

ISSN 1684-8489

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**Харківський регіональний інститут  
державного управління**

# **АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ № 2 (44)**

Харків  
Видавництво *ХарПІ НАДУ*  
“Магістр”  
2013

*Рекомендовано до друку Вченою радою Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, протокол № 11/188-6 від 17 грудня 2013 р.*

**Редакційна колегія:**

д.філос.н., проф. *В. В. Корженко* (голов. редактор); д.держ.упр., проф. *В. Б. Дзюндзюк* (заст. голов. редактора); д.держ.упр., проф. *Д. В. Карамішев* (відп. секретар); д.держ.упр., проф. *В. М. Бабаєв*; д.соц.н., проф. *В. С. Бакіров*; д.ю.н., проф. *Ю. П. Битяк*; д.держ.упр., доц. *В. Г. Бульба*; д.політ.н., проф. *К. О. Ващенко*; д.політ.н., проф. *В. О. Волков*; д.політ.н., проф. *В. А. Гошовська*; д.держ.упр., проф. *А. О. Дегтяр*; д.держ.упр., проф. *О. В. Долгальова*; 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.пед.н., доц. *В. Е. Лунячек*; д.ю.н., проф. *С. І. Максимов*; д.ф.-м.н., проф. *Ю. Г. Машкаров*; д.держ.упр., доц. *О. В. Орлов*; д.держ.упр., проф. *О. М. Руденко*; д.політ.н., проф. *С. О. Телешун*; д.соц.н., проф. *Л. М. Хижняк*

**Актуальні проблеми державного управління** : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Magistr”, 2013. – № 2 (44). – 296 с.

Статті наукового збірника, що згруповані в 7 розділів, висвітлюють проблемні питання, які постають у сфері теорії та історії державного управління, функціонування механізмів державного управління, регіонального та місцевого самоврядування, державної служби, політичних та правових засад державного управління, глобалізаційних та інтеграційних процесів, соціальної і гуманітарної політики.

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”, 2013. – № 2 (44). – 296 p.

The collection of scientific works comprises 7 sections and elucidates problems theory and history of public administration, philosophy of public administration, functioning of mechanisms of public administration, local government and public service.

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

*Збірник наукових праць включено до переліку наукових фахових видань ВАК України з державного управління (постанова Президії ВАК України від 14 жовтня 2009 р. № 1-05/4 та спеціалізованої інформаційної системи Російського індексу наукового цитування Наукової електронної бібліотеки (Російська Федерація) (ліцензійний договір від 14 серпня 2013 р. № 497-08/2013) ([http://elibrary.ru/title\\_about.asp?id=38297](http://elibrary.ru/title_about.asp?id=38297))*

## ЗМІСТ

<b>ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ</b> .....	7
<i>Бульба В. Г., Поступна О. В., Степанко О. В.</i> Державна гуманітарна політика України щодо розвитку освіти: механізми реалізації .....	7
<i>Мороз В. М.</i> Інституціональні можливості трудового потенціалу в контексті державного управління інституційними змінами .....	14
<i>Степаненко С. В.</i> Проблеми теорії і методології державного регулювання економічного розвитку в умовах трансформаційних змін у суспільстві .....	23
<i>Бережний В. О.</i> Сучасні концепції публічного управління .....	31
<i>Шурма І. М.</i> Соціальний захист інвалідів як об'єкт державного управління ...	38
<i>Владимиров М. В.</i> Державна влада в умовах розвитку громадянського суспільства .....	46
<b>МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ</b> .....	54
<i>Домбровська С. М.</i> Державні механізми менеджменту якості вищої освіти України .....	54
<i>Вітренко-Хрустальова Т. М.</i> Концептуальні засади стратегії державного регулювання інноваційного розвитку економіки України .....	59
<i>Колесов О. М.</i> Сучасний стан охорони довкілля в Україні та результативність державної екологічної політики .....	67
<i>Помаза-Пономаренко А. Л.</i> Розвиток системи державного регулювання земельно-орендних відносин .....	74
<b>РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ</b> ....	81
<i>Сухінін Д. В.</i> Основні підходи, принципи та методи проведення оцінювання, моніторингу та контролю якості місцевих послуг у рамках системи управління якістю “Найкраща якість” .....	81
<i>Терещенко Д. А.</i> Система державного регулювання розвитку трудового потенціалу регіону: теоретико-методологічний аспект .....	88
<i>Монастирний В. М.</i> Шляхи вдосконалення державного регулювання міжрегіонального співробітництва .....	97
<i>Гнатенко А. І.</i> Теоретичні підходи до визначення механізму стратегічного планування у сфері державного управління регіональним розвитком .....	105
<i>Мусєєв М. С.</i> Сучасні практики управління розвитком місцевої інфраструктури .....	113
<i>Волж С. В.</i> Впливи спортивних мегаподій у процесі забезпечення “полісів зростання” та “осей розвитку” .....	122
<b>ПОЛІТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ</b> ....	129
<i>Бублій М. П.</i> Основні характеристики взаємодії громадянського суспільства та держави .....	129
<i>Вировий С. І., Дяченко Н. П.</i> Теоретико-методологічні аспекти соціально-політичних прогностичних досліджень .....	138
<i>Криштанович М. Ф.</i> Місце і роль органів внутрішніх справ у системі забезпечення національної безпеки України .....	144
<i>Селютіна Н. Ф.</i> Модель взаємодії влади та населення на рівні індивіда .....	152

<i>Собченко В. В.</i> Правове регулювання часу відпочинку .....	158
<i>Семенов В. М.</i> Історіографія питання організації діяльності органів влади Слобідської України у другій половині XVII-XVIII ст. ....	163
<i>Садовська А. Л.</i> Посилення гарантій права на доступ до публічної інформації в системі комунікацій між державою та громадянами .....	169
<i>Попов С. А.</i> Обґрунтування методики проведення верифікаційного дослідження .....	178
<b>ДЕРЖАВНА СЛУЖБА: АСПЕКТИ ТА ПРАКТИКИ</b> .....	186
<i>Садковий В. П.</i> Державні механізми реформування та становлення системи підготовки фахівців цивільного захисту України .....	186
<i>Халіняк Марек, Гнидюк Н. А.</i> Керівник державної служби: правовий статус і повноваження .....	191
<i>Коновалова М. В.</i> Організація та функціонування державної служби України в умовах інноваційного розвитку .....	203
<i>Сторожев Р. І.</i> Досвід формування позитивного іміджу державної служби: порівняльний аналіз .....	212
<b>ГЛОБАЛІЗАЦІЙНІ ТА ІНТЕГРАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ</b> .....	223
<i>Глуховенко Ю. М., Труш А. О.</i> Політика Росії и Европейского Союза в сфере гражданской защиты: исторические и правовые аспекты .....	223
<i>Янчжен Шуан.</i> Основные результаты и перспективы развития общественных организаций Китая .....	230
<i>Хайфен Чжен.</i> К вопросу о формировании китайским правительством национальной инновационной системы .....	234
<i>Сергеева О. Ю.</i> Мовний чинник у формуванні та розвитку територіальної громади: європейський досвід .....	238
<i>Шатило О. А.</i> Механізми забезпечення національних економічних інтересів в енергетичній сфері: досвід США .....	245
<i>Ель-Шаманді С. Х.</i> Державне регулювання українсько-польської інвестиційної діяльності на центральному та регіональному рівнях .....	253
<b>СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА</b> .....	260
<i>Ткач О. І., Ларіна Н. Б.</i> Взаємна відповідальність держави і суспільства в соціальній політиці як чинник політичