. Тут необхідне об'єднання можливостей працівників, роботодавців, держави, причому на постійній та довготривалій основі, з чіткими правилами, що обумовлено зростаючим масштабом проблем та необхідністю залучення значної кількості фінансових ресурсів.

Література:

1. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 08.07.2010 р. № 2464-VI. – Режим доступу : rada.gov.ua.
2. Про податок з доходів фізичних осіб : Закон України від 22.05.2003 р. № 889-IV. – Режим доступу : rada.gov.ua.
3. Бондар Н. Соціальне страхування в Україні: труднощі існування в трансформаційній економіці / Н. О. Бондар, Ю. Ю. Діденко // Економіка. Фінанси. Право. – 2006. – № 1. – С. 12–15.
4. Карамішев Д. Єдиний соціальний податок: панацея чи профанація? / Д. Карамішев // Віче. – 2006. – № 12. – С. 46–48.
5. Державна податкова адміністрація. – Режим доступу : <http://sta.gov.ua/control/uk/index>.
6. International Labor Organization. – Режим доступу : <http://www.ilo.org/global/lang-en/index.htm#a1>.
7. Четверикова Л. Суть соціальної політики та аналіз її моделей в соціальних державах / Л. Четверикова // Соціогуманітарні проблеми людини. – 2005. – № 1. – С. 78–83.

Надійшла до редколегії 21.06.2012 р.

УДК 351

Н. М. ІЛЬЧЕНКО, КАРПАЧОВА Ю.Г.

УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ УКРАЇНОЮ РІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Проаналізовано підходи до розвитку системи виконання рішень Суду з прав людини в Україні та вироблено пропозиції щодо вдосконалення організаційно-правового зазначеного процесу.

Ключові слова: права людини, рішення Європейського суду з прав людини, виконавча служба.

Theoretical approaches to the development of the systems and the implementation of how the Court h of human rights in Ukraine that made his proposition concerning the improvement of state-legal this process.

Key words: human rights, judgment of the European court of human rights, executive service.

11 вересня 1997 р. для України набула чинності Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. На думку багатьох дослідників, вона створює не тільки найбільш ефективну систему міжнародних норм для захисту прав людини, а й одну з найпрогресивніших у світі форм міжнародної судової процедури. Отже, для українців набрала реальних обрисів можливість захисту власних прав і свобод на міжнародному рівні, а саме – шляхом звернення до Європейського суду з прав людини.

Констатуючи порушення прав людини, гарантованих Конвенцією про захист прав людини й основних свобод, Європейський суд з прав людини вимагає від держави-відповідача здійснення певних заходів, одна частина з яких стосується конкретної особи, що зазнала порушення свого права, інша – виправлення ситуації шляхом внесення змін у законодавство або вдосконалення практики застосування цього законодавства. Метою другої частини заходів є виправлення ситуації для запобігання повторного звернення до Європейського суду з цього питання.

Оскільки жодна країна не змогла створити досконале законодавство, привести всю практику застосування цього законодавства до ідеалу, то зміни, що вимагаються Європейським судом з прав людини, йдуть на користь як державі, яка є відповідачем у процесі розгляду справи, так і особі, чії права були порушені. Таким чином, у будь-якому випадку у процесі розгляду справи Європейським судом з прав людини немає сторони, що програє [1].

Порівняно з іншими державами за кількістю справ на розгляді Європейського суду Україна перебуває на четвертому місці після Росії, Туреччини та Румунії. Так, наприклад, на початок 2011 р. в Європейському суді на розгляді загалом перебувало 139650 справ проти держав-сторін Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. З них 10450 справ проти України, що складає 7,5 % від загальної кількості [9].

На забезпечення виконання рішень Європейського суду кожного року в Державному бюджеті України передбачаються загальнодержавні видатки. Більшість коштів з цієї суми сплачується заявникам як справедлива сатисфакція у випадках констатації Європейським судом порушення Україною її зобов'язань за Конвенцією та протоколами до неї [11]. Так, на виконання рішень Європейського суду в останні роки передбачається до двох млн грн. Хоча через велику кількість рішень і недосконалу організаційно-правову систему виконання рішень Європейського суду багато українських громадян вимушені чекати роками виплат від держави.

Теоретичне підґрунтя для аналізу державної політики співробітництва України з Радою Європи у сфері захисту прав людини, гуманітарної політики держави, державної політики у сфері духовного розвитку суспільства заклали наукові доробки В. Андрушенка, А. Альохіна, М. Анісімової, Д. Безносенка, Б. Гаєвської, Л. Губерського, А. Дербака, О. Євтушенко, Ю. Зайцева, С. Кравченка, О. Лазора, В. Мартиненка, М. Михальченка, І. Надольного, В. Огнев'юка, Т. Парпан, М. Рудакевич, В. Скуратівського, П. Ситкіна та ін.

Метою статті є узагальнення альтернативних підходів щодо розвитку системи виконання Україною рішень Суду з прав людини та вироблення рекомендацій стосовно вдосконалення організаційно-правового забезпечення зазначеного процесу.

Під час аналізу існуючих на сьогодні концепцій розвитку системи виконання рішень Україною Суду з прав людини в цілому, окремої уваги потребує питання доцільності створення окремого урядового органу державного управління в системі Міністерства юстиції України для здійснення єдиної державної політики у сфері виконання рішень судів (в тому числі і Європейського суду з прав людини), інших органів (посадових осіб) із чіткою вертикальною підпорядкованістю.

З прийняттям Указу Президента України від 20.04.2005 р. № 701/2005 “Питання Міністерства юстиції України”, постанови Кабінету Міністрів України від 23.04.2005 р. № 320 “Про утворення урядового органу державного управління у складі Міністерства юстиції” та Закону України від 23.06.2005 р. № 2716 “Про внесення змін до законів України “Про державну виконавчу службу” та “Про виконавче провадження” розпочався процес реформування органів державної виконавчої служби.

Зокрема, зазначеними вище нормативними актами встановлено, що Департамент державної виконавчої служби є урядовим органом державного управління у складі Міністерства юстиції України, на яке покладається реалізація єдиної державної політики у сфері примусового виконання рішень. Отже, логічним та послідовним є визначення цього органу як такого, що контролює виконання рішень Європейського суду з прав людини. Разом з тим слід зазначити, що у зв'язку з постійним зростанням кількості справ, а тому і рішень проти України, доцільним напевно є створення окремої структурної одиниці в системі державної виконавчої служби, яка б займалася виключно даним питанням.

Для підвищення ефективності діяльності державної виконавчої служби та виконання в Україні судових рішень, у тому числі і Європейського суду з прав людини, на нашу думку, доцільно розглянути можливі варіанти подальшого розвитку системи органів державної виконавчої служби.

Одним із варіантів розвитку державної виконавчої служби є її подальше вдосконалення на основі внесення певних змін до чинного законодавства, тобто концепція, яка діє на сьогодні. Для реалізації даної концепції необхідно підвищити статус органів державної виконавчої служби в системі органів державної влади, а також віднести державну виконавчу службу до системи

правоохоронних органів. Це пояснюється тим, що у процесі примусового виконання рішень державний виконавець наділений низкою повноважень щодо здійснення заходів примусового характеру (примусовий арешт і вилучення майна, примусове входження до житла та іншого володіння особи, накладення стягнення на боржника, ініціювання порушення кримінальної справи щодо боржника та ін.) [5].

Поряд з цим, до проблеми визначення статусу державної виконавчої служби у зв'язку з виконанням рішень Європейського суду з прав людини звертаються багато вітчизняних науковців. Зокрема О. Євтушенко зазначила, що в цьому випадку “державний виконавець опиняється поза межами адміністративної структури, оскільки він має діяти проти власної держави і не повинен підкорятися навіть керівництву країни, оскільки він має діяти фактично проти нього і зобов'язувати вище керівництво країни виконувати рішення Європейського суду” [3]. Проте погоджуємось з іншими експертами в тому, що дана позиція вважається необґрунтованою, зважаючи на той факт, що в даному випадку державна виконавча служба діє не “проти керівництва країни”, а на виконання міжнародних зобов'язань нашої держави.

Вважаємо за доцільне у структурі державної виконавчої служби створити окремий структурний підрозділ для контролю за виконанням рішень Європейського суду з прав людини, основним завданням якого стане організація своєчасного, повного і неупередженого примусового виконання рішень Європейського суду з прав людини.

З метою посилення правового захисту працівників органів державної виконавчої служби слід також внести відповідні зміни до чинного законодавства, якими встановити систему особливих заходів державного захисту працівників цих органів від перешкоджання виконанню покладених на них законом обов'язків і здійсненню наданих прав, а так само від посягань на життя, здоров'я, житло і майно зазначених осіб та їхніх близьких родичів у зв'язку зі службовою діяльністю цих працівників. Як наслідок – це посилить правовий захист державного виконавця та підвищить його правовий статус у суспільстві, що сприятиме значному поліпшенню ефективності діяльності державної виконавчої служби в цілому. Необхідно також виключити можливість адміністративного оскарження дій державного виконавця, поклавши такі функції виключно на суд.

Іншим варіантом чи концепцією розвитку державної виконавчої служби може бути створення окремого посадового органу в системі Мін'юсту України для здійснення реалізації єдиної державної політики у сфері виконання рішень судів, інших органів (посадових осіб) із чіткою вертикальною підпорядкованістю. У цьому плані необхідно на законодавчому рівні вибудувати систему структури державної виконавчої служби, удосконалюючи паралельно функції і процес виконання рішень, та визначення балансу розподільчих повноважень.

Даний урядовий орган повинен бути юридичною особою, мати відокремлений самостійний баланс, самостійні рахунки в органах Державного

казначейства України, а також печатку із зображенням Державного герба України. У створеному органі має зосереджуватися система фінансування та матеріально-технічного забезпечення. Створений урядовий орган повинен утримуватися за рахунок державного бюджету в межах коштів, передбачених на утримання центрального органу виконавчої влади та коштів виконавчого провадження. Штатний розпис, кошторис доходів і видатків урядового органу має стверджуватись керівником урядового органу [8].

Також, як уже зазначалося вище, можливо передбачити силове забезпечення процесу виконавчого провадження, що сприятиме підвищенню ефективності та безпечності виконання рішень.

Створення в системі Мін'юсту України урядового органу, який об'єднав би органи державної виконавчої служби та органи Судової адміністрації України, – третій із можливих варіантів розвитку державної виконавчої служби. Реалізувати дану концепцію можливо в ході здійснення судової реформи шляхом створення у системі Мін'юсту України урядового органу, який включатиме в себе два взаємопов'язані напрями – організацію роботи судів та примусове виконання судових рішень. Цей урядовий орган включатиме дві структурні одиниці, наприклад, Судову адміністрацію України та Департамент державної виконавчої служби з чітко визначеною вертикаллю підпорядкованості.

Усе це дасть можливість максимально удосконалити процес виконання рішень, оскільки відбудеться об'єднання таких процесів, як організація роботи судів, роботи органів виконавчої служби, практики виконавчого провадження тощо. Наслідком цієї взаємодії буде побудова судово-виконавчої системи, спроможної ефективно вирішувати питання щодо захисту і відновлення порушених законів, прав та інтересів громадян і юридичних осіб. Крім того, активізація взаємодії судової системи та органів державної виконавчої служби забезпечить судовий захист державного виконавця [4].

Ще однією концепцією розвитку державної виконавчої служби може бути Державна виконавча служба – урядовий орган, який передбачає функціонування як державних, так і приватних виконавців.

Дана концепція передбачає створення окремого урядового органу з чіткою системою вертикальної підпорядкованості. Проте дана концепція передбачає існування також системи приватних виконавців, які функціонуватимуть поряд із державними виконавцями. Положеннями даної концепції передбачається також надання права позивачеві самостійно визначати орган примусового виконання – державний чи приватний, яким буде вжито заходів по виконанню рішення. Поряд з цим структура та повноваження державної виконавчої служби і системи приватних виконавців у межах даної концепції повинні будуватись на принципах рівності та узгодженості. Однак законодавчо слід закріпити за державними виконавцями виключне право по виконанню рішень окремої категорії (принцип диференціації виконавчих проваджень), зокрема, і рішень Європейського суду.

Реалізація даної концепції та запровадження інституту приватних виконавців сприятиме формуванню високопрофесійного кадрового складу. Крім того, принцип вертикальної підпорядкованості державної виконавчої служби виключить можливість подвійного підпорядкування її посадових осіб.

Фінансове та матеріально технічне забезпечення державної виконавчої служби здійснюватиметься за рахунок виконавчого збору та коштів Держбюджету. Проте за даної концепції фінансування державної виконавчої служби за рахунок Держбюджету буде значно меншим [6].

І, нарешті, можливою концепцією розвитку державної виконавчої служби є покладення примусового виконання рішень на приватних виконавців. Суттю даної концепції є створення професійної спілки або громадської організації (асоціації), що об'єднуватиме в собі приватних виконавців та матиме представництва у регіонах України. До складу даної організації повинні входити кваліфікаційні та дисциплінарні комісії, а також ряд інших допоміжних і дорадчих органів, завданням яких було б визначення рівня професійної підготовленості осіб, які примусово виконуватимуть рішення судів та інших органів (посадових осіб).

Виконуючи дані функції, професійна спілка або громадська організація приватних виконавців забезпечувала б формування висококваліфікованого складу приватних виконавців, спроможного забезпечити примусове виконання рішень. Крім того, належить запровадити обов'язкові вимоги до приватних виконавців, зокрема, наявність у них ліцензій, сертифікатів оцінювача, посвідчення судового експерта, вищої освіти, стажу роботи помічником приватного виконавця [7].

На нашу думку, кожна із п'яти представлених вище концепцій розвитку державної виконавчої служби містить раціональні підходи та пропозиції, спрямовані на поліпшення механізму примусового виконання рішень судів, а також на підвищення ефективності діяльності єдиного в Україні органу примусового виконання рішень.

Вважаємо також, що на сучасному етапі розвитку в Україні системи захисту прав та свобод громадян створення нової інституції, яка б спеціалізувалася на виконанні рішень Європейського суду з прав людини, є недоцільним. Уваги потребує реформування органів державної виконавчої служби, а саме – створення окремої структурної одиниці, яка б займалася виключно даним питанням. Для обґрунтування цієї позиції необхідно зазначити і наступне – державна виконавча служба України – інституція, яка має належним чином розроблену нормативну базу діяльності, розгалужену систему органів влади, матеріальну базу діяльності та кваліфікованих штат працівників. Разом з тим, перегляду та нормативного закріплення підлягає статус та повноваження працівників зазначеної структури. Поряд із основним завданням – організацією своєчасного, повного і неупередженого виконання рішень Європейського суду з прав людини – слід віднести і функцію ініціювання змін до чинного законодавства з метою запобігання повторного звернення до Європейського суду з цього питання.

Література:

1. *Дженинс М.* Европейское право в области прав человека (Практика и комментарии) : [пер. с англ.] / М. Дженинс, Р. Кэй, Э. Бредли. – М. : Права человека, 1997. – С. 2.
2. *Євтушенко О. І.* Особливості визнання та виконання рішень іноземних судів : дис. ... к.юрид.н. : спец. 12.00.03 / О. І. Євтушенко // НАН України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2005. – 24 с.
3. *Зайцев Ю.* Проблема виконання судових рішень у практиці Європейського суду з прав людини / Ю. Зайцев // Виконання судових рішень. – К. : Юстініан, 2002. – С. 459.
4. *Скомороха Л. В.* Державна виконавча служба: історія і сучасність / Л. В. Скомороха // Право України. – 2002. – № 8. – С. 94–98.
5. *Старцев О.* Удосконалення заходів дисциплінарної відповідальності посадових осіб органів виконавчої влади України в умовах реформування державної служби / О. Старцев // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 11. – С. 44–47.
6. *Сульженко Ю.* Статус державних виконавців та Державної виконавчої служби України / Ю. Сульженко // Право України. – 2003. – № 10. – С. 113–117.
7. Шляхи удосконалення діяльності державної виконавчої служби // Право України. – 2005. – № 5. – С. 36–38.
8. *Шупеня М.* Реформування органів державної виконавчої служби / М. Шупеня // Право України. – 2005. – № 11. – С. 8–10.
9. Supervision of the execution of judgments of the European Court of Human Rights : 1st annual report, Annex 2 / Table 15: Respect of payment deadlines by states. – P. 220. – Режим доступу : http://www.coe.int/t/e/human_rights/execution/CM_annreport2007_en.pdf

Надійшла до редколегії 06.06.2012 р.

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

УДК 330: 351.77 (4)

Т. М. КАМІНСЬКА

АВТОНОМІЯ МЕДИЧНИХ ЗАКЛАДІВ У ДЕРЖАВНОМУ РЕГУЛЮВАННІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я: ДОСВІД ЄВРОПИ

Обґрунтовано необхідність децентралізації власності в охороні здоров'я, надання економічної автономії медичним закладам з метою раціонального використання обмежених суспільних ресурсів.

Ключові слова: ієрархія, реформи, автономія, медичний заклад, ефективність.

The necessity of property decentralization in the health care and letting autonomy for medical units have been motivated. The purpose is the scarce public resources rational using.

Key words: hierarchy; reforms; autonomy; medical units; effectiveness.

Розвиток охорони здоров'я в Україні відбувається повільно і суперечливо. Існує багато чинників такого становища, адже саму перехідну економіку супроводжують протиріччя між новими й старими економічними відносинами, між економічними інтересами різних груп населення, що веде до нестабільності та соціальних конфліктів. Їх посилює олігархізація економічного і політичного життя. Але у випадку охорони здоров'я до цих чинників ще додається неподібність інституційного середовища, яке існує в галузі та поза нею. Протягом 20 років ринкових перетворень в Україні державна охорона здоров'я, за деяким винятком, залишається ієрархією, де первинна мікроекономічна ланка не діє подібно підприємству. Звичайно, бюджетний медичний заклад налагоджує прямі економічні відносини з ринковими суб'єктами, наприклад постачальниками ліків і медобладнання, іншими суб'єктами інфраструктури, проте через відсутність прав на автономію багато питань вирішується на неформальній основі. Певний баланс між ринковим зовнішнім і неринковим внутрішнім середовищами в цьому випадку встановлюється, але найгіршим способом, стимулюючи розвиток тіньової економіки. Тому на порядок денний виходить проблема економічної самостійності медичних закладів.

У науковій літературі багато уваги приділяється питанням фінансування охорони здоров'я. Їх розглядають Ю. Вороненко, В. Куценко, Е. Лібанова, О. Левицька, З. Лободіна, В. Москаленко, Я. Остафійчук, В. Пашков,

І. Шевчук, Л. Шевчук та ін. Усе частіше робляться висновки, що головний акцент треба робити на ефективному розподілі ресурсів охорони здоров'я, а не тільки їх збільшенні. Заради цього здійснюються реформи в пілотних регіонах – Вінницькій, Донецькій, Дніпропетровській областях та м. Києві. Але на практиці далеко не всі усвідомлюють важливість регулювання мікроекономічних перетворень та за інерцією передбачають “доленосні” рішення тільки згори. Хоча саме надавачі медичних послуг є провайдером якісних реформ, тому що безпосередньо впливають на економічну ефективність та покращення здоров'я громадян. І навпаки, їх віддаленість від реформ робить перетворення неможливими. Саме на мікрорівні відбувається поєднання приватних, колективних і державних інтересів; закріплюється науковий і виробничий потенціал охорони здоров'я.

Тому мета нашої статті полягає у визначенні і обґрунтуванні ролі медичного закладу як активної медичної і економічної одиниці водночас, його місця в регулюванні галузю.

Європейський досвід демонструє, що політика багатьох урядів ще в 1990-х рр. була зосереджена на наданні фінансової самостійності лікарням і заохоченні їх підприємницької активності у зниженні виробничих витрат. Методика автономізації була різною – від реформування в рамках самої бюджетної системи до передачі частини активів державних лікарень до приватних структур або їх залученню до менеджменту. В охороні здоров'я О. Бісмарка змін було менше, але там і раніше існували контрактні економічні відносини лікарень зі страховими компаніями та певна автономія перших. Крім того, для цієї системи характерний плюралізм власності і доволі значна кількість приватних комерційних і некомерційних структур, які априорі не можуть бути залежними від командних методів управління. Так, в Австрії зі 183 лікарень з ліжками короткотривалого лікування гострих захворювань 140 є державними або приватними неприбутковими підприємствами, останні – приватні прибуткові структури, які фінансуються прямо пацієнтами або приватними страховими компаніями [8, с. 7]. Увага до фінансової самостійності медичних закладів, їх діяльності як підприємств, а не одиниць, що управляються виключно зверху, і зараз залишається актуальною.

З цієї точки зору мета сучасних реформ в охороні здоров'я України – передача низки правомочностей власності самим лікувальним закладам – не викликає сумніву. Коли держава об'єднує процеси привласнення, володіння, розпорядження й використання медичних ресурсів, вона виступає як монополіст і демобілізує лікарні, нівелює стимули до інновацій, передбачає громіздку інфраструктуру та мережу контролюючих організацій, працівники яких в умовах недосконалого законодавства і слабого суспільного контролю схильні до зловживань. Державно-монополіст із запізненням отримує інформацію з лікувальних закладів про стан медицини, і вона часто буває неповною. Тому формується неефективна політика в охороні здоров'я. Реформа передбачає, що лише право привласнення медичних об'єктів залишається за державою, а інші права делегуються самому виробникові

медичних послуг. Ця практика поширена в охороні здоров'я Великобританії, Швеції, Фінляндії, Новій Зеландії, Італії, Туреччині.

Як бачимо, реформування власності охоплює перетворення кожного звичайного бюджетного закладу на підприємство, яке, відповідно до ст. 62 п. 1 Господарського кодексу України, є самостійним суб'єктом господарювання, створеним для задоволення суспільних та особистих потреб [3]. Це передбачає і статус юридичної особи, і її економічну самостійність – розвиток за рахунок власного та запозиченого капіталу. Метою комерційного підприємства є отримання прибутку, некомерційного – реалізація місії та соціальне підприємництво. Прибуток може плануватися, але він йде на розширення діяльності (наприклад, впровадження нових методів стаціонарного й амбулаторного лікування), а не на привласнення і споживання. Соціальне підприємництво вперше стало повноцінною частиною програми світового економічного форуму в Давосі в січні 2011 р.

Некомерційні підприємства поділяються на державні некомерційні та недержавні (неурядові) підприємства. Відповідно до реформ в охороні здоров'я України створюються саме державні (комунальні) некомерційні підприємства, які отримують можливість виконання не тільки виробничої функції (медичного обслуговування), але й фінансової (пошук і використання грошових надходжень), інвестиційно-інноваційної (залучення інвестицій і впровадження новітніх технологій) і навіть маркетингової, тобто сегментування зовнішнього середовища відповідно до географічних, демографічних, соціально-економічних та психологічних критеріїв і задля вивчення потреб і попиту населення в діагностиці і лікуванні. Як свідчить досвід європейських реформ, ефективний менеджмент на мікрорівні гармонійно доповнює державне регулювання і сприяє скороченню середніх виробничих витрат, зміцненню матеріальної бази лікарень, оптимальному розподілу ресурсів між лікарняними відділеннями, поліпшенню умов праці і збільшенню доходів медичних працівників, покращанню задоволення потреб хворих людей. Перші переваги реформування власності та створення медичних підприємств, що діють в ринкових умовах, ще в 2005 р. непогано довела також діяльність Золочівської ЦРЛ у Харківській обл.

Проте більшість бюджетних закладів охорони здоров'я України традиційно отримує затверджений бюджет і витрачає кошти, не відхиляючись від кодів економічної класифікації. Це призводить до їх неоптимального розподілу (наприклад, підтримки роботи малоефективних підрозділів лікарні – малопотужних пологових, гінекологічних і хірургічних відділень, клінічних лабораторій тощо). Крім того, ієрархія відтворює суперечності між керівниками різного рівня з приводу розподілу відповідальності. Вона завжди зорієнтована на лінійне адміністрування і не допускає зайвої ініціативи знизу, раціонального використання власних резервів на розсуд медичних установ. На відміну від цього підприємство відповідно до ст. 64, п. 3 Господарського Кодексу України “самостійно визначає свою організаційну структуру, встановлює чисельність працівників і штатний розпис” [3]. Керівник підприємства має бути менеджером не тільки за природними здібностями, але й за кваліфікацією. Поєднання

сукупності управлінських компетенцій з сукупністю інших ресурсів підприємства забезпечує синергетичний ефект зростання економічного потенціалу медичного закладу.

Джерелом фінансування некомерційного державного закладу в ієрархії є місцевий бюджет. Його видатки мають строго цільове призначення, вони можуть змінюватися тільки за рішенням сесії місцевої Ради. Що стосується комунального підприємства, то воно самостійно проводить бюджетування, тобто планує і розробляє власний фінансовий план, який охоплює джерела надходження і статті видатків. Бюджет підприємства легко змінюється на випадок форс-мажорних обставин (наприклад, при подорожчанні пального). Як бачимо, підприємство в охороні здоров'я не віддаляється від місцевої влади і продовжує бути об'єктом державної уваги, але це – нова якість відносин, бо медичний заклад отримує перспективу співпраці з цією владою за контрактом, де прописана відповідальність обох сторін. Наприклад, Золочівська центральна районна лікарня в Харківській обл. працює за таким контрактом з райдержадміністрацією. Якщо вона не виконує взятих на себе контрактних зобов'язань, то фінансові санкції спрацьовують негайно і ефективно. За умови проведення судової реформи медичний заклад отримує також можливість відстоювання своїх прав у суді. Як свідчить досвід розвинених країн, договірна економіка демонструє розвинену стадію ринкової системи, яка виросла з вільного ринку завдяки реакції на стрімке зростання його ризиків та невизначеності. Тому контрактні відносини медичних закладів (продавців медичних послуг) з їх покупцями, замовниками (територіальними органами влади) є органічною складовою сучасного ринку. Якщо продавець конкуруватиме з іншими продавцями медичних послуг за отримання контракту, він зменшить зайві витрати на їх надання. Тобто разом з метою результативності лікування узагальнюючим показником господарювання стають економічна ефективність і конкурентоспроможність лікувального закладу. Роль цих показників дедалі зростає внаслідок глобалізації світової економіки і євроінтеграції.

Підприємці завжди розробляють бізнес-план розвитку, який дає можливість залучити банківські кредити та гроші інших інвесторів. Така можливість з'являється і в підприємства в охороні здоров'я. Планування (стратегічне, тактичне, поточне) та організування стають обов'язковими функціями менеджменту. Менеджер мусить постійно турбуватися про контракт і портфель інших фінансових замовлень для свого медичного закладу. Він розвиває не тільки вертикальні, а й горизонтальні економічні зв'язки з інфраструктурою, іншими закладами первинної ланки охорони здоров'я, сімейними лікарями, які в новій системі набувають значної ваги на європейський зразок. Вони стають не лише медичним, а й активним економічним суб'єктом, набувають певні права власності, самостійно приймають економічні рішення на мікрорівні та відповідають за них. Відповідно до структурної реформи, що здійснюється в Україні, сімейному лікарю планують надавати в розпорядження стартовий фонд грошових коштів, зокрема для розрахунків за спеціалізовані медичні послуги. У випадку, коли медичний

заклад набуває автономний статус, розрахунки з сімейним лікарем здійснюються швидко і оперативно, без ускладнень для пацієнта. Проте сучасні бюджетні медичні установи, навіть найпотужніші, фактично безправні щодо легального процесу купівлі-продажу медичних послуг, концентрації й централізації медичних ресурсів різних закладів на умовах, відповідних до ринкового законодавства. Це прикро, тому що у випадку застосування спільними зусиллями новітніх медичних технологій і сучасного обладнання послідовне збільшення кількості наданих послуг супроводжується зменшенням середніх витрат, тобто спрацьовує позитивний ефект масштабу.

Автономія медичного закладу сприяє вдосконаленню оплати праці медичних працівників, їх мотивації до якісної праці. Нагадаємо, що в багатьох сферах економіки заробітна плата складається з двох частин. Це, по-перше – основна (традиційна) заробітна плата або винагорода за виконану роботу відповідно до встановлених норм праці. У бюджетній сфері України вона існує у вигляді тарифної системи. По-друге, це додаткова (гнучка) заробітна плата – винагорода за кінцевий результат праці. Сюди включають доплати, надбавки, гарантійні та компенсаційні виплати, премії за сумлінне виконання обов'язків. Різновидом “гнучкої” оплати праці є участь у доходах підприємств за підсумком року додатково до фіксованої заробітної плати. За кордоном уперше цю систему запровадив Г. Форд (в автомобільному виробництві), але згодом її перейняли зокрема в охороні здоров'я США. Гнучкі форми оплати праці набули поширення і в європейській охороні здоров'я із розвитком контрактних відносин і конкуренції за держзамовлення. Вони зацікавлюють персонал у успіху медичної організації, ліквідують відчуженість від керування й власності, піднімають значущість кваліфікації та знань. Заохочення видаються за якісну працю та її особливі умови, винаходи та раціоналізаторство, високу культуру обслуговування, призначення медичних препаратів на принципах фармакоекономіки. Додаткова частина заробітної плати виплачується або готівкою, або перераховується в Пенсійний фонд. В Україні застосування змінної складової заробітної плати показало свою ефективність у малому медичному бізнесі, шойно він почав розвиватися.

Надання лікарняному державному закладу статусу підприємства дозволяє встановлювати будь-які гнучкі форми оплати праці, які не суперечать нормам чинного законодавства, створюючи залежність розміру заробітної плати від кількості та якості наданих послуг. Однак у діючій зараз ієрархії головний лікар позбавлений маневру і діє відповідно до ст. 23 п. 11 Бюджетного кодексу України, яка забороняє збільшувати бюджетні призначення на оплату праці працівників бюджетних установ за рахунок зменшення інших видатків без внесення змін до закону про Державний бюджет чи рішення про місцевий бюджет [1]. При цьому внесення змін до закону про Державний бюджет України чи рішення про місцевий бюджет розглядаються в порядку, встановленому для складання проекту бюджету. Тобто персональний менеджмент є дуже обмеженим. Додамо також, що чисельність медичного персоналу встановлюється залежно від кількості населення або ліжок у

стаціонарі, відповідно до Наказу МОЗ України № 33 “Про штатні нормативи та типові штати закладів охорони здоров’я” [7]. Відтворюється екстенсивний тип розвитку охорони здоров’я, мінімізація якого не сходить з порядку денного навіть у більш інноваційній медицині європейських країн. Так, австрійські науковці, обговорюючи головні шляхи ефективного впровадження подушного фінансування (англ. case-based financing) охорони здоров’я, продовжують вказувати на необхідність скорочення лікарняних ліжок та часу лікування [8, с. 7]. В Україні екстенсивний розвиток підтримується зайвим централізмом. Замінити робітників заради підвищення продуктивності праці та кваліфікаційного рівня спеціалістів, або задля скорочення нераціональних трудових витрат майже неможливо без бюрократичної тяганини.

У сучасних міжнародних умовах, коли набирають обертів глобальні ринки, охорона здоров’я теж перетворюється на глобальне благо [5; 6]. Національні інтереси починають поєднуватися з інтересами мікроекономічних суб’єктів, розвивається співробітництво між медичними закладами. Його перевагами є підвищення відкритості, прискорення динаміки коопераційних угод, наближення співробітництва до безпосередніх регіональних потреб населення, зменшення бюрократизму. У цьому сенсі надання медичному закладу статусу підприємства розкриває нові можливості зовнішньоекономічної діяльності та залучення інвестицій. Наприклад, угоду про стратегічну співпрацю підписали Донецьке обласне клінічне територіальне медичне об’єднання й компанія Phillips, яка має також партнерів з університетською клінікою Левен (Бельгія), лікарнею Святого Бартоломія (Лондон), лікарнею Сант Пау (Барселона). Відтепер медики ДОКТМО отримують пріоритетний доступ до тестування нового клінічного програмного забезпечення Phillips [2].

Ефективне державне регулювання охорони здоров’я в сучасних умовах передбачає послаблення централізму та надання відносної економічної свободи медичним закладам. Некомерційне підприємство в галузі охорони здоров’я має низку суттєвих переваг і набагато краще відповідає канонам ринкової економіки, яка вже давно оточує охорону здоров’я. Є тільки декілька застережень. Перше – це поширення тіньової економіки в Україні взагалі і охорони здоров’я зокрема, що деформує всі економічні відносини. За непрямими даними аналітиків, тіньовий бюджет галузі складає 3 млрд грн щорічно [4]. Керівники-корупціонери, розуміючи неформальні правила економічної поведінки, які сформовані тіньовими відносинами, а також скороминущість свого перебування на посаді, переймаються виключно тимчасовими комерційними інтересами, що дуже далекі від інтересів охорони здоров’я. Отримання ними фінансової автономії тільки підсилює їх спокосу займатися нецільовою діяльністю, брати участь у розподілі тіньових доходів, “продавати” штатні посади. Крім того, значна частина бюджетних коштів, яку в умовах фінансової автономії здатний заробити медичний заклад, поглинається завищеними цінами на ліки й обладнання завдяки непрозорим тендерним угодам, а також витратами на так званій “відкат”. На жаль, нема ніякої гарантії, що впровадження інституту сімейних лікарів в умовах тіньової економіки теж не призведе до корупційних відносин між ними, вузько профільними

спеціалістами й лікарнями за “правильне” направлення пацієнтів. Корупційна економіка унеможливорює будь-які реформи, бо їх сутність все одно перероджується, тому боротьба з нею насправді є запорукою успішного надання медичним закладам статусу підприємства.

Інше застереження – реформи потребують ефективного менеджменту і менеджерів. Непрофесіоналізм призводить до спрощеного варіанту – економії коштів медичних закладів будь-якою ціною, зокрема за рахунок зменшення необхідних спеціалістів. Наприклад, під приводом розвитку сімейної медицини скорочується кількість педіатрів і терапевтів замість підвищення їх кваліфікації та перепрофілювання. Економія сама по собі – це не самоціль. Європейські вчені навіть в умовах економічної кризи виступають проти до урізання витрат, яке призведе до зменшення соціально-економічної ефективності лікування. Вони нагадують ази економіки охорони здоров'я: “Приріст ефективності передбачає незмінність результатів за менших витрат, покращення результатів в умовах незмінних витрат, випередження приросту результату у порівнянні зі зростанням витрат” [9, с. 4]. Третій варіант підвищення ефективності обґрунтований у мікроекономічній теорії А. Маршалла ще наприкінці XIX ст. Граничні витрати (marginal cost) – це додаткові витрати, пов'язані з виробництвом кожної додаткової одиниці продукції, вони приносять граничний дохід, при цьому ефективність передбачає його перевищення над граничними витратами. Такий підхід є науково обґрунтованим і найбільш прийнятним для охорони здоров'я України з огляду на те, що приріст доходу в галузі – це приріст суспільного здоров'я.

Література:

1. Бюджетний кодекс України // ВВР України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
2. Ваше здоров'я. – 2010. – 31 грудня. – № 50. – С. 4.
3. Господарський кодекс України // ВВР України. – 2003. – №№ 18, 19–20, 21–22. – Ст. 144.
4. Дефіцит коштів і бездарність керівників // Голос України. – 2011. – 19 жовтня. – № 195. – С. 10.
5. Длугопольський О. В. Охорона здоров'я у системі глобальних суспільних благ: міжнародні порівняння / О. В. Длугопольський // Економічна теорія. – 2011. – № 3. – С. 83–97.
6. Камінська Т. М. Ризики та загрози сучасного світового розвитку для людської життєдіяльності // У кн. : Безпека людського розвитку: економіко-теоретичний аналіз : [монографія] / Л. С. Шевченко, О. А. Гриценко, Т. М. Камінська та ін. / за ред. Л. С. Шевченко. – Х. : Право, 2010. – С. 116–125.
7. Про штатні нормативи та типові штати закладів охорони здоров'я : Наказ МОЗ України від 23.02.2000 р. № 33. – Х. : ВПЦ “Контраст”, 2000. – Ч. 1. – 298 с.
8. Kobel C. Financing inpatient health care in Austria / C. Kobel, K-P Pfeiffer // Euro Observer. – 2009. – Vol. 11. – № 4. – P. 7–8.
9. Mladovsky P. Health Policy in the Financial Crisis / P. Mladovsky, D. Srivastava, J. Cylus, M. Karanikolos // Eurohealth. – 2012. – Vol. 18. – № 1. – P. 3–6.

УДК 351

В. Л. МІНЕНКО

МЕТОДИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КІЛЬКІСНОЇ ОЦІНКИ БЕЗРОБІТТЯ В УКРАЇНІ

Досліджено проблеми, види, методи визначення безробіття та механізми його державного регулювання. Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення методики кількісної оцінки безробіття у взаємозв'язку з ВВП, заробітною платою, інфляцією, платоспроможністю населення і цінами на споживчі товари.

Ключові слова: безробіття; методи оцінки; державне регулювання.

Problems, kinds, methods of determination of unemployment and mechanisms of his state adjusting, are explored. Suggestions are formulated in relation to the improvement of method of quantitative estimation of unemployment in intercommunication with wages, inflation, solvency of population and prices on consumer goods.

Key words: unemployment; methods of estimation; state adjusting.

Безробіття, згідно з класичною економічною теорією, – це соціально-економічне явище, за якого частина економічно активного населення знаходиться поза сферою суспільного виробництва, тобто не може застосувати свою робочу силу, стає зайвою, позбавленою можливості на різний за тривалістю термін працювати й одержувати трудовий дохід. Значні негативні соціально-економічні наслідки цього явища вимагають адекватного впливу держави з метою їх мінімізації та запобігання поширенню у майбутньому.

Як свідчить аналіз сучасної вітчизняної та зарубіжної наукової літератури, визначення сутності безробіття відрізняються між собою змістом формулювань. Так, Г. Завіновська вважає, що безробіття – це складне економічне, соціальне і психологічне явище; економічна категорія, яка відображає економічні відносини щодо вимушеної незайнятості працездатного населення [2, с. 24]. На думку В. Васильченко, безробіття є невід'ємною складовою ринкової економіки, одним із негативних наслідків самої природи ринку, результатом дії його головного закону – попиту і пропозиції. Безробіття – це незайнятість певної частини економічно активного населення (трудових ресурсів) внаслідок об'єктивних причин, притаманних ринковій економіці, таких як циклічність розвитку економіки, суперечливий характер НТП, високі темпи модернізації виробництва, дія закону народонаселення і ін. [1, с. 86]. А. Рофе, В. Стрейко, Б. Збишко розглядають безробіття як складне, багатоаспектне соціально-економічне явище, коли частина економічно активного населення, залишаючись незайнятою в суспільному виробництві товарів і послуг, не може реалізувати свої фізичні та розумові здібності на ринку праці [6, с. 75].

На думку Л. Шевченко, “безробіттям називається соціально-економічна ситуація в суспільстві, коли частина економічно активного населення не може знайти роботу, яку вона здатна виконувати, через перевищення пропозиції праці над попитом на неї” [8, с. 114].

У ст. 2. Закону України “Про зайнятість населення” дається таке визначення: “Безробітними визнаються працездатні громадяни працездатного віку, які через відсутність роботи не мають заробітку або інших передбачених законодавством доходів і зареєстровані в державній службі зайнятості як такі, що шукають роботу, готові та здатні приступити до підходящої роботи” [3].

За методологією МОП, безробітними є особи віком 15 – 70 років (зареєстровані та незареєстровані в державній службі зайнятості), які одночасно відповідають трьом основним умовам:

- не мали роботи (прибуткового заняття);
- активно шукали роботу або намагались організувати власну справу впродовж останніх чотирьох тижнів, що передували опитуванню, тобто робили конкретні кроки з метою знайти оплачувану роботу за наймом чи на власному підприємстві;
- були готові приступити до роботи впродовж двох найближчих тижнів, тобто почати працювати за плату за наймом або на власному підприємстві.

Згідно з цією ж методологією до категорії безробітних відносяться також особи, які не шукають роботу через те, що вже її знайшли, і мають домовленість про початок роботи через певний проміжок часу, а також проходять навчання за направленням державної служби зайнятості.

Метою статті є дослідження проблем безробіття, видів, методів визначення, механізмів його державного регулювання; формулювання пропозицій щодо удосконалення методики кількісної оцінки безробіття у взаємозв’язку з ВВП, заробітною платою, інфляцією, платоспроможністю населення і цінами на споживчі товари.

Як свідчать дослідження, безробіття народжується самою природою ринку праці в результаті дії закону попиту і пропозиції. Безпосередніми причинами безробіття, які тісно пов’язані з попитом і пропозицією на ринку праці, є циклічні кризи економіки; вплив на виробництво науково-технічного прогресу, високий ступінь модернізації виробництва; структурні зміни в народному господарстві в цілому і в окремих його галузях; помилки у профілюванні випуску продукції окремими підприємствами; демографічні фактори. Майже усі дослідники єдині у тому, що безробіття буває добровільним і вимушеним. Серед видів безробіття вказуються: фрикційне, структурне, циклічне, інституціональне, приховане [1, с. 91; 2, с. 25–26; 5, с. 149; 6, с. 76–77; 7, с. 114]. Виділяються також і такі види безробіття, як технологічне, сезонне, застійне, хронічне, економічне, регіональне [1, с. 93–94].

Вони тісно переплітаються з раніше названими, але більш детально характеризують і повніше розкривають основні причини безробіття. Як свідчить аналіз, в основі добровільного безробіття лежать суб’єктивні причини, воно цілком залежить від носія праці. До цього виду безробіття відноситься

фрикційне безробіття – короткостроковий період незайнятості, необхідний для пошуку нової роботи або переходу з одного на інше місце роботи, звільнення за власним бажанням [1, с. 91]. Л. Шевченко вважає фрикційне безробіття таким, що зумовлюється постійним рухом населення: з одного регіону – до іншого, від професії – до професії, від роботодавця – до роботодавця, вихід на пенсію та ін. [8, с. 115]. В. Петюх до фрикційного безробіття відносить частину людей, які добровільно змінюють місце роботи, шукають нову роботу після звільнення або тимчасово втратили сезонну роботу, а також молодь, яка вперше шукає роботу [5, с. 149].

Можна стверджувати, що в багатьох авторів сутність змісту безробіття, зокрема, такого виду, як фрикційне, – дуже близька. Близьким в авторів є і визначення інших видів безробіття. Але кожний з видів безробіття розкриває причини виникнення та відповідний аспект соціально-економічних відносин у суспільстві [4, с. 59–68].

До вимушеного безробіття відноситься структурне, циклічне, інституціональне, приховане. Структурне безробіття є наслідком структурних зрушень в економіці – як у галузях, так і при зміні форм власності. Циклічне безробіття – це циклоподібний, постійно змінюваний за масштабами, термінами і складу вид безробіття, який має місце в періоди спаду (кризи) економіки і досягає мінімальних значень при зростанні виробництва. Даний вид безробіття вважається найтяжчим для суспільства, він характеризує стан ринку праці в цілому та по окремих регіонах, категоріях населення. Інституціональне безробіття – це безробіття, обумовлене правовими нормами, станом ринку праці, факторами впливу на попит і пропозицію робочої сили (наприклад, надмірні соціальні виплати на допомогу по безробіттю, недосконалість податкової системи тощо). Приховане безробіття – це неповна вимушена зайнятість працівників, які стали зайвими з різних організаційно-економічних причин виробництва, але залишаються у складі підприємства (зайняті неповний робочий день, тиждень, знаходяться в адміністративних відпустках тощо).

Крім основних, виділяються і інші види безробіття, тісно пов'язані з розглянутими і достатньо повно розкриті в науковій літературі.

Виникнення безробіття як складової ринкової економіки визнають усі наукові школи. Залежно від теоретичного підходу до аналізу ринку праці, найбільше відрізняються, як зазначалося в першому розділі, роботи представників кейнсіанської і неокласичної економічної теорії. Неокласична теорія базується на регулюючій ролі заробітної плати на ринку праці, пояснює безробіття як наслідок недосконалості ринку праці, за рахунок відхилення співвідношення попиту – пропозиції робочої сили від оптимального значення. Кейнсіанська теорія пояснює безробіття як результат зменшення сукупного попиту, тобто обсягу виробництва, який регулюється державою на макрорівні.

Кожна країна намагається зменшити рівень безробіття відносно нормального. Але це зменшення не збільшує відповідно добробут населення, оскільки за законами ринку при вивільненні працюючих зростає заробітна плата і платоспроможний попит населення, але разом з цим більшими темпами,

ніж заробітна плата зростають ціни, що призводить до зростання інфляції. Тому точного виміру припустимого рівня безробіття по відношенню до складових ринкової економіки поки що немає.

В Україні, починаючи з 1995 р., рівень безробіття населення визначається відповідно до методології та рекомендацій МОП і стандартів, прийнятих у практиці країн Євросоюзу. Матеріали вибіркового обстежень економічної активності населення, зайнятості та безробіття дають можливість одержати інформацію про склад та структуру робочої сили, зайнятість населення, а також визначити реальний рівень безробіття, який враховує загальний обсяг пропозиції робочої сили та застосовується як важливий показник аналізу поточного стану економіки країни.

Рівень безробіття (за методикою МОП) P_6 – це показник, що розраховується як відношення чисельності безробітних певної вікової групи до економічно активного населення відповідного віку або відповідної соціально-демографічної ознаки:

$$P_6 = B \div E_a \times 100 \% = B \div (Z + B) \times 100 \%, \quad (1)$$

де B – чисельність безробітних; E_a – чисельність економічно активного населення; Z – чисельність зайнятого населення.

Показник P_6 характеризує загальний стан і тенденції розвитку ринку праці щодо пропозиції робочої сили.

Згідно з Законом України “Про зайнятість населення” (ст. 2), до безробітних відносяться зареєстровані безробітні в Державній службі зайнятості та інші категорії осіб, віднесені до безробітних (згідно з доповненнями до цього закону) [3]. Рівень зареєстрованого безробіття $P_{зб}$ визначається як відношення чисельності безробітних, зареєстрованих у Державній службі зайнятості, до середньорічної чисельності осіб працездатного віку, тобто:

$$P_{зб} = B_3 \div Ч_{пв} \times 100\%, \quad (2)$$

де B_3 – чисельність безробітних, зареєстрованих у службі зайнятості; $Ч_{пв}$ – середньорічна чисельність осіб працездатного віку.

Аналіз співвідношення національної методики визначення безробіття за методологією МОП дає змогу оцінити ефективність державної політики щодо запобігання масовому безробіттю.

Наведені способи вимірювання безробіття не повною мірою відповідають реаліям сучасного ринку праці, що пов’язано з таким:

– часткова зайнятість, тобто зайнятість неповний робочий день, в офіційній статистиці відноситься до категорії повної зайнятості;

– особи, які втратили надію на працю і не шукають роботу протягом певного часу, офіційно не вважаються безробітними, що занижує рівень безробіття;

– особи, які не бажають працювати, часом надають недостовірну інформацію, стверджуючи, що активно займаються пошуками роботи, деякий час отримують допомогу по безробіттю і офіційно вважаються безробітними, що збільшує рівень безробіття;

– особи, які працюють у тіньовій економіці, займаються незареєстрованим бізнесом, відносять себе до категорії безробітних, що офіційно збільшує рівень безробіття [5, с. 156–157].

Усе це свідчить, що розрахований рівень офіційного безробіття не достатньо повно відображає його фактичний стан. Цей недолік можна усунути за допомогою методики розрахунку коефіцієнта безробіття, запропонованої координатором Департаменту зайнятості і розвитку МОП

Г. Стендингом. Визначаючи реальне перевищення пропозиції робочої сили над попитом у перерахунку на еквівалент повного робочого часу, Г. Стендинг припускає, що в разі неповної зайнятості тривалість роботи становить половину середньої тривалості робочого часу. Тобто рівень безробіття можна визначити за такою формулою:

$$U_{fte} = \frac{U_{ft} + 0.5U_{pt} + 0.5PT_1}{FT + PT_1 + PT_2 + U_{ft} + 0.5U_{pt}}, \quad (3)$$

де U_{fte} – коефіцієнт безробіття у перерахунку; U_{ft} , U_{pt} – чисельність безробітних, які шукають роботу на повний робочий час; PT_1 , PT_2 – відповідна чисельність вимушено і добровільно зайнятих неповний робочий час; FT – чисельність зайнятих повний робочий час.

Цей коефіцієнт безробіття більш точно відображає співвідношення попиту та пропозиції робочої сили, оскільки виходить за межі поділу найманої робочої сили на зайнятих і безробітних, ураховує можливості часткової зайнятості.

Незважаючи на те, що запропонований Г. Стендингом коефіцієнт безробіття більш повно відображає рівень безробіття, все ж таки він не враховує такі категорії: осіб, які були зайняті пошуком роботи, а потім не стали її шукати (Z_1); осіб, які стверджують про активний пошук роботи, а самі не бажають працювати (Z_2); осіб, зайнятих у тіньовій економіці, які вказують, що вони є безробітними (Z_3).

Якщо категорія осіб Z_1 знижує рівень безробіття, то категорії Z_2 і Z_3 – підвищують його рівень. Тобто, визначення рівня безробіття потребує подальшого уточнення і, перш за все, за рахунок введення коригуючого коефіцієнта, який би відображав зменшення (збільшення) впливу певних факторів на рівень безробіття в країні і в окремих регіонах (за допомогою експертних оцінок) і враховував специфіку соціально-економічного розвитку регіону, особливості ринку праці.

Проведені дослідження свідчать, що рівень безробіття, визначений за методологією МОП, і рівень зареєстрованого безробіття, розрахований за даними Державної служби зайнятості населення, значно відрізняються як по Україні в цілому, так і по окремих регіонах.

Безробіття – це, передусім, невипущена продукція або відставання фактичного валового внутрішнього продукту (ВВП) від потенційно можливого. Як зазначалось вище, існує природний рівень безробіття, який не впливає на темпи економічного зростання. Чим вище рівень безробіття, тим більше скорочуються обсяги виробництва та знижуються темпи економічного розвитку. В економічній науці такий взаємозв'язок, як вже зазначалося, виражає закон А. Оукена, тобто, якщо фактичний рівень безробіття перевищує природний рівень на 1%, то втрати обсягу ВВП становлять 2,5 %.

До економічних втрат від безробіття відноситься скорочення чисельності повноцінних споживачів виробленої продукції, звуження споживчого ринку, поява кризових елементів надвиробництва тощо. Негативним економічним наслідком зростання безробіття є, перш за все, зниження обсягів ВВП за рахунок недовипущеної продукції незайнятими особами зниження рівня заробітної плати.

Поряд з негативними соціально-економічними наслідками, безробіття, якщо воно не перевищує його природний рівень, є необхідним інструментом ринкового механізму. Безробіття виконує певні функції в ринковому механізмі, у тому числі:

- резервування частини робочої сили, що забезпечує галузевий і територіальний рух капіталу та праці в різні періоди ділової активності;
- стихійне регулювання попиту і пропозиції у професійно-кваліфікаційному та галузево-територіальному аспектах;
- стимулювання ефективної зайнятості та підвищення конкурентоспроможності робочої сили;
- запобігання дефіциту робочої сили і, як наслідок, посиленню командних методів регулювання та ін.

Тобто, безробіття – це складне багатоаспектне явище, яке відображає соціально-економічні відносини в суспільстві та наслідки зміни природи ринку, результатів дії його головного закону – попиту і пропозиції.

Таким чином, проведені дослідження проблем безробіття, видів, методів визначення та механізмів його державного регулювання, дало підстави для наступних узагальнень:

- поняття сутності безробіття, як складного соціально-економічного явища ринкової економіки полягає в тому, що частина економічно активного населення не зайнята у суспільстві трудовою діяльністю, і при перевищенні його природної величини має негативні наслідки для суспільства і окремої особи;
- основні причини виникнення безробіття та його види зумовлюються соціально-економічними відносинами у суспільстві як обов'язкової складової ринкової економіки і базуються на положеннях наукових шкіл (кейнсіанської і неокласичної), можливостях регулювання державою рівня безробіття, оптимального співвідношення попиту і пропозиції робочої сили;
- потребують удосконалення чинний Закон України “Про зайнятість населення” та методичні підходи до оцінки безробіття у взаємозв'язку з обсягами ВВП, кількістю вакансій, неповною зайнятістю. Існуючі методи

визначення рівня безробіття є недосконалими і значно його викривлюють, що потребує подальшого уточнення і врахування прихованого безробіття при регулюванні цих процесів на державному та регіональному рівнях;

– світова фінансова криза, яка розпочалася у нашій країні наприкінці 2008 р., викликала, як і у кризовий період 1990 – 2000 рр., різке підвищення вимушеного безробіття, що підтверджує необхідність уточнення і доопрацювання методології визначення рівня безробіття (у тому числі і застосування експертних оцінок) та обґрунтування перспективних напрямків удосконалення механізмів державного регулювання ринку праці з метою запобігання масовому безробіттю;

– недостатня визначеність кількісної оцінки безробіття у взаємозв'язку з ВВП, заробітною платою, інфляцією, платоспроможністю населення і цінами на споживчі товари викликає необхідність розробки ситуаційних моделей державних управлінських дій як у період сталого розвитку економіки, так і в кризовий період.

– зростання напруженості на ринку праці та збільшення безробіття викликане надмірною лібералізацією вітчизняної економіки, вступом країни до СОТ, недостатньою готовністю і конкурентоспроможністю окремих галузей до діяльності в умовах інтеграції України у світову економіку. Сучасне зростання безробіття ускладнюється тривалою (з 2004 р.) політичною кризою в Україні, відсутністю ефективних антикризових заходів щодо покращення ситуації на ринку праці.

Література:

1. *Васильченко В. С.* Державне регулювання зайнятості : навч. посіб. / В. С. Васильченко. – К. : КНЕУ, 2005. – 236 с.
2. *Завіновська Г. Т.* Економіка праці : навч. посіб. / Г. Т. Завіновська. – К. : КНЕУ, 2000. – 240 с.
3. Про зайнятість населення : Закон України // Закони України. – К. : Ін-т законодавства, 1996. – Т. 1. – С. 252–268.
4. *Міненко В. Л.* Методологічні аспекти аналізу економічної активності населення, зайнятості і безробіття / В. Л. Міненко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2010. – № 1 (37). – С. 59–68.
5. *Петюх В. М.* Ринок праці : навч. посіб. / В. М. Петюх. – К. : КНЕУ, 1999. – 288 с.
6. *Рофе А. И.* Економіка труда : учебник для вузов / А. И. Рофе, В. Т. Стрейко, Б. Г. Збышко. – М. : МиК, 2000. – 248 с.
7. *Швайка Л. А.* Державне регулювання економіки : навч. посіб. / Л. А. Швайка. – К. : Знання, 2006. – 435 с.
8. *Шевченко Л. С.* Ринок праці: сучасний економічно-теоретичний аналіз : [монографія] / Л. С. Шевченко. – Х. : Видавець ФОП Вапнярчук Н.М., 2008. – 336 с.

Надійшла до редколегії 19.06.2012 р.

УДК 351.83

М. П. БУБЛІЙ

**ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ
МАЛИХ І СЕРЕДНІХ ПІДПРИЄМСТВ**

Узагальнено особливості формування трудового колективу-команди малого або середнього підприємства його соціально-психологічні особливості, а також психологічні особливості підприємця-ініціатора цього підприємства.

Ключові слова: управління персоналом, малі та середні підприємства, організація управління персоналом, мотивація і стимулювання праці.

The article summarizes the features of formation of the staff-team small or medium enterprise to its social and psychological characteristics, and psychological characteristics of entrepreneurs, the initiator of the enterprise.

Key words: personnel management, small and medium enterprises, organization management, motivation and stimulation of labor.

Економічні процеси, що відбуваються під час підприємницької діяльності в умовах ринкової економіки, характеризуються динамічністю протікання, великою кількістю та мінливістю факторів, що впливають на функціонування малих та середніх підприємств і нерозривно зв'язані з управлінням персоналом, а також процесом творчості, що робить прогнозування і аналіз підприємницької діяльності складними і в той же час необхідними.

Ефективне управління персоналом необхідне не тільки для суб'єктів господарської діяльності, що тільки створюються, а також для тих, які працюють. Саме це робить підприємницьку діяльність об'єктом підвищеної уваги з боку учених: Г. Баранової, А. Блинова, О. Василевської, В. Весніна, В. Грибова, В. Дорошенка, А. Кібанова, Т. Родкіна, В. Панкратова, Е. Смирнова, Е. Уткіна та ін. На сьогодні дослідження в напрямку управління персоналом на малих і середніх підприємствах мають загально науковий сенс і носять більш описовий характер. Однією з причин такої спрямованості досліджень є відсутність дієвого, науково обґрунтованого підходу і методу, на якому базувався механізм моделювання і оцінки ефективності системи управління персоналом на малих та середніх підприємствах.

Метою цієї статті є узагальнення особливостей формування трудового колективу-команди малого або середнього підприємства його соціально-психологічні особливості, а також психологічні особливості підприємця-ініціатора цього підприємства.

Прискорення ритму економічних і технологічних змін висуває суворі вимоги до суб'єктів економіки по своєчасному і навіть випереджальному відстеженню цих змін і гнучкої адаптації до них. Інструментом пристосування до цих вимог є малі і середні підприємства.

Підтримка розвитку та зміцнення малих і середніх підприємствах є одним з пріоритетів економічного розвитку України. У свою чергу, розвиток підприємництва є однією з невідмінних і необхідних умов становлення ринкових відносин. Малі та середні підприємства мають великий потенціал для поліпшення стану економіки внаслідок таких якостей, як гнучкість і динамічність. Дієвим механізмом поліпшення діяльності малих і середніх підприємств є вдосконалення процесу управління персоналом. Велика частина складнощів, присутніх у розвитку і функціонуванні підприємництва, пов'язані з тим, що на даних підприємствах на цей час відсутня ефективна система управління персоналом, яка враховує особливості діяльності підприємництва в Україні і забезпечує ефективність подальшого розвитку малих і середніх підприємствах. Ефективність системи управління персоналом на малих і середніх підприємствах значною мірою залежить від організаційної структури підприємства, від зовнішніх і внутрішніх факторів, що впливають на її формування і діяльність, від форми підприємницької діяльності і низки інших організаційних аспектів господарювання.

Малі та середні підприємства швидко і повно враховують зміни попиту населення на окремі види продукції і послуг, мобільні при впровадженні нововведень. Вони не капіталомісткі, можуть функціонувати на основі наявної інфраструктури, ефективно використовують регіональні трудові і матеріальні ресурси. Діючи гнучко, моментально реагуючи на потреби ринку, малі та середні підприємства зможуть створити чималий виробничий потенціал у відносно короткій період часу.

Чинне українське законодавство критерієм для віднесення того чи іншого підприємства до розряду малих і середніх передбачає максимальні розміри чисельності працівників за укрупненими групами галузей. Так, згідно із Законом України “Про підприємства в Україні”, до малих підприємств відносять новостворені та діючі підприємства з чисельністю працюючих: у промисловості та будівництві – до 200 чоловік; в інших галузях виробничої сфери – до 50; у науці та науковому обслуговуванні – до 100; у галузях невиробничої сфери – до 25; в роздрібній торгівлі – до 15 чоловік [11].

Більше того, персонал виконує найважливішу роль для підприємств малого та середнього підприємництва. Талант, знання, професійна майстерність, винахідливість, вміння ризикувати, організаторські, виконавські здібності – основа успішної діяльності малих і середніх підприємствах. Унаслідок цього перед підприємством стоїть найактуальніше завдання ефективно розпорядитися цими складовими за допомогою системи управління персоналом.

Малі та середні підприємства мають низку особливостей з погляду управління і управління персоналом:

1. Персоніфікований, особистісний характер взаємин між підприємцем і працівником у невеликому колективі підприємства.

2. Особистісний характер відносин між підприємцем і клієнтами, тому що такі підприємства розраховані на обслуговування вузького кола споживачів, тобто його успіх багато в чому залежить від вміння налагодити з ними контакт.

3. Ключова роль підприємця-керівника в діяльності підприємства, його вклад у виробничий процес, у прямі контакти з постачальниками, клієнтами, що обумовлено його особистим майновим ризиком і відповідальністю за результати діяльності підприємства.

4. Великий вплив родинних зв'язків підприємця на кадрову політику, прийняття стратегічних рішень, вибір правових форм тощо, що обумовлено родинними зобов'язаннями і правом спадкування. Спостерігається також принципова відмінність у характері фінансування підприємств малого та середнього підприємництва. Якщо великі підприємства черпають необхідні ресурси, головним чином, через фондові біржі, то малі і середні покладаються на порівняно невеликі кредити банків, родичів, партнерів тощо.

5. Необхідність високого освітнього рівня підприємців і співробітників, яка об'єктивно обумовлена змістом їх діяльності і високих професійних вимог до них.

6. Гнучкість і неформальність управління персоналом, у силу того, що кожен співробітник знаходиться на очах, часом є єдиним фахівцем у своєму напрямку [4, с. 84].

Серед внутрішніх факторів виділено головний – управління. Саме від цього фактора багато в чому залежить діяльність малих і середніх підприємств, а він, у свою чергу, нерозривно зв'язаний з використанням персоналу. Управління персоналом на малих і середніх підприємствах має певні особливості, що визначаються двома основними ролями персоналу: стимулюючою і діяльною. У свою чергу, ролі персоналу визначаються соціально-психологічними особливостями індивідуального і групової поведінки персоналу на малих і середніх підприємствах.

Виявлена специфіка малого і середнього підприємництва обумовлює необхідність розгляду таких соціально-психологічних особливостей, якими характеризується персонал малих і середніх підприємств:

1) особистісні якості, стиль поведінки і керівництва підприємця-керівника;
2) групове поведіння персоналу (дух єдиної команди в невеликому колективі малих та середніх підприємств) [5, с. 85].

Ці особливості є основою формування системи управління персоналом на малих та середніх підприємствах. Розглянемо їх докладніше.

Індивідуальне поведіння детермінуються багатьма параметрами, серед яких:

– індивідуальні здібності, нахили й обдарованість, схильність до реалізації будь-якої діяльності, орієнтація на її виконання;

– специфіка мотивації – специфіка потреб людини, уявлення про цілі професійної діяльності;

– індивідуальні цінності – загальні переконання, віра, світогляд, уявлення про світ;

– демографічні особливості – статеві і вікові;

– національні і культурні особливості – засвоєні на досвіді способи, правила і норми поведінки, що детермінують конкретні реакції людини в конкретних ситуаціях.

Особливості індивідуального поведіння підприємця-засновника, керівника малого або середнього підприємства полягають у тому, що саме підприємець одноосібно визначає стратегію, тактику ведення бізнесу, основи кадрової політики, управління персоналом підприємства. Теорією і практикою встановлено, що основою колективу малого або середнього підприємства є команда, а на формування команди впливає особистість підприємця, його індивідуальний стиль управління як лідера цієї команди [2 – 5; 7].

Перш ніж охарактеризувати, якими рисами характеру володіє підприємець, і який життєвий шлях звичайно передуює рішенням стати підприємцем, необхідно підкреслити, що кожен конкретний підприємець-ініціатор малого або середнього підприємства не завжди підходить під узагальнений образ, що неминуче виникає, коли робиться спроба взяти “середнє арифметичне”.

На наш погляд, основними психологічними особливостями підприємця-ініціатора малого або середнього підприємства є такі.

1. Бажання домогтися успіху і перемогти – це є для підприємця внутрішньою потребою. Крім того, потрібна й опора на власні сили, відчуття себе господарем свого життя. Усіх, хто замислюється про створення власної справи, хвилює питання, чи зможуть вони зберегти в собі віру і внутрішню твердість, що необхідні не тільки для подолання інерції при створенні всього нового, але і для управління створеним підприємством і для його розширення. Це положення підтверджується закордонними дослідженнями. Так, анкетування в м. Сент-Луїс (штат Міссурі) 31-го підприємця – власника підприємств малого та середнього підприємництва показало, що чим більш успішний підприємець, тим у більшому ступені йому властива внутрішня мотивація, і що ця якість взагалі відрізняє підприємців серед представників інших шарів працюючого населення, за винятком менеджерів-чоловіків [15]. Таким чином, із приводу внутрішньої мотивації можна зазначити таке: у підприємця ця риса характеру виражена звичайно сильніше, ніж у типового менеджера, що, як і підприємець, схильний у всіх ситуаціях шукати опору всередині себе, але в меншому ступені.

2. Прагнення до незалежності і жага успіху мають тісний зв'язок із зазначеною вище схильністю мати внутрішню точку опори. Підприємець – це людина, що все робить по-своєму і тоді, коли вважає потрібним; таким людям важко працювати на когось іншого. Під жагою успіху для ініціатора малого або середнього підприємства розуміються три складові:

– готовність нести відповідальність за свої рішення, уміння поставити мету і досягти її власними силами;

– схильність до помірної ризику, ставка на власні знання й уміння, а не на сліпий випадок;

– уміння за кожним рішенням бачити конкретний результат (треба зазначити, що малі та середні підприємства – найбільш ефективна форма досягнення цієї складової).

Існує певна залежність між внутрішнім прагненням до успіху і вибором підприємницької кар'єри. Проведене дослідження серед власників малих підприємств в США виявило, що основною причиною створення своєї справи було не отримання доходу, а можливість самореалізації та незалежність в прийнятті рішень [8, с. 46].

3. Готовність до ризику. Ця риса відзначається практично в усіх запропонованих останнім часом визначеннях підприємця. Дійсно, уміння ризикувати – будь-то у фінансовому, соціальному або психологічному плані – є невід'ємною частиною процесу підприємництва.

Такими, на нашу думку, є основні риси соціально-психологічного портрету підприємця, засновника власного малого або середнього підприємств. Підсумовуючи вищевикладене, відзначимо, що підприємцями стають люди з самим різним рівнем освіти, з різних соціальних верств і мають зовсім різні трудові біографії, при цьому стать принципового значення не має.

Основи групового поведіння зв'язані з багатьма параметрами, основні серед них:

- особливості корпоративної культури – трудові цінності, правила поведінки, характерні для конкретного трудового колективу;
- особливості групової динаміки – етапи розвитку колективу, особливості лідерства, способу поведінки в ситуації конфлікту.

Колектив малого або середнього підприємства володіє кількома соціально-психологічними особливостями, характерними для малих груп, тому що багато психологічних закономірностей малих груп вірні і для колективу такого підприємства [9, с. 31]. У працівників підприємств малого та середнього підприємства більш ніж деінде існує актуальна потреба і можливість у неформальному спілкуванні і соціальних контактах. Більш того, малі та середні підприємства можуть досягти найбільш ефективних результатів у своїй діяльності в тому випадку, якщо його колектив являє собою єдину команду.

У сучасній літературі в більшості випадків терміни “команда” і “група” уживаються як синоніми. Однак, як відзначають Д. Ільген, Д. Майор та ін., слово “команда” точніше і переважніше, оскільки воно означає не будь-яку соціальну групу, а лише таку, котра орієнтована на виконання ділової задачі [17, с. 248]. Іншими словами, команда – це згуртована робоча група або трудовий колектив.

Крім того, трудовий колектив-команда – це сукупність людей, об'єднаних загальною метою, спільною діяльністю, єдністю інтересів, єдиною організацією і взаємною відповідальністю кожного, відносинами співробітництва і взаємодопомоги [7, с. 84].

Формування трудового колективу-команди малого або середнього підприємства вимагає наявності певного призначення підприємства, в яке вірять усі члени команди, – місії підприємства. Також для створення команди на підприємстві необхідно проаналізувати такі параметри: типи команд; організаційну культуру підприємства; особливості стилю взаємодії підприємця-керівника з іншими співробітниками.

У теорії і практиці формування команд виділяють такі типи команд:

1. Команди, що займаються підготовкою рекомендацій (проектні групи, групи по аудиту тощо).

2. Команди, що займаються безпосереднім здійсненням будь-якої діяльності, виготовленням чого-небудь. Діяльність такої групи, як правило, не має обмежень в часі. Для ефективного керівництва нею важливо концентруватися на продуктивності команди.

3. Команди, що керують процесом. Перед ними стоять конкретні цілі, що відрізняються від цілей підприємства [6; 12; 13].

Персонал малих та середніх підприємств може належати до кожного з цих типів, але найчастіше відносяться до другого типу команд.

Наступний важливий параметр створення команди малого або середнього підприємства – організаційна культура підприємства, що характеризується через: прийняті всіма співробітниками підприємства норми, способи розподілу влади, згуртованість і зв'язаність членів команди, характерні способи організації командної взаємодії, організація рольового розподілу, рівень мотивації членів команди.

Мотивація – основа існування трудового колективу-команди. Мета менеджерів зводиться до пошуку такої системи мотивації і стимулювання, що в якнайбільше відповідала б фізіологічним і психологічним потребам людини і враховувала його індивідуальні особливості [14, с. 125]. Тому виникає необхідність управління мотиваційними процесами, створення і реалізації моделі мотивації працівників малих і середніх підприємств.

Існують три учасники процесу мотивації в колективі-команді малого або середнього підприємства – сама робота, співробітники підприємства і керівник-підприємець, тобто:

1. Робота співробітників у колективі-команді повинна мати конкретне значення і приносити задоволення, а також повинна відігравати важливу роль у діяльності підприємства. Співробітник не буде задоволений своєю працею, якщо результат його діяльності непомітний, особливо на малих та середніх підприємствах, де кожен співробітник знаходиться на очах.

2. Співробітники повинні усвідомлювати, що несуть конкретну відповідальність за роботу, яку виконують – виробництво продукції або надання послуги. Таким чином, у них повинен бути певний ступінь самостійності.

3. Підприємець повинен оцінювати і заохочувати співробітників за добре виконану роботу і вносити пропозиції щодо поліпшення якості і швидкості виконання роботи.

Більшість підприємств малого та середнього підприємництва ставлять перед собою довгострокові цілі, характер яких не завжди чітко визначений, у той час як працівники зосереджуються на найближчих цілях – підвищення зарплати і поліпшення умов роботи [4, с. 71]. У такій ситуації необхідний обґрунтований вибір методів і прийомів мотивації.

Тільки високий рівень мотивації членів команди може привести до такого:

- ефективної участі всіх її членів у загальних зусиллях, роботи на совість, того, що працівники не будуть бігти від роботи, навіть коли з'являється така можливість;

- виконання індивідуальних завдань з орієнтацією на досягнення загальної мети;

- раціонального використання ресурсів, устаткування і кваліфікації для реалізації загальних цілей, того, що працівники не будуть ховати своїх знань, інформації друг від друга, будуть готові поділитися або допомогти один одному.

Виходячи з вищевикладеного, можна зробити висновок, що персонал є вирішальним чинником у розвитку малого і середнього підприємництва.

При цьому під персоналом малих та середніх підприємств розуміється сукупність усіх людських ресурсів, якими вони володіють. Виділимо, що висока гнучкість, рухливість виробничої структури малих і середніх підприємств обумовлює те, що певна частина їх персоналу не є його штатними співробітниками. Таким чином, персонал малих і середніх підприємств – це штатні співробітники цих підприємств, а також фахівці сторонніх організацій, що залучаються до розробки і реалізації певних проектів, для проведення досліджень, реалізації конкретних заходів.

Роль персоналу для малого і середнього підприємств має подвійне значення. Так, персонал виконує стосовно підприємства такі основні ролі:

- 1) стимулюючу, оскільки через малі та середні підприємства підприємець і співробітник можуть задовольнити свої потреби в самореалізації, досягненні успіху, одержанні прибутку і, як наслідок, – поліпшення умов життя і праці; через малі та середні підприємства індивід може задовольнити особисті і суспільні потреби в нових товарах і послугах, що відсутні на ринку;

- 2) діяльну, оскільки персонал цих підприємств безпосередньо реалізує і здійснює підприємницьку діяльність, а крім того, через малі та середні підприємства створюються додаткові робочі місця на ринку праці.

Узагальнюючи вищевикладене, потрібно відзначити, що розвиток малого і середнього підприємства виконує в державі низку важливих соціальних і економічних функцій, володіючи при цьому своїми специфічними особливостями, як позитивними так і негативними, н них впливає низка зовнішніх і внутрішніх факторів.

Розглянуті особливості персоналу підприємств малого та середнього підприємств дозволяють зробити такий висновок. Для найбільш ефективної діяльності малих та середніх підприємств необхідна наявність таких умов: сприятливих факторів зовнішнього і внутрішнього середовища, і насамперед – добре мотивованої команди однодумців із сильним лідером-підприємцем, глибоко зацікавленим в успіху своєї справи.

Умовою ефективною роботи підприємства є раціональне управління персоналом, створення оптимальної системи управління персоналом, що враховує особливості стилю взаємодії підприємця – керівника з іншими співробітниками, особливості командної роботи колективу співробітників малих та середніх підприємств.

Література:

1. Баранова Г. В. Посттренинговое сопровождение персонала: тренинг закончен... Что дальше? / Г. В. Баранова. – СПб. : Речь, 2009. – 126 с.
2. Блинов А. О. Искусство управления персоналом : [учеб. пособ.] / А. О. Блинов, О. В. Василевская. – М. : ГЕЛАН, 2010. – 411 с.
3. Веснин В. Р. Практический менеджмент персонала : [пособ. по кадров. работе] / В. Р. Веснин. – М. : Юристъ, 2011. – 495 с.
4. Грибов В. Д. Менеджмент в малом бизнесе : [учеб. пособ.] / В. Д. Грибов. – М. : Финансы и статистика, 2008. – 127 с.
5. Дорошенко В. Ю. Психология и этика делового общения : [учеб. пособ.] / В. Ю. Дорошенко. – М. : Изд. объединение “ЮНИТИ”, 2007. – 279 с.
6. Кибанов А. Я. Управление персоналом: регламентация труда / А. Я. Кибанов, Г. А. Мамед-Заде, Т. А. Родкина. – М. : Экзамен, 2011. – 574 с.
7. Максвелл Джон С. Шеф и его команда: Как создать команду своей мечты : [пер. с англ.] / Дж. С. Максвелл. – СПб. : Питер, 2008. – 246 с.
8. Малий бізнес України. Підприємці здатні відродити країну / [Н. Д. Кожевіна, З. С. Варналій та ін.]. – К. : Асоціація сприяння розвитку приватного підприємництва в Україні “Єднання”, 1996. – 144 с.
9. Панкратов В. Н. Психология управления людьми : [практ. руковод.] / В. Н. Панкратов. – М. : Изд. ин-та психотерапии, 2001. – 323 с.
10. Про Державну підтримку малого підприємництва : Закон України від 19 жовтня 2000 р. № 2063 – III // Уряд. кур’єр. – 2000. – 22 листоп.
11. Про підприємства в Україні: Закон України від 27 березня 1991 р. № 887 – XII // ВВР України. – 1991. – № 24. – Ст. 272.
12. Смирнов Э. А. Основы теории организации / Э. А. Смирнов. – М. : Аудит: Изд. объединение Юнити, 2009. – 375 с.
13. Управление организацией / под ред. А. Г. Поршнева, З. П. Румянцевой. – М. : ИНФРА-М, 2000. – 668 с.
14. Уткин Э. А. Мотивационный менеджмент / Э. А. Уткин. – М. : “ЭКМОС”, 2005. – 255 с.
15. Robert H. Brockhaus. Psychological and Environmental Factors which Distinguish the Successful from Unsuccessful Entrepreneur / Robert H. Brockhaus. – 1980. – 372 p.
16. Naisbitt J. Global Paradox: The Bigger the World Economy, the more Powerful its Smallest Players / John Naisbitt. – 2004. – P. 27–28.
17. Ilgen D. R. Team Research in the 1990 s. / D. R. Ilgen, D. A. Major, J. R. Hollenbeck. – San Diego u/a/, 2008. – P. 247.

Надійшла до редколегії 25.05.2012 р.

УДК 351.83

О. В. ЖАДАН

МОНІТОРИНГ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНО-ТРУДОВИХ ВІДНОСИН: МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

Узагальнено науково-теоретичні підходи до формування методологічного забезпечення моніторингу функціонування системи соціально-трудоових відносин. Сформульовано рекомендації щодо вдосконалення процесу моніторингу функціонування системи соціально-трудоових відносин умовах глобалізації.

Ключові слова: держава, соціально-трудоові відносини, моніторинг, глобалізація.

Scientific-theoretical approaches are generalized to forming of the methodological providing of monitoring of functioning of the system of social-labour relations. Recommendations in relation to perfection of process of monitoring of functioning of the system of social-labour relations are formulated terms of globalization.

Key words: the state, social-labour relations, monitoring, globalization.

Функціонування системи соціально-трудоових відносин необхідно постійно відслідковувати з метою визначення вектора розвитку країни і вироблення своєчасних управлінських рішень. Інструментом, що дозволяє це зробити, є моніторинг функціонування системи соціально-трудоових відносин. На основі результатів моніторингу можливе здійснення, насамперед, короткострокового прогнозування розвитку системи соціально-трудоових відносин, попередження негативних тенденцій, що ведуть до формування осередків напруги, оцінка ефективності соціальної та економічної політики держави.

Проблеми аналізу процесів становлення та розвитку національної системи соціально-трудоових відносин досить активно досліджуються в працях провідних вітчизняних і зарубіжних учених: О. Грішної, Н. Єсиної, В. Жукова, А. Колота, Г. Осового, О. Мірошніченко, Г. Мелік'яна, Р. Колосової та ін.

Метою даної статті є узагальнення науково-теоретичних підходів до формування методологічного забезпечення моніторингу функціонування системи соціально-трудоових відносин і формулювання рекомендацій щодо його подальшого вдосконалення в умовах глобалізації.

У природничих науках поняття “моніторинг” застосовується досить давно. Однак як дефініція і як вид практичної діяльності моніторинг трактується по-різному (виходячи з його суті та механізмів здійснення). Найчастіше він ототожнюється зі статистичними та соціологічними дослідженнями.

Моніторинг – комплекс наукових, технічних, технологічних, організаційних та інших засобів, які забезпечують систематичний контроль (стеження) за станом і тенденціями розвитку природних та техногенних процесів [6; 7].

З методичної точки зору моніторинг полягає у проведенні низки однотипних замірів, при цьому головна інформація полягає навіть не в самих значеннях результатів, а в їх зміні, динаміці від одного заміру до іншого.

Міжнародною організацією праці моніторинг визначається як постійний або періодичний перегляд виконання адміністрацією певної програми з метою оцінки поточних результатів, виявлення труднощів, негативних тенденцій та розробки рекомендацій для їх усунення [4].

Моніторинг як вид статистичного дослідження ґрунтується на таких принципах:

- тотожність – відповідність (тотожність) між системою моніторингу та об'єктом дослідження;
- цілеспрямованість – підпорядкування усіх окремих, часткових досліджень загальним соціально-економічним завданням;
- комплексність – спостереження за перетвореннями не окремих сторін (сфер, аспектів), а соціально-економічної системи в цілому [2].

Одним з основних напрямів соціально-економічного моніторингу є моніторинг соціально-трудових відносин (СТВ), тобто оцінка її стану і розвитку.

У соціально-трудовому напрямі наукових досліджень існує декілька підходів щодо його визначення. За найбільш розповсюдженим серед них він визначається як комплексну державну систему безперервного спостереження за фактичним станом справ у соціально-трудовій сфері [Там же]. При цьому в якості об'єкта спостереження визнається соціально-трудова сфера, а не складний комплекс відносин, що є її безпосереднім змістовним наповненням.

Отже, шукаючи першопричину формування процесів та явищ у соціально-трудовій сфері, треба насамперед здійснювати моніторинг саме соціально-трудових відносин, який повинен являти собою комплексну державну систему безперервного спостереження і наукового аналізу найбільш актуальних соціально-трудових процесів і явищ для здійснення систематичної оцінки стану трудових і соціальних відносин, забезпечення органів державного управління, місцевого самоврядування, соціальних партнерів аналітичними матеріалами, необхідними для прийняття найбільш доцільних управлінських рішень в соціально-трудовій сфері. Ґрунтуючись на даному визначенні, можна сформулювати мету моніторингу: виявлення змін, що відбуваються в системі соціально-трудових відносин, попередження негативних тенденцій і оцінка соціально-економічної ефективності політики в цілому.

Серед основних завдань моніторингу, на думку російських учених Л. Борисової та В. Раковської, слід виділити такі:

- отримання і вивчення інформації про реальні процеси в соціально-трудових відносинах;
- аналіз, оцінка і виявлення причин зміни їх стану та структури;
- забезпечення отриманою інформацією відповідних організацій (органів управління, підприємств, громадян);
- підготовка рекомендацій щодо подолання негативних і підтримки позитивних тенденцій, що спостерігаються в системі СТВ;
- розробка прогнозів для майбутніх управлінських рішень [1].

Об'єктами даного моніторингу мають бути країна в цілому та її адміністративно-територіальні одиниці, галузі економіки, спеціально відібрані (базові) організації, соціально-демографічні та професійно-кваліфікаційні групи населення.

До основних напрямів моніторингу соціально-трудових відносин слід виділити такі:

- соціально-демографічні процеси;
- трудові ресурси та зайнятість населення;
- міграційні процеси у сфері трудових ресурсів;
- оплата праці;
- рівень і якість життя населення;
- охорона і забезпечення безпеки праці;
- соціальний діалог і соціальне партнерство;
- пенсійне забезпечення;
- соціальне страхування;
- соціальна допомога населенню;
- соціальне обслуговування.

Для досягнення мети моніторингу системи СТВ його необхідно проводити в чітко визначеній послідовності з додержанням змістовних характеристик кожного з етапів (рис. 1).

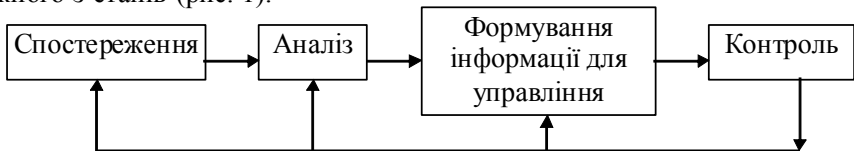


Рис. 1. Послідовність проведення моніторингу функціонування системи соціально-трудових відносин

Зміст робіт на кожному з етапів моніторингу СТВ повинен визначатися його цільовим призначенням:

- спостереження – визначення мети моніторингу, представницьких груп учасників, показників для спостереження, періодичності оновлення бази даних, первинна обробка отриманої інформації;
- аналіз впливу зовнішніх, внутрішніх і специфічних чинників на систему СТВ, побудова карт функціонування основних її показників, виявлення резервів поліпшення результатів;
- формування інформації для управління – систематизація результатів, прогнозування їх змін, визначення варіантів управлінських рішень;
- контроль – оцінка відповідності результатів моніторингу його цілям, коригування діючої системи управління [3].

Багатогранність процесів, що відбуваються в системі СТВ, робить її досить складним об'єктом для організації та проведення дослідження. Пояснюється це наявністю великої кількості об'єктивних і суб'єктивних факторів.

Тому при проведенні моніторингу основна увага повинна бути приділена факторам, що генерують соціальну напруженість, визначенню їх критичних значень, перевищення яких може привести до соціальної нестабільності.

Наприклад, навряд чи можна стверджувати, що саме бідність як така обумовлює нестабільність соціальної системи. Проблеми економічної нерівності і бідності типові для економік ринкового (і не тільки ринкового) типу. Проблеми скоріше не в бідності і нерівності як таких, а в реакції тих чи інших соціальних груп на негативну динаміку розподілу доходів (економічних і соціальних ресурсів). Падіння доходів практично завжди генерує соціальну напруженість, незалежно від того, в яких країнах це відбувається [5].

Таким чином, було доведено, що необхідні дії для проведення моніторингу являють собою певну послідовність кроків, які утворюють цілісність при їх здійсненні за визначеною схемою. Важливе значення в цьому процесі мають сигнали зворотного зв'язку, що несуть у собі інформацію про точність досягнутих результатів у вигляді динаміки моніторингових показників. Вони своєчасно забезпечать інформацією відповідні рівні державного управління для прийняття подальших управлінських рішень.

Склад показників для реалізації моніторингу функціонування СТВ, на наш погляд, повинен включати шість груп: загальні показники розвитку території; соціально-демографічні та міграційні процеси; доходи і рівень життя населення; ринок праці, зайнятість і безробіття; умови та охорона праці; соціально-трудова відносина на підприємствах.

На рис. 2 представлено структурно-логічну схему взаємозв'язків основних груп показників у системі моніторингу СТВ.

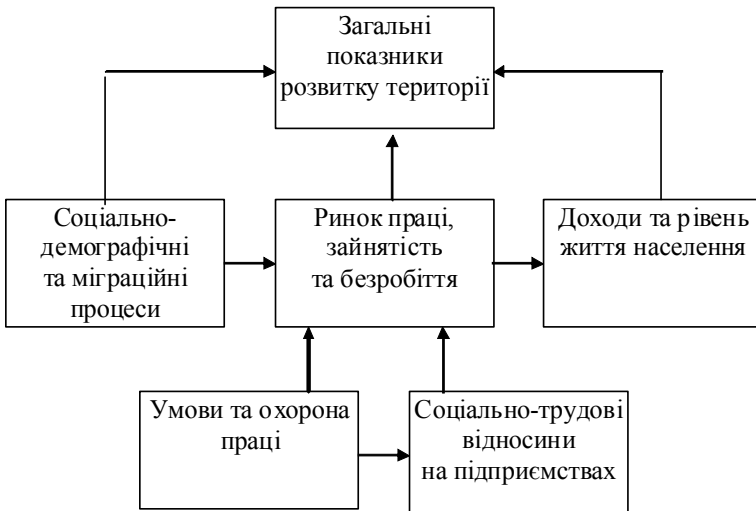


Рис. 2. Специфіка основних взаємозв'язків у системі СТВ, виражена за допомогою показників моніторингу

Дані показники розкривають стан і тенденції в системі СТВ і мають найбільший вплив на її функціонування.

Інформація для розрахунку показників моніторингу СТВ надходить з різних джерел, що належать до органів державного управління, науково-дослідних установ, підприємств та організацій. Ці джерела складаються з такого.

1. Адміністративна статистика – це стандартизовані дані статистичної звітності підприємств та організацій, державної служби зайнятості та інших суб'єктів економічної діяльності, органів державного управління. До основних переваг цього джерела інформації належать: порівняна дешевизна; постійність інформації, яка дає змогу стежити за тривалістю та динамікою процесів з початку їх обліку; можливість отримання інформації за конкретними групами сукупності без похибки у вибірці. Але для цього способу отримання інформації характерні й певні недоліки, серед яких такі: охоплення зареєстрованого контингенту тільки формально, відповідно до прийнятих правил; залежність від змін у правилах реєстрації (законодавства, правил виплати допомоги тощо); неможливість отримати комплексну інформацію щодо індивідуального об'єкта.

2. Вибіркові обстеження домогосподарств – це дослідження у вигляді опитування з високою мірою регулярності (раз на рік, на півроку чи на квартал). Ці обстеження дають змогу отримати інформацію про всю робочу силу, її структуру, здійснити одночасне, загальне та взаємовиключне вимірювання кількості зайнятих, безробітних, економічно неактивного населення, отримати достовірні дані про рівень життя. Багато з міжнародних стандартів та класифікацій можуть бути застосовані лише за умов регулярного здійснення вибіркового обстеження домогосподарств [2].

Виділяють такі переваги цього способу отримання інформації: визначення статусу зайнятості відповідає прийнятим міжнародним стандартам та визначенням; обстеження дає інформацію про весь контингент, що вивчається; результати досліджень різних періодів є порівняльними між собою; надається велика кількість додаткової інформації; отримується комплексна інформація щодо індивідуального об'єкта, що дає змогу досліджувати взаємозв'язки різних характеристик; це дослідження може здійснюватись незалежно від інших, не потребує адаптації до існуючих статистичних систем чи їх зміни. До недоліків вибірових обстежень домогосподарств відносять такі: використання вибірки мало підходить для аналізу даних на окремій місцевості, оскільки з розбиванням вибірки підвищується її похибка; необхідність вкладення великих коштів та зусиль зумовлює здійснення такого дослідження не частіше, ніж раз на квартал, а адміністративні джерела здатні давати більш оперативні дані; не-постійність вибірки утруднює отримання даних за тривалий період спостереження.

3. Переписи населення – це регулярні дослідження у вигляді опитування, які базуються на повному охопленні досліджуваної сукупності, на відміну від вибірових досліджень домогосподарств. Це джерело інформації дає змогу отримати всеосяжну інформацію про населення, що вимагає обмеженості переліку питань з приводу кожного конкретного аспекту дослідження населення.

Масштаби перепису не дають змогу здійснювати його часто, звичайно він проводиться раз на десять років. Однією з головних переваг інформації, отриманої шляхом перепису, є можливість її регіонального та міжрегіонального аналізу. Найповніше охоплення населення уможливило отримання повної, без похибок, інформації по всіх територіально-адміністративних одиницях.

4. Вибіркові обстеження та перепис підприємств надають інформацію про трудову діяльність з погляду виробничих процесів. Вони є єдиним джерелом інформації про внутрішні ринки праці. Недоліком цих досліджень є неможливість проаналізувати неформальний ринок праці, не дають повного уявлення про трудову діяльність працівника, оскільки обмежують її підприємством та не фіксують вторинну зайнятість, якщо вона не пов'язана з цим самим підприємством. Перевагою цих обстежень є: аналіз взаємозв'язку зайнятості, відпрацьованого робочого часу та отримання винагороди; вибірковість дослідження, яке можна здійснювати за певними економічними секторами.

5. Соціологічні обстеження – це аналіз соціальних явищ за допомогою соціологічних методів, які дають змогу систематизувати факти про процеси, відносини, взаємозв'язки, залежності, щоб робити обґрунтовані висновки і рекомендації.

Існують два способи аналізу соціально-трудова відносин. Один з них пов'язаний зі збором статистичних даних, що дають дослідникам певний набір інформації. Джерелами таких даних раніше служили система первинного (на підприємствах) обліку кадрів і заробітної плати і періодично проводяться листування населення. Однак існуюча в даний час система статистичних показників була в за своєю основою сформована в умовах колишньої планової економіко-політичної системи та, попри певну модифікацію, проведена останнім часом, з її допомогою можливо якісно описати тільки певну “видиму” частину соціально-трудова відносин. Це стандартна зайнятість, зареєстрований ринок праці, офіційна трудова міграція тощо.

Тим часом об'єкти опису змінилися, стали різномірними, мають різні, а часто й протилежні цілі свого функціонування. Крім цього на державних підприємствах все більшою мірою розгорталась процеси, що погано піддаються статистичному обліку. Мова йде, наприклад, про надання неоплачуваних відпусток, про різні форми неповної зайнятості тощо. Для приватних підприємств характерно навмисне або випадкове (внаслідок низької кваліфікації) викривлення звітних даних, що також знижує достовірність одержуваної інформації.

Крім того, дослідження, побудовані на аналізі статистичних рядів, є ґрунтовними в тому випадку, коли досліджувані процеси протікають лінійно (що загалом можна сказати про процеси у соціально-трудова сфері колишньої суспільно-політичної системи). Але сучасному етапу розвитку суспільства властива ломка звичних відносин. У цих умовах особливо важливого значення набуває зворотний зв'язок між об'єктом аналізу та його дослідником, що вимагає постійного коригування системи показників. Нововведені показники повинні фіксувати зміни соціально-трудова відносин в контексті загальних соціально-економічних перетворень у суспільстві. У цьому сенсі перед

організатором дослідження ставляться два завдання. Одне пов'язане з виявленням нових проблем суспільного розвитку, інше – з коригуванням інформаційної бази відповідно до нових явищ у соціально-трудовій сфері. При цьому слід врахувати, що нові об'єкти дослідження майже завжди породжують нові проблеми, з яких у свою чергу може викристалізуватися нова серйозна тенденція розвитку. На наступному етапі це неминуче призведе до нових змін, а отже, дослідницька система повинна включати в себе підсистему, здатну відстежувати все коло змін в стані досліджуваного об'єкта.

Другий спосіб вивчення змін у суспільних, і зокрема в соціально-трудових, відносинах пов'язаний із застосуванням соціологічних методів, розгорнутого інтерв'ювання та анкетування. Інформаційна база для дослідження в цьому напрямку у нас практично відсутня, її необхідно створювати заново. Щоб почати таку роботу, необхідно насамперед визначити межі моніторингу. На сьогоднішній день не відомі як параметри об'єкта моніторингу, так і перелік показників, за якими його слід здійснювати, не розроблені анкети і програми інтерв'ю, не визначені конкретні методи роботи. Важливий також питання про те, кому і в які терміни необхідно представляти дані про результати дослідження, якою повинна бути періодичність їх подання, які кошти можуть бути виділені на здійснення моніторингу.

Таким чином, з метою вдосконалення моніторингу функціонування системи СТВ та отримання достовірних даних про систему, необхідно реалізувати такі рекомендації:

- перейти від моніторингу соціально-трудової сфери до моніторингу функціонування системи СТВ, що дозволить розширити межі аналізу та перейти до системного бачення ситуації;
- розробити концепцію моніторингу функціонування системи СТВ, в якій будуть відображені цілі і завдання, принципи моніторингу, визначена система показників, порядок збору та передачі даних, описана структура процесу, визначено порядок вироблення управлінських рішень;
- використовувати більш широкий часовий проміжок (не 2-3 роки, а 8 – 15 років), що дозволить простежити тенденції, що відбуваються в системі СТВ, побудувати тренди і виявити перспективні напрямки розвитку;
- розширити статистичну базу показників і сформувати показники за блоками, що дозволить структурувати інформацію для дослідження системи СТВ;
- презентувати висновки з проведеного дослідження (оскільки в моніторингу соціально-трудової сфери представлений лише аналіз), а саме виділяти та розглядати причини зміни динаміки показників, виявляти актуальні для проблеми в цій сфері, пропонувати вирішення цих проблем, представляти можливий прогноз розвитку ситуації в майбутньому.

Література:

1. *Борисова Л. М.* Мониторинг функционирования системы социально-трудовых отношений Томской области / Л. М. Борисова, Н. В. Ионикан, В. А. Колупаева, В. С. Раковская // Известия Томского политехнического университета. – 2011. – Т. 319. – № 6. – С. 32–36.

2. Грішнова О. А. Економіка праці та соціально-трудові відносини: підручник / О. А. Грішнова. – К. : Знання, 2007. – 535 с.

3. Єріна А. М. Економічна статистика: практикум / А. М. Єріна, О. К. Мазуренко, З. О. Пальян. – К. : ТОВ УВПК “Екс. обл.”, 2002. – 232 с.

4. Конвенції та рекомендації, ухвалені Міжнародною організацією праці / Міжнародне бюро праці. – Женева, 1999. – 1560 с.

5. Лібанова Е. М. Бідність населення України: методологія, методика та практика аналізу : [монографія] / Е. М. Лібанова. – К. : Ін-т демографії та соц. дослідж, 2008. – 330 с.

6. Мала гірнича енциклопедія / за ред. В. С. Білецького. – Донецьк : “Донбас”, 2004. – 345 с.

7. Шедіна Н. А. Моніторинг макроекономічних та галузевих показників / Н. А. Шедіна, Т. В. Богуславська, В. В. Полякова ; вип. 2. – К. : Мінекономіка, 2001. – 106 с.

Надійшла до редколегії 19.06.2012 р.

УДК 35.085

Г. В. МИХАЙЛЕНКО

ТЕХНОЛОГІЯ ОЦІНЮВАННЯ Й УДОСКОНАЛЕННЯ РОБОТИ КЕРОВАНИХ ОБ’ЄКТІВ У СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ЗАГАЛЬНОЮ СЕРЕДНЬОЮ ОСВІТОЮ

Обґрунтовано технологію оцінювання й удосконалення роботи керованих об’єктів у системі управління загальної середньої освіти. Запропоновано модель зовнішньої оцінки діяльності навчального закладу як об’єкта управління. Доведено, що їх використання дозволяє підвищувати результативність і ефективність діяльності суб’єктів і об’єктів системи управління загальної середньої освіти та поліпшувати якість надання освітніх послуг.

Ключові слова: система управління загальною середньою освітою, технологія оцінювання й удосконалення роботи керованих об’єктів, моніторинг якості освіти, модель зовнішньої оцінки діяльності навчального закладу.

In this article technology of valuation and improvement of work of directed objects in the system of general secondary education has been substantiated. A model of external valuation of activities of an educational institution as an object of administration has been proposed. Their putting to use permits to raise efficiency and effectiveness of work of subjects and objects of the system of administration of general secondary education and to improve quality of done educational services.

Key words: system of administration of general secondary education, technology of valuation and improvement of work of directed objects, monitoring of quality of education, model of external valuation of activities of an educational institution.

Успішне входження України до світового співтовариства зумовлює необхідність забезпечення конкурентності національної освіти через підвищення її якості. Тому сучасне реформування освітньої галузі потребує значної модернізації змісту управлінської діяльності. Адже нова система управління має враховувати регіональні особливості та орієнтувати освіту не на відтворення, а на розвиток.

За визначенням Н. Мельтохової, “розвиток управлінських відносин – це цілеспрямована зміна повноважень, відповідальності та широти представлення інтересів учасників, що супроводжується покращенням інформаційного, правового та організаційного забезпечення” [1, с. 158]. Цей процес вимагає проведення ґрунтовних досліджень потреб та інтересів об’єкта управління, рівня їх задоволення, визначення реальних можливостей суб’єкта їх виявляти і практично втілювати, враховувати впливи зовнішнього середовища, потребує перегляду існуючих та розробки нових технологій управління.

Удосконалення управлінської діяльності органів влади привертають увагу багатьох науковців, зокрема, В. Бабаєва, В. Бакуменка, А. Дегтяра, В. Мамонової, П. Надолішнього, Н. Нижник, Г. Одінцової, А. Чермиса та ін. Однак лише в окремих працях В. Князева, Н. Мельтохової, Ю. Сурміна розглядаються проблеми технологізації сучасного суспільства та управлінських процесів. Підвищення ефективності державного управління системою загальної середньої освіти значно залежить від удосконалення роботи кожного навчального закладу, якості взаємодії суб’єктів і об’єктів різних рівнів, тому потребує глибокої і всебічної оцінки їх діяльності.

Метою даної статті є обґрунтування і розробка технології оцінювання й удосконалення роботи керованих об’єктів у системі управління загальною середньою освітою.

Як відомо, застосування технологій в управлінській діяльності є засобом реалізації організаційно-стабілізуючих методів управління, що надають їй раціональності та ефективності. Найчастіше технологію розглядають як цілеспрямовану послідовність дій, що забезпечує взаємодію суб’єкта і об’єкта управління; діяльність з оптимізації управлінського процесу; прийоми, способи, послідовність виконання процесу управління та функцій, що його складають; систему правил, процедур, що забезпечують раціональне управління; систему методів, що збільшують потенціал управлінської системи; сукупність послідовних етапів та операцій; тактику реалізації практичних цілей [3].

Технологію оцінювання й удосконалення роботи керованого об’єкта доцільно розглядати як цілеспрямовану послідовність дій і процедур, які збільшують потенціал управління системою загальної середньої освіти шляхом оптимізації взаємодії суб’єкта і об’єкта управління. Вона ґрунтується на формуванні системи моніторингу, проведенні всебічної кількісної оцінки та аналізу якості діяльності керованого об’єкта і на основі отриманих результатів розробці корекційних програм з упорядкування його подальшої роботи. Її використання дозволяє підвищувати результативність і ефективність діяльності об’єктів управління різних рівнів: як окремих навчальних закладів, так і органів управління освітою районного і обласного рівнів.

В Україні робота з розроблення національної системи критеріїв і показників оцінювання діяльності навчальних закладів ще триває, тому можна запропонувати власний підхід до формування системи оцінювання якості роботи навчальних закладів та органів управління загальною середньою освітою.

На регіональному рівні важливо сформувати таку систему показників, яка б, з одного боку, дозволяла здійснювати гнучке управління освітою регіону, а з іншого – гармонійно інтегрувалася до загальнонаціональної системи освітнього моніторингу. Кожна область має велику кількість адміністративних одиниць, тому необхідно забезпечити узгодження дій між ланками одного та різних рівнів управління, формування ефективних суб'єктно-об'єктних і суб'єктно-суб'єктних відносин, встановлення раціональних вертикальних і горизонтальних зв'язків, забезпечення злагодженої роботи всіх елементів і підсистем. На рівні регіону система моніторингу має бути різномірною, комплексною та багатовимірною, тому повинна відповідати низці таких вимог:

- урахувати потреби регіональної системи освіти відповідно до основних напрямів її модернізації;
- охоплювати всі напрями сфери освіти;
- передбачати повноту і конкретність критеріїв оцінювання, їх доцільність і однозначність, можливість кількісно оцінити більшість із них;
- бути орієнтованою на потреби зовнішніх користувачів інформацією (інтегровані показники – для всіх груп споживачів інформації, узагальнені індикатори – для обмеженої кількості категорій користувачів);
- надавати можливість для порівняння показників регіональної системи оцінювання якості з міжнародними та національними індикаторами;
- забезпечувати циклічність в оцінюванні, відстеження об'єктів моніторингу протягом усього звітного періоду;
- урахувати гнучкість самого процесу оцінювання, здійснення його у відповідності до можливих змін пріоритетів у роботі;
- передбачати дотримання морально-етичних норм під час відбору показників та збирання інформації, що має конфіденційний характер.

Використання комплексного і системного підходів до організації управління освітою регіону дозволяє сформувати систему моніторингу ефективності управлінських рішень, посилити їхній вплив на якість надання освітніх послуг на всіх рівнях, поєднати державний, регіональний і громадський контроль, оптимізувати діяльність органів управління освітою, запровадити новітні інформаційно-управлінські та комп'ютерні технології у практику роботи, враховувати вплив факторів зовнішнього середовища [4, с. 3]. Зважаючи на це, об'єкти моніторингу доцільно об'єднувати не в три категорії, як це відбувається сьогодні, а в чотири: до оцінювання ресурсної категорії, категорії процесу, категорії результату варто додати і категорію зовнішньої оцінки. Оскільки перші три з цих категорій відображають стан і динаміку протікання управлінського процесу, тому потребують збору даних про його організацію, перебіг та результативність у внутрішньому середовищі

системи загальної середньої освіти. Вони вже досить активно використовуються у практиці роботи (зокрема, у Харківському регіоні) [4]. Утім слід зазначити, що сьогодні практично не вивчається громадська думка, потреби споживачів і користувачів освітніх послуг, не проводиться зовнішня оцінка діяльності навчальних закладів та органів управління освітою. Це і призводить до непослідовного формування і реалізації освітньої політики, її нерозуміння населенням, відсутності підтримки серед вчених і педагогів, що, безумовно, не сприяє підвищенню якості освіти.

Саме тому існуючий інструментарій з оцінки діяльності навчальних закладів пропонується доповнити четвертою категорією – категорією зовнішньої оцінки. Вона передбачає необхідність дослідження ефективності функціонування об'єктів управління з точки зору незалежних експертів – споживачів, замовників послуг, громадськості. Наприклад, зовнішня оцінка діяльності загальноосвітнього навчального закладу може здійснюватися батьками учнів, членами ради навчального закладу та піклувальної ради, громадянами з активною життєвою позицією, небайдужими до питань розвитку освіти в регіоні чи окремої територіальної громади, іншими зацікавленими особами. Адже тільки споживачі освітніх послуг (учні, студенти, їх батьки, роботодавці, суспільство в цілому) можуть визначити, які саме послуги, у якій формі, кількості і якості хотіли б отримувати, і тільки вони можуть точно оцінити, наскільки одержана послуга відповідає їх очікуванням і запитам, яким чином вона задовольняє їхні інтереси. Крім того, дослідження думки споживачів зможе допомагати виявленню проблем, які накопичуються, потреб і цінностей, що змінюються; сприяти виробленню нових ідей, пошуку нових рішень щодо розв'язання окремих питань, оцінці альтернатив управлінських рішень; забезпечувати контроль над діями посадових осіб, тим самим запобігаючи проявам корупції в органах влади.

До основних напрямів визначення і показниками категорії зовнішньої оцінки діяльності навчальних закладів слід відносити такі:

– доступність послуг (характеризує оцінку споживачами рівня забезпечення навчальним закладом умов для здобуття загальної середньої освіти, безпеки перебування у навчальному закладі, дотримання санітарно-гігієнічного режиму, врахування вікових та індивідуальних особливостей розвитку у процесі проведення занять тощо);

– відкритість і прозорість діяльності навчального закладу (розкриває ступінь відкритості управління для зовнішніх перевірок, прозорості процесу прийняття рішень, доступність до інформації, наявність власного сайту чи web-сторінки у інформаційній мережі Інтернет, на якій постійно оновлюється інформація тощо);

– ефективність управлінської діяльності (містить оцінку щодо раціональності управління фінансами, ефективності кадрового менеджменту, ступеня взаємодії з органами шкільного самоврядування, об'єктивності й конструктивності системи контролю та оцінювання навчальних досягнень учнів у навчальному закладі, оцінку стратегічного управління (реалістичність плану

розвитку школи, рівень його виконання), інноваційність і відкритість до змін (підтримка впровадження інновацій у практику роботи закладу батьками і учнями, оцінка їх ефективності), спрямованість інновацій на сталий розвиток закладу і підвищення результативності його функціонування);

– чутливість до потреб споживачів (розкриває ступінь врахування у процесі формування навчального плану запитів споживачів (обґрунтованість формування варіативної складової навчального плану (аналіз пояснювальної записки), введення факультативів, додаткових годин з навчальних дисциплін, наявність заяв учнів про вибір профілю навчання тощо));

– участь і партнерство (характеризує рівень активності батьків у житті школи, ефективність роботи ради школи, піклувальної ради, якість і результативність взаємодії з органами влади, їх участь у вирішенні проблем закладу, ефективність організації міжшкільного, міжрегіонального і міжнародного співробітництва тощо).

Отримана інформація надасть можливість здійснювати зовнішній моніторинг стану функціонування об'єктів управління, що для організації ефективного управління є вкрай важливим. Адже це дозволяє:

– організувати постійне обговорення шляхів і засобів підвищення результатів якості освіти, своєчасно виявляти проблемні питання реформування освітньої системи;

– з'ясувати вимоги громадськості, учасників навчального процесу і споживачів освітніх послуг до сучасного рівня якості загальної середньої освіти та вносити відповідні корективи до держаних нормативних документів;

– забезпечити доступність громадськості, різних соціальних груп, громадських організацій до інформаційних ресурсів системи освіти різних рівнів;

– розробити дієву нормативно-правову базу державно-громадського управління якістю загальної середньої освіти тощо.

У такому контексті моніторинг виконує функцію зворотного зв'язку, використання якого дає можливість відстежити якість виконання, обґрунтованість та доцільність прийняття рішень, забезпечує своєчасне виявлення відхилень від запланованого та усунення несприятливих наслідків діяльності тощо [2]. Завдання органів управління освітою на районному й обласному рівнях полягатимуть у зборі й детальному аналізі цієї інформації, визначенні тих питань і проблем, які можуть бути вирішені на місцевому рівні, спільними зусиллями суб'єктів і об'єктів управління завдяки оптимізації їхньої роботи, з'ясуванню суперечностей, які виникають між інтересами споживачів і формувачів послуг, суб'єктів і об'єктів управління, якщо такі моделі розробити для оцінки діяльності органів управління освітою на кожному рівні. А ті питання, які органи управління неспроможні вирішити самостійно, мають ініціюватися для розгляду перед органами влади вищими за організаційно-правовим статусом. Саме в цьому і виявлятиметься справжній сенс управління: визначення проблем, які заважають ефективному функціонуванню системи, та пошук шляхів, здатних забезпечити їх розв'язання.

Отже, процес формування і реалізації технології з оцінювання й удосконалення роботи керованих об'єктів має здійснюватися в декілька етапів, спрямованих на дослідження стану функціонування, його оцінки та розробки системи заходів з підвищення результативності діяльності. Він передбачає організацію роботи у двох взаємопов'язаних напрямках: оцінювання й удосконалення.

Послідовність дій з оцінювання якості роботи керованого об'єкта передбачає необхідність ретельної підготовки й реалізації таких етапів:

1. Визначення мети, предмету і завдань дослідження, зацікавлених груп.
2. Підготовчий (формування базових моделей):
 - аналіз нормативних документів Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України;
 - розробка програм і базових моделей оцінювання діяльності (оцінка категорій ресурсів і процесу);
 - адаптація програм і базових моделей до конкретних умов функціонування об'єкта;
 - конкретизація критеріїв для певного напрямку діяльності та їх обґрунтування;
 - визначення коефіцієнтів вагомості напрямів та складових діяльності на основі методу експертних оцінок;
 - опрацювання статистичної звітності, яка розкриває стан функціонування об'єкта управління, звернень громадян, повідомлень про результати перевірок інших органів влади (акти ревізій КРУ, повідомлення прокуратури, судові рішення (якщо є) тощо.
 - проведення комплексного дослідження ефективності роботи об'єкта управління (тобто здійснення моніторингу категорій процесу та зовнішньої оцінки) здійснюється за основними напрямками діяльності, серед яких можуть бути, наприклад, такі: організація початку навчального року, проведення індивідуально-групових занять, виховної роботи, соціально-психологічного супроводу розвитку дітей, організація і проведення ДПА, організація закінчення навчального року, а також додатковими, які обумовлюються специфікою навчального закладу, скажімо: організація лікувально-оздоровчої діяльності, колекційної роботи, створення умов для розвитку талантів і обдарувань тощо.
3. Самооцінка керованого об'єкта.
4. Проведення експрес-опитувань серед різних категорій споживачів (учнів) та замовників освітніх послуг (батьків, жителів відповідної територіальної громади, роботодавців).
5. Узагальнення, співставлення і систематизація результатів різних категорій учасників дослідження.
6. Підготовка висновків про відповідність діяльності об'єкта управління вимогам Державних стандартів, стратегії розвитку освіти в регіоні, запитам і інтересам споживачів послуг та потребам замовників.
7. Визначення проблемних зон та необхідності залучення вузькокваліфікованих спеціалістів (економістів, юристів, методистів обласного науково-методичного інституту безперервної освіти, будівельників тощо).
8. Розробка корекційної програми.

Для чіткості розуміння кожним учасником відносин критеріїв оцінювання якості й ефективності управлінської діяльності та процедур проведення експертизи доцільно розробляти технологічні картки, форми протоколів, актів, анкет, які мають вмещувати докладну інформацію про напрямки діяльності за кожним блоком, методику оцінювання (норми і способи оцінювання, критерії вагомості, формули для обрахунку, бальну шкалу), рекомендовані форми і методи збору даних.

Система заходів з удосконалення роботи керованого об'єкта є логічним продовженням діяльності з оцінювання його роботи. Вона передбачає необхідність реалізації такої послідовності дій:

1. Деталізація проблемних зон і суперечностей розвитку.
2. З'ясування наявного ресурсного забезпечення та виявлення можливостей об'єкта управління самостійно подолати існуючі проблеми.
3. Розробка стратегії подолання проблем розвитку.
4. Формування підпрограм реалізації стратегії для суб'єкта і об'єкта окремо (за кожним напрямом діяльності, що потребує корегування).
5. Пошук і залучення додаткових джерел і ресурсів (за необхідності).
6. Реалізація корекційних підпрограм.
7. Повторне проведення оцінювання якості роботи керованого об'єкта.

Реалізація технології, що пропонується, сприятиме індивідуалізації освіти, тобто приділенню значної уваги дослідженню й удосконаленню роботи кожного навчального закладу, потребує ґрунтовного вивчення специфіки його діяльності та середовища, в якому він функціонує, з'ясування і всебічного аналізу потенціалу управлінської системи та шляхів його підвищення. Це дозволить формувати особистісно орієнтовану модель кожного навчального закладу, в якому навчання та виховання базуватиметься на засадах компетентнісного підходу, створенні умов для самонавчання та саморозвитку, осмисленого визначення особистістю своїх можливостей та життєвих цілей.

З урахуванням вищевикладеного матеріалу можна зробити такі висновки.

Технологію оцінювання й удосконалення роботи керованих об'єктів слід розглядати як цілеспрямовану послідовність дій і процедур, які збільшують потенціал управління системою загальної середньої освіти шляхом оптимізації взаємодії суб'єкта і об'єкта управління. Вона ґрунтується на формуванні системи моніторингу; проведенні всебічної кількісної оцінки та аналізу якості діяльності керованого об'єкта; розробці корекційних програм з упорядкування подальшої роботи.

Існуючий інструментарій з оцінки діяльності навчальних закладів доцільно доповнити категорією зовнішньої оцінки, що передбачає необхідність дослідження ефективності функціонування об'єктів управління з точки зору незалежних експертів – споживачів, замовників послуг, громадськості.

Реалізація підходу до оцінювання й удосконалення роботи керованого об'єкта, що пропонується, дозволяє формувати ефективний зворотний зв'язок між усіма учасниками відносин, здійснювати реальний і конструктивний діалог, постійно відстежувати якість надання послуг.

Подальші дослідження доцільно спрямувати на формування методичного забезпечення практичної реалізації системи заходів основних етапів технології оцінювання й удосконалення роботи керованих об'єктів системи управління загальною середньою освітою.

Література:

1. Мельтюхова Н. М. Державне управління як єдність діяльності та відносин : [монографія] / Н. М. Мельтюхова. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2010. – 204 с.

2. Набока Л. В. Організація зворотного зв'язку в діяльності державних і муніципальних установ / Л. В. Набока // Проблеми системного підходу в економіці. – Вип. 1. – 2009. – Режим доступу : <http://www.nbuu.gov.ua/e-journals/PSPE/index.html>.

3. Чистов С. Ю. Якісне перетворення системи державного управління на рівні районної державної адміністрації : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / С. Ю. Чистов. – Х., 2005. – 20 с.

4. Якість загальної середньої освіти: стан, досягнення, проблеми та перспективи розвитку / Г. В. Михайленко, О. О. Байназарова, І. О. Хаян ; за заг. ред. Г. В. Михайленко. – Х. : ГУОН, 2009. – 128 с.

Надійшла до редколегії 07.05.2012 р.

УДК 351.83

А. Л. ШЕВЦОВ

УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІМІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ

Проаналізовано сучасні міграційні процеси та демографічну ситуацію в Україні. Визначено, що пріоритетним є вдосконалення державного регулювання імміграційних процесів.

Ключові слова: імміграція, міграційна політика, чисельність населення, державне регулювання, демографічна ситуація, іноземна робоча сила.

The paper analyzes current migration and demographic situation in Ukraine. Determined that the priority is to improve state regulation of immigration processes.

Key words: immigration, migration policy, population, government regulation, demographic situation, foreign labor.

Прогнози чисельності населення доводять, що Україна не може забезпечити ні стабілізацію чисельності свого населення, ні тим більше його

зростання, спираючись тільки на внутрішні демографічні ресурси. Таким чином в Україні відкриваються величезні перспективи для імміграції, особливо якщо врахувати відносно невисоку заселеність країни. Демографічна ситуація зумовлює імміграційну політику в якості стратегічного напрямку державної політики на тривалу перспективу.

Питанням державного регулювання імміграційних процесів присвячено чимало як вітчизняних, так і зарубіжних наукових робіт. Розробкою теоретичних засад впливу держави на імміграційні процеси займалися такі дослідники, як М. Денисенко, В. Іонцев, В. Моїсеєнко, В. Переведенцев, І. Прибиткова, Т. Регент, Л. Рибаківський, Ю. Римаренко, О. Хомра, Б. Хорев та ін. Віддаючи належне їх науковим напрацюванням з цієї проблематики, слід зауважити, що дослідження імміграційних процесів в Україні ще не має координованого і системного характеру. Розробки з цієї проблематики слабо узгоджуються міжнауковими установами і окремими дослідниками. Далеко не всі актуальні питання імміграційних процесів стали об'єктом вивчення.

Метою даної статті є аналіз сучасного стану міграційних процесів і демографічної ситуації та визначення напрямів удосконалення державного регулювання ними.

На сьогодні низка причин обумовлює підвищення ролі імміграційних процесів в економічному і соціальному розвитку України як у найближчому майбутньому, так і в період довгострокової перспективи. Найважливіші серед цих причин – особливості демографічного розвитку, що характеризуються низьким природним приростом населення, скороченням демографічного потенціалу і очікуваним різким зниженням чисельності населення в працездатному віці; тенденція до економічного зростання, активізації ринкових процесів, торгівлі, інвестиційного клімату; необхідність глибокої інтеграції України в світовий економічний простір, розвитку економічних і соціально-культурних зв'язків з іншими країнами. Крім того, проблеми імміграції набувають особливої значущості у зв'язку з необхідністю забезпечення національної безпеки України.

За кількістю населення Україна посідає 6 місце в Європі (після Німеччини, Італії, Великобританії, Франції) та 28 місце у світі, на її долю припадає 7,3 % населення Європи і 1 % населення Землі [3]. Але сьогодні Україна стала однією з держав Східної Європи, що найбільш стрімко втрачає своє населення. Станом на 2011 р. за даними Фонду народонаселення ООН в Україні коефіцієнт депопуляції становить 7,6 і є найбільшим у Європейському регіоні [10].

Таким чином сьогодні Україна переживає найбільш глибоку і тривалу демографічну кризу за весь період свого історичного існування. Усі довгострокові прогнози демографічного розвитку України сходяться на тому, що навіть при найбільш сприятливих тенденціях розвитку показників природного руху населення скоротиться більше ніж на третину (за даними Міжнародного центру перспективних досліджень, до 2050 р. населення в Україні. Через високу смертність та один із найнижчих у світі показників

народжуваності менш як через півстоліття українців буде всього 29 млн осіб [2]. У зв'язку з цим виникає потреба заповнення вакууму, що формується на ринку праці, а особливо, заповнення працездатними ресурсами “непрестижних” робочих місць.

Тобто на сьогодні демографічна ситуація в Україні сприяє розвитку імміграційних процесів. По-перше, демографічна криза 90-х рр. ХХ ст. призвела до скорочення населення з 52,2 млн осіб у 1991 р. до 45 млн 634 тис. осіб у 2012 р. тобто за цей період чисельність населення України зменшилась на 5,1 % [9]. Співвідношення народжуваності і смертності почало змінюватися з 2000 р., але й досі смертність значно перевищує народжуваність. Природне зростання населення спостерігалось у Волинській (+778), Закарпатській (+3872), Рівненській (+3529), Чернівецькій (+89) областях і м. Києві (+5018). В інших регіонах було зафіксовано природне скорочення населення, яке коливалось від 160 осіб у Івано-Франківській обл. до 29322 у Донецькій обл. [9].

По-друге, наслідком стрімкого скорочення мешканців України за останні роки є недостатність робочої сили, яка відчувається сьогодні в країні. Безумовно, на фоні щорічної депопуляції в 250 – 350 тис. осіб протягом останніх 15 років, приріст 17,1 тис. осіб іммігрантів за 2011 р. – це не надто відчутна демографічна зміна (скорочення населення за 2011 р. на 162 тис. осіб) [9]. Але тенденція зростання позитивного сальдо міждержавної міграції в Україні і зростання його у кілька разів (більш ніж втричі порівняно з 2005 р.) [6] дають підстави для прогнозування суттєвих змін етнічної структури працездатного населення країни, тобто “заміщення” працездатного населення України, приріст “азійської” складової етнічного складу України. Серед осіб, які прибули в Україну в 2011 р., понад 65 % – вихідці з Середньої Азії, Кавказу та Закавказзя [6].

По-третє, утворення диспропорції демографічних змін у регіонах України. Співвідношення еміграційного і імміграційного потоків в Україні в цілому має позитивне сальдо починаючи з 2005 р. (+ 4583 особи) до 2011 р. (+ 17096 осіб), приріст населення від зовнішньої міграції є майже у всіх регіонах (за винятком Закарпатської (- 70 осіб) та Рівненської області (- 25 осіб) [9].

Нерівномірність міграційних процесів у регіонах призводить до виділення областей з найбільшою динамікою приросту населення. Зменшення темпів депопуляції в областях України відбувається винятково за рахунок міжрегіональної та міждержавної міграції, при цьому слід відзначити питому вагу останньої (у Харківському регіоні в 2011 р. 19,3 % усіх іммігрантів склали іноземці) [6]. Дисбаланс забезпечення регіонів трудовими ресурсами – ще одна з найгостріших демографічних проблем, яка безпосередньо є наслідком міграційних процесів. Фактично в Україні визначились центри тяжіння притоку людських ресурсів – міста Київ, Харків, Дніпропетровськ, Донецьк, Одеса.

Демографічний стан регіонів і стан міграційних процесів слугують своєрідним індикатором економічного благополуччя і привабливих перспектив

розвитку областей. Першочерговими чинниками зростання кількості мігрантів в області є потреба в робочій силі, рівень оплати праці, можливість розвитку бізнесу та розгалужена система освітніх закладів. Але симптоматичним є той факт, що збільшення притоку іммігрантів відчувають поліетнічні та російськомовні міста [1, с. 52].

Традиційна поліетнічність таких міст, як Одеса, Харків, Донецьк, Дніпропетровськ сприяє толерантному ставленню місцевого населення до мігрантів та їх швидкій адаптації. Місцеві громади доволі ліберально ставляться до існування і розвитку іммігрантських громад, які перетворились на органічний компонент вітчизняної урбаністичної культури. Прикладом вдалого інкорпорування у структуру українського міста є в'єтнамська громада в Харкові, яка сприяла появі й успішному розвитку декількох великих фірм, з яких найпоужніші – корпорації Техноком та Sun Group.

Мовний фактор зумовлений походженням іммігрантів з колишніх радянських азійських і кавказьких республік, де російська мова мала статус офіційної мови міжнаціонального спілкування. Цей чинник полегшує процес адаптації і визначає російськомовні регіони як зони сприятливого адаптаційного клімату для іммігрантів. У жодному з україномовних регіонів не відбувається такого напливу іммігрантів ні з закордону, ні з регіонів України. Показовими з цього погляду є дані про використання мов сім'ями іммігрантів для спілкування з оточенням, 70,4 % обирають російську мову [7, с. 39].

Таким чином, очікування того, що Україна через певний час перетвориться на країну іммігрантів, мають достатньо вагомі підстави, але це буде перетворення не всієї країни, а лише певних регіонів. Стрибокподібне збільшення сальдо міграції змушує до проведення всебічного аналізу міграційних процесів, прогнозування демографічної, соціальної та економічної ситуації та опрацювання чіткої державної програми з міграції.

Залучення зовнішніх мігрантів в Україну може бути одним з напрямків зниження дисбалансу попиту та пропозиції робочої сили на регіональному ринку праці.

У цих умовах збереження чисельності населення України, оптимізація її вікової структури є першочерговим завданням. Рішення даної задачі можливе шляхом проведення активної міграційної політики із залучення в країну переселенців з інших держав, що дозволить забезпечити сталий соціально-економічний та демографічний розвиток країни, задовольнити потреби зростаючої економіки в трудових ресурсах. Україна зацікавлена в припливі кваліфікованих, легальних трудових ресурсів. Заходи щодо створення умов, сприятливих для народження дітей, зниження смертності та впорядкування міграції, повинні реалізовуватися одночасно [8].

У перспективі необхідно надати процесам міграції в Україну роль позитивного фактора в розвитку економіки, демографічної ситуації і безпеки країни. Враховуючи обмежені можливості держави з надання допомоги мігрантам, слід зосередити зусилля на усуненні перешкод по само облаштуванню переселенців і підтримці їх ініціативи, самостійності.

За допомогою міграції може бути досягнуто оптимальне розміщення трудових ресурсів по території країни. Міграція, позитивні сторони якої виступають найбільш яскраво, а негативні зведені до мінімуму, може бути названа оптимальною. Під оптимізацією міграції населення розуміється створення таких її параметрів (розмірів, структури тощо), при яких міграція найбільше сприяла б економічному і соціальному розвитку країни [4, с. 81]. Але поки немає відповідей на питання: яка оптимальна чисельність населення в тих чи інших регіонах, яким повинен бути його демографічний склад, яке населення можна розглядати як надлишкове і як організувати його переселення, де необхідно використовувати переважно економічні важелі, а де адміністративні і які.

Сучасна міграційна політика України не повною мірою відповідає динамічним змінам, що відбуваються в країні. Істотно знижує ефективність діяльності держави у вирішенні існуючих в країні проблем відсутність цілісної міграційної політики, яка до цього часу носить фрагментарний характер, слабо пов'язана з перспективами економічного і соціального розвитку країни, а також з демографічною політикою. Крім того, процес формування стійкої системи управління в галузі здійснення міграційної політики як на державному, так і на регіональному рівні незавершений. Зберігається незадовільний ресурсне забезпечення наявних програм і планів. Існують явні недоліки у здійсненні регіональної міграційної політики.

У даний час серйозною проблемою є відсутність достовірної статистики про міграційних процесах, в тому числі про потреби країни у трудових ресурсах. Існують дві причини такого становища [Там же]. По-перше, частина інформації просто не збирається (наприклад, маятникові міграції, робота вахтовим способом) або не обробляється. По-друге, значна частина мігрантів не проходить пропонованої офіційної процедури і не враховується. Мова йде про нелегальних мігрантів.

Сучасні статистичні дані про міграцію перебувають в умовах, коли регулювання міграційних процесів заявлено в якості одного з державних пріоритетів, але існують серйозні проблеми в галузі обліку міграції в Україні, а саме:

- Україна не має жодної нормально працюючої національної системи обліку мігрантів, яка давала б правильне і повне уявлення про величину потоків та їх структурних характеристиках;

- працююча десятиліттями система поточного обліку міграції позбавлена адекватної первинної інформації та стала вкрай ненадійною, а нові системи не існують або знаходяться в початковій стадії створення;

- робляться спроби використовувати інші джерела даних, але вони як правило, не відповідають критерію повноти і точності і не пристосовані для збору традиційної статистики міграції;

- проявляється тенденція до підміни відкритої державної статистики закритими відомчими джерелами, принципи роботи яких не відомі, а якість даних не піддається оцінці [8].

Проблеми ефективного державного регулювання у сфері прийому іммігрантів пов'язані з таким:

– дослідженням, оцінкою та прогнозуванням браку робочої сили на національному рівні стосовно і висококваліфікованої, і низько-кваліфікованої (некваліфікованої) робочої сили;

– аналізом національного ринку праці, який дав би змогу визначити, чи здатна трудова імміграція частково або повністю подолати несприятливі демографічні тенденції, особливо скорочення чисельності працюючого населення та оцінити її вплив на доступність соціальних гарантій для майбутніх поколінь;

– захистом національної робочої сили у разі прийому великої кількості трудящих-мігрантів (у зв'язку з можливим демпінгом цін на працю);

– заходами, які слід вживати для запобігання експлуатації праці іммігрантів на робочих місцях і в цілому у суспільстві;

– заходами з попередження чи скорочення нелегальної трудової міграції, які є необхідними для правомірності та ефективності національної політики прийому мігрантів [4, с. 105].

В управлінні міграційними процесами повинні бути задіяні всі територіальні рівні, а не тільки державний, як зараз. Для більш ефективного використання коштів державного та місцевих бюджетів необхідна консолідація коштів, що виділяються на вирішення проблем окремих категорій мігрантів, а також використання ринкових механізмів залучення позабюджетних джерел фінансування.

Для проведення ефективної міграційної політики необхідний моніторинг ситуації, що переслідує два рівнозначних завдання: контроль за ефективністю проведення вироблених заходів з метою їх оперативного коригування та контроль за соціально-економічною та міграційною ситуацією з метою оперативного коригування самої міграційної політики. Розрив між реальною ситуацією та заходами міграційної політики чреватий рухом у зворотному від наміченої мети напрямку [1, с. 58].

Міграція є надзвичайно складним соціальним явищем. Це частина глобальних цивілізаційних процесів, яка суттєво впливає на формування економічного, соціального, політичного життя сучасного світу. Це явище значною мірою потребує дослідження як у всесвітньому, так і регіональному масштабі.

Держави можуть створювати перешкоди для руху міграційних потоків з причин збереження чистоти нації чи загрози національній безпеці. Проте дані перешкоди будуть носити або формальний, або тимчасовий характер, по-перше, через виключно міграційний спосіб ефективного вирішення окремих державних проблем (наприклад, питань, пов'язаних з демографією або заповненням робочих місць), по-друге, через те, що мігранти як найбільш активна частина населення знайдуть шляхи проникнення через державні кордони, доказом чого є дані про нелегальну міграцію [8].

Зростання кількості людей, які залучені до міграційних рухів, викликано чинниками економічного, демографічного, політичного, екологічного характеру. Припинити чи обмежити міграційні потоки майже неможливо, про

що свідчить практика таких країн, як США, Франція, Голландія [5, с. 141]. Але слід замислитися над можливістю використання міграційних рухів на користь національних держав. Міграція – це не раптова і безглузда стихія. Це природний процес, своєрідний рушій людської історії і всесвітньої цивілізації. Тому немає причин для його негативного сприйняття. Завдання національних держав сучасності – не стільки протидія і контроль міграційних потоків, скільки пристосування до умов всесвітнього міграційного руху [1, с. 59].

Перед Україною зараз стоїть завдання сформулювати нові додаткові умови для залучення в країну людей, здатних внести позитивний внесок у розвиток країни. Існуюча структура і якісний склад міграційних потоків поки що не відповідають нагальним стратегічним державним потребам. Зберігається спонтанна, багато в чому некерована міграція, що негативно впливає на економічні, соціальні, демографічні, етнокультурні та інші процеси в Україні.

Масштабні процеси міграції вимагають вироблення якісного законодавчого регулювання в галузі здійснення державної міграційної політики та подальшого вдосконалення чинного міграційного законодавства, лібералізації імміграційного законодавства при одночасному посиленні нормативно-правових актів, пов'язаних з протидією незаконній міграції. Крім того, необхідний опрацьований механізм діяльності міграційних служб.

Сучасна міграційна ситуація вимагає нових підходів з тим, щоб імміграційні процеси в Україні стали фактором, що сприяє позитивному розвитку українського суспільства, виходили з потреб економіки, інтересів національної безпеки, охорони громадського порядку і здоров'я населення при строгому дотриманні міжнародних зобов'язань України. Необхідна розробка державної імміграційної політики, яка носила б цілісний характер, була пов'язана з перспективами економічного і соціального розвитку країни, а також з демографічною політикою і була повноцінною складовою частиною внутрішньої і зовнішньої політики України.

Література:

1. *Артеменко А.* Харків як північно-східний пункт української осі активності міграційних процесів / А. Артеменко // Міграція і толерантність в Україні. – 2007. – № 4 – С. 49–60.
2. *Бакалець Л.* Демографічна ситуація в Україні: до 2050 року населення може скоротитися на третину / Л. Бакалець. – Режим доступу : <http://www.radiosvoboda.org/content/article/1112335.html>.
3. Демографічна ситуація // Офіц. сайт Міністерства закордонних справ України. – Режим доступу : <http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/publication/content/378.htm>.
4. *Денисенко М. Б.* Миграциология : [учеб. пособ.] / М. Б. Денисенко, В. А. Ионцев, Б. С. Хорев. – М. : Изд-во МГУ, 2009. – 296 с.
5. Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри: (Понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія практика) : [енциклопедія] / за ред. Ю. Римаренка. – К. : Довіра, 2008. – 912 с.

6. Міграційний рух населення // Офіц. сайт Державної служби статистики України. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
7. “Нетрадиційні” іммігранти у Києві: сім років потому / за заг. ред. Я. М. Пилинського. – К. : Стилос, 2009. – 280 с.
8. *Тиркало В. Б.* Міграційні процеси у світі їх причини та наслідки / В. Б. Тиркало // Інтернет-видання “Українська Школа Бізнесу “НАШЕ”. – Режим доступу : <http://ubs-nashe.com.ua/docs/migration.pdf>.
9. Чисельність населення // Офіц. сайт Державної служби статистики України. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
10. Report of the international forum for the operational review and appraisal of the implementation of the programme of action of the international conference on population and development (icpd) // Офіц. сайт Фонду народонаселення ООН. – Режим доступу : http://www.unfpa.org/public/home/sitemap/icpd/Hague_forum_attendance.

Надійшла до редколегії 24.05.2012 р.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

- Астапова Т. О.* доцент кафедри іноземних мов ХарПІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Бажинова О. А.* аспірант кафедри політології та філософії ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Бедін С. В.* здобувач Класичного приватного університету, м. Запоріжжя
- Белай С. В.* начальник науково-дослідної лабораторії науково-дослідного центру службово-бойової діяльності внутрішніх військ Академії внутрішніх військ МВС України, к.військ.н., с.н.с., м. Харків
- Білосорочка С. І.* провідний спеціаліст бібліотечного відділу ХарПІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Бондаренко Є. М.* головний спеціаліст відділу гуманітарного розвитку та соціальних комунікацій Національного авіаційного університету, м. Київ
- Бублій М. П.* доцент кафедри управління персоналом і економіки праці ХарПІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Витвицький Я. С.* професор кафедри економіки підприємства Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу, д.е.н., проф., м. Івано-Франківськ
- Воронянський О. В.* професор кафедри ЮНЕСКО при Харківському національному технічному університеті сільського господарства імені Петра Василенка, к.і.н., доц., м. Харків
- Глуха В. В.* аспірант кафедри економічної теорії та фінансів ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Гришко О. В.* головний спеціаліст відділу наукових досліджень ХарПІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Грицько Р. Ю.* доцент кафедри інфекційних хвороб ЛНМУ імені Данила Галицького, к.мед.н.м. Львів
- Дегтяр А. О.* завідувач кафедри економічної теорії та фінансів ХарПІ НАДУ, д.держ.упр., проф., м. Харків
- Древаль Ю. Д.* професор кафедри публічного адміністрування та кадрової політики ХарПІ НАДУ, д.держ.упр., доц., м. Харків
- Духонченко А. А.* начальник інформаційно-консультаційного центру Головного управління праці та соціального захисту населення Дніпропетровської ОДА, м. Дніпропетровськ
- Євдокимов В. О.* доцент кафедри публічного адміністрування та кадрової політики ХарПІ НАДУ, к.е.н.м. Харків
- Жадан О. В.* доцент кафедри управління персоналом і економіки праці ХарПІ НАДУ, к.е.н., м. Харків
- Заблоцький В. В.* докторант кафедри політології та філософії ХарПІ НАДУ, к.політ.н., доц., м. Харків

- Задорожна М. І.* доцент кафедри права Львівського інституту міжрегіональної академії управління персоналом, к.держ.упр., м. Львів
- Льченко Н. М.* доцент кафедри зовнішньої політики і національної безпеки ХарРІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Калашиник Н. С.* докторант кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ, к.пед.н., м. Дніпропетровськ
- Камінська Т. М.* професор кафедри економічної теорії Національного університету “Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого”, д.е.н., проф., м. Харків
- Кандзюба С. П.* доцент кафедри інформаційних технологій та інформаційних систем ДРІДУ НАДУ, к.т.н., доц., м. Дніпропетровськ
- Карамішева Л. Є.* головний спеціаліст-юрисконсульт Харківського міського центру зайнятості, м. Харків
- Кернична А. Є.* аспірант кафедри економіки підприємства Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу, м. Івано-Франківськ
- Кіктенко О. В.* докторант кафедри державного управління та земельного кадастру КПУ, к.держ.упр., доц., м. Запоріжжя
- Ковальчук В. Г.* заступник голови Чугуївської РДА, к.е.н., м. Чугуїв
- Конотопцева Ю. В.* доцент кафедри публічного адміністрування та кадрової політики ХарРІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Котуков О. А.* доцент кафедри політології та філософії ХарРІ НАДУ, к.соц.н., доц., м. Харків
- Лахижа М. І.* заступник начальника Управління державної служби Головного управління державної служби України в Полтавській обл., д.держ.упр., доц., м. Полтава
- Лемішко Б. Б.* головний лікар комунальної міської клінічної поліклініки № 2 м. Львова, головний спеціаліст з розвитку сімейної медицини головного управління охорони здоров’я Львівської ОДА, здобувач ЛРІДУ НАДУ, к.мед.н., м. Львів
- Лісіцин В. Е.* науковий співробітник науково-дослідної лабораторії науково-дослідного центру службово-бойової діяльності внутрішніх військ Академії внутрішніх військ МВС України, м. Харків
- Мельник І. Л.* студент Національного університету “Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого”, м. Харків
- Мельников О. С.* доцент кафедри економічної кібернетики та маркетингового менеджменту НТУ “ХПІ”, к.е.н., доц., м. Харків
- Мельниченко О. А.* професор кафедри економічної політики ХарРІ НАДУ, д.держ.упр., проф., м. Харків
- Мельниченко О. С.* доцент кафедри менеджменту організацій ОРІДУ НАДУ, к.держ.упр., м. Одеса

- Миколок В. М.* слухач факультету підготовки магістрів державного управління ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Михайленко Г. В.* здобувач кафедри державного управління та менеджменту ХарРІНАДУ, м. Харків
- Міненко В. Л.* професор кафедри управління персоналом і економіки праці ХарРІ НАДУ, д.держ.упр., доц., м. Харків
- Мороз В. М.* докторант кафедри економічної теорії та фінансів ХарРІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Наконечний В. В.* голова адміністрації Ленінського району Харківської міської ради, доцент кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ, к.політ.н., м. Харків
- Непомнящий О. М.* докторант кафедри соціальної та гуманітарної політики ХарРІ НАДУ, к.е.н., доц., м. Харків
- Орлов М. М.* доцент кафедри оперативного застосування внутрішніх військ Академії ВВ МВС України, к.військ.н., доц., м. Харків
- Орлов О. В.* завідувач кафедри інформатизації державного управління ХарРІ НАДУ, к.т.н., доц., м. Харків
- Павлюк А. В.* начальник відділу транспорту, зв'язку та дорожнього господарства управління інфраструктури та туризму Чернівецької ОДА, м. Чернівці
- Пилипенко Н. М.* аспірант кафедри економічної теорії та фінансів ХарРІНАДУ, м. Харків
- Писаренко В. П.* доцент кафедри управління персоналом та економіки праці ВНЗ Укоопспілки "Полтавський університет економіки і торгівлі", к.держ.упр., м. Полтава
- Подп'ятнікова А. Я.* здобувач кафедри державної служби та митної справи Академії митної служби України, м. Дніпропетровськ
- Покатаєв П. С.* доцент кафедри державного управління та земельного кадастру Класичного приватного університету, к.держ.упр., м. Запоріжжя
- Покотило Т. В.* ст. викл. кафедри управління персоналом і економіки праці ХарРІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Помаза-Пономаренко А. Л.* аспірант кафедри економічної теорії та фінансів ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Попов С. А.* заступник директора з наукової роботи ОРІДУ НАДУ, к.т.н., м. Одеса
- Попова О. І.* аспірант кафедри публічного адміністрування та кадрової політики ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Попович Н. Г.* докторант кафедри україністики НАДУ, к.філол.н., доц., м. Київ
- Прилуцька О. А.* завідувач кафедри іноземних мов Донецького юридичного інституту МВС України, к.філол.н., доц., м. Донецьк
- Рикова Л. О.* здобувач кафедри менеджменту організації ЛРІДУ НАДУ, м. Львів

- Сахань О. М.* доцент кафедри соціології і політології Національного університету “Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого”, к.соц.н., м. Харків
- Сичова В. В.* професор кафедри соціальної та гуманітарної політики ХарПІ НАДУ, д.держ.упр., доц., м. Харків
- Смирнова Н. С.* аспірант кафедри національної безпеки НАДУ, м. Київ
- Соболь Р. Г.* доцент кафедри економічної теорії та фінансів ХарПІ НАДУ, к.держ.упр., доц., м. Харків
- Стаскевич Ю. М.* аспірант кафедри державного управління та менеджменту ХарПІ НАДУ, м. Харків.
- Статівка Н. В.* професор кафедри управління персоналом і економіки праці ХарПІ НАДУ, д.держ.упр., доц., м. Харків
- Степаненко С. В.* доцент кафедри економічної теорії НУДПСУ, докторант Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування НАДУ, к.держ.упр., м. Київ
- Степанов В. Ю.* професор кафедри менеджменту і адміністрування, декан факультету менеджменту ХДАК, к.т.н., доц., м. Харків
- Толкованов В. В.* доктор публічного права, Голова Національного агентства України з питань державної служби, к.ю.н., м. Київ
- Ульянченко Ю. О.* доцент кафедри економічної політики ХарПІ НАДУ, к.держ.упр., доц., м. Харків
- Хашиєва Л. В.* ст. викл. кафедри політології та філософії ХарПІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Черчатий О. І.* начальник Управління державної служби Головного управління державної служби України в Полтавській області, к.держ.упр., м. Полтава
- Шевцов А. Л.* здобувач кафедри економічної теорії та фінансів ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Шевченко М. М.* доцент кафедри національної безпеки НАДУ, к.філос.н., доц., м. Київ
- Шенявичус Антанас* завідуючий кафедри права факультета соціальних наук, д.гуманит.н., доц., Каунасский технологический университет (Литовская Республика)
- Шенявичус Витаус* старший преподаватель кафедри підприємницького права, факультет права, Университет им. Миколаса Ромериса (Литовская Республика)
- Щегорцова В. М.* ст. викл. кафедри публічного адміністрування та кадрової політики ХарПІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Юрченко Є. О.* аспірант кафедри економічної політики ХарПІ НАДУ, м. Харків

CONTRIBUTORS

- Astapova T. O.* Associate Professor of Foreign Languages Department, PhD in Public Administration, KRI NAPA, Kharkiv
- Bazhynova O. A.* Postgraduate student of Political Science and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Bedin S. V.* Seeker of a PhD degree of Classic Private University, Zaporizhzhia
- Bielai S. V.* Head of Research Laboratory of Research-and-development Center for combat-service activity of Interior Troops attached to the Academy of the Interior Troops, Ministry of the Internal Affairs, PhD in Military Science, senior researcher, Kharkiv
- Bilosorochka S. I.* PhD in Public Administration, leading specialist of library Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Bondarenko Ye. M.* Leading Specialist of Humanitarian Development and Social Communications Department, National Aviation University, Kyiv
- Bublii M. P.* Associate Professor of Personnel Management and Labor Economics Department, PhD in Public Administration, KRI NAPA, Kharkiv
- Cherchatyi O. I.* Head of Public Service Administration of the Main Department of Public Service Administration of Ukraine in Poltava region, PhD in Public Administration, Poltava
- Diehtiar A. O.* Head of Economic Theory and Finances Department, Doctor of Public Administration, Full Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Dreval Yu. D.* Full Professor of Public Administration and Personnel Policy Department, Doctor of Public Administration, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Dukhonchenko A. A.* Head of Resource-Consultation Center of Main Department of Labour and Social Security of Dnipropetrovsk Regional State Administration, Dnipropetrovsk
- Hlukha V. V.* Postgraduate student of Economic Theory and Finances Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Hrybko O. V.* Leading specialist of Scientific Research Department, PhD in Public Administration, KRI NAPA, Kharkiv
- Hrytsko R. Yu.* Associate Professor of the Infectious Diseases Department, Danylo Halatskyi Lviv National Medical University, PhD in Medicine, Lviv
- Ilchenko N. M.* Associate Professor of Foreign Policy and National Security Department, PhD in Public Administration, KRI NAPA, Kharkiv
- Kalashnyk N. S.* Doctoral student of Public Administration and Local Government Department, PhD in Pedagogy, DRI NAPA, Dnipropetrovsk

- Kaminska T. M.* Full Professor of Economic Theory Department, National University “Yaroslav the Wise Law Academy of Ukraine”, Doctor of Economics, Full Professor, Kharkiv
- Kandziuba S. P.* Associate Professor of Information Technologies and Systems Department, PhD in Technology, Associate Professor, DRI NAPA, Dnipropetrovsk
- Karamysheva L. Ye.* Leading specialist - Legal counsel of Kharkiv State Employment Center, Kharkiv
- Kernychna A. Ye.* Postgraduate student of Entrepreneurship Economics Department, Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas, Ivano-Frankivsk
- Khashyieva L. V.* Senior lecturer of Political Science and Philosophy Department, PhD in Public Administration, 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
- Konotoptseva Yu. V.* Associate Professor of Public Administration and Personnel Policy Department, PhD in Public Administration, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Kotukov O. A.* Associate Professor of Political Science and Philosophy Department, PhD in Sociology, KRI NAPA, Kharkiv
- Kovalchuk V. H.* Deputy Head of Chuguiv District Public Administration, PhD in Economics, Chuguiv
- Lakhyzha M. I.* Deputy Head of State Service Administration of Chief Administration of State Service in Ukraine in Poltava region, Doctor of Public Administration, Associate Professor, Poltava
- Lemishko B. B.* Head doctor of municipal polyclinic №2, leading specialist in family medicine development of Chief Health Care Administration of Lviv Regional Public Administration, seeker of a PhD degree, PhD in Medicine, LRI NAPA, Lviv
- Lisitsyn V. E.* Scientific associate of Research Laboratory of Research-and-development Center for combat-service activity of Interior Troops attached to the Academy of the Interior Troops of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, Kharkiv
- Melnyk I. L.* Student of National University “Yaroslav the Wise Law Academy of Ukraine”, Kharkiv
- Melnychenko O. A.* Full Professor of Economic Policy Department, Doctor of Public Administration, Full Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Melnychenko O. S.* Associate Professor of Organizations Management Department, PhD in Public Administration, ORI NAPA, Odessa
- Melnykov O. S.* Associate Professor of Economic Cybernetics and Marketing Management Department, National Technical University “Kharkiv Polytechnic Institute”, PhD in Economics, Associate Professor, Kharkiv

- Minenko V. L.* Full Professor of Personnel Management and Labour Economics Department, Doctor of Public Administration, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Moroz V. M.* Doctoral student of Economic Theory and Finances Department, PhD in Public Administration, KRI NAPA, Kharkiv
- Mykhailenko H. V.* Seeker of a PhD degree of Public Administration and Management Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Mykholiuk V. M.* Master student of MPA-training faculty, KRI NAPA, Kharkiv;
- Nakonechnyi V. V.* Head of Administration in Lenin region of Kharkiv City Council, Associate Professor of Regional Management and Local Government Department, PhD in Politics, KRI NAPA, Kharkiv
- Nepomniashchii O. M.* Doctoral student of Social and Humanitarian Policy Department, PhD in Economics, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- 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
- Orlov O. V.* Head of Public Administration Informatization Department, PhD in Technology, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Pavliuk A. V.* Head of Transport, Communications and Road Management of Infrastructure and Tourism Department, Chernivtsi Regional Public Administration, Chernivtsi
- Pylypenko N. M.* Postgraduate student of Economic Theory and Finances Department, KRI NAPA, Kharkiv
- 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
- Podpiatnikova A. Ya.* Seeker of a PhD degree of Civil Service and Customs Department, Academy of Customs in Ukraine, Dnipropetrovsk
- Pokataiev P. S.* Associate Professor of Public Administration and Land Cadastre Department, Classic Private University, PhD in Public Administration, Zaporizhzhia
- Pokotylo T. V.* Senior lecturer, Personnel Management and Labour Economics Department, PhD in Public Administration, KRI NAPA, Kharkiv
- Pomaza-*
Ponomarenko A. L. Postgraduate student of Economic Theory and Finances Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Popov S. A.* Deputy Director in Scientific Work, PhD in Technology, ORI NAPA, Odessa
- Popova O. I.* Postgraduate student of Public Administration and Personnel Policy Department, KRI NAPA, Kharkiv

- Popovych N. H.* Doctoral student of Ukrainian Studies Department, PhD in Philology, Associate Professor, NAPA, Kyiv
- Prylutska O. A.* Head of Foreign Languages Department, Donetsk Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, PhD in Philology, Associate Professor, Donetsk
- Rykova L. O.* Seeker of a PhD degree of Organizations Management Department, LRI NAPA, Lviv
- Sakhan O. M.* Associate Professor of Sociology and Political Science Department, National University “Yaroslav the Wise Law Academy of Ukraine”, PhD in Sociology, Kharkiv
- Šenavičius Antanas* Head of Law Department, Social Sciences Faculty, Doctor of Humanitarian Sciences, Associate Professor, Kaunas University of Technology, Lithuania
- Šenavičius Vytautas* Senior lecturer of Business Law Department, Law Faculty, Mykolas Romeris University, Lithuania
- Shchehortsova V. M.* Senior lecturer of Public Administration and Personnel Policy Department, PhD in Public Administration, KRI NAPA, Kharkiv
- Shevchenko M. M.* Associate Professor of National Security Department, PhD in Philosophy, Associate Professor, NAPA, Kyiv
- Shevtsov A. L.* Seeker of a PhD degree of Economic Theory and Finances Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Smyrnova N. S.* Postgraduate student of National Security Department, NAPA, Kyiv
- Sobol R. H.* Associate Professor of Economic Theory and Finances Department, PhD in Public Administration, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Staskevych Yu. M.* Postgraduate student of Public Administration and Management Department, KRI NAPA, Kharkiv.
- Stativka N. V.* Full Professor of Personnel Management and Labour Economics Department, Doctor of Public Administration, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Stepanenko S. V.* Associate Professor of Economic Theory Department, National University of State Tax Service of Ukraine, doctoral student of Institute of Public Administration and Local Government of NAPA, PhD in Public Administration, Kyiv
- Stepanov V. Yu.* Full Professor of Management and Administration Department, Dean of Management Faculty, Kharkiv State Academy of Culture, PhD in Technology, Associate Professor, Kharkiv
- Sychova V. V.* Full Professor of Social and Humanitarian Policy Department, Doctor of Public Administration, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Tolkovanov V. V.* Doctor of Public Law, Head of the National Agency of Ukraine in state service, PhD in Law, Kyiv

- Ulianchenko Yu. O.* Associate Professor of Economic Policy Department, PhD in Public Administration, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Voronianskyi O. V.* Full Professor of UNESCO Department, Petro Vasylenko Kharkiv National Technical University of Agriculture, PhD in History, Associate Professor, Kharkiv
- Vyvytskyi Ya. S.* Full Professor of Entrepreneurship Economics Department, Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas, Doctor of Economics, Full Professor, Ivano-Frankivsk
- Yevdokymov V. O.* Associate Professor of Public Administration and Personnel Policy Department, PhD in Economics, KRI NAPA, Kharkiv
- Yurchenko Ye. O.* Postgraduate student of Economic Policy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Zablotskyi V. V.* Doctoral student of Political Science and Philosophy Department, PhD in Politics, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv.
- Zadorozhna M. I.* Associate Professor of Law Department, Lviv Institute of Interregional Academy of Personnel Management, PhD in Public Administration, Lviv
- Zhadan O. V.* Associate Professor of Personnel Management and Labour Economics Department, PhD in Economics, KRI NAPA, Kharkiv

Наукове видання

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Збірник наукових праць № 2 (42), 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 5.11.2012. Формат 60x84^{1/16}. Папір офсетний. Гарнітура Таймс.
Друк офсетний. Умовн. друк. арк. 29,3. Обл.-вид. арк. 31,25.
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
Віддруковано з оригінал-макета в ТОВ "Оберіг".
61140, м. Харків, просп. Гагаріна, 75, к. 97.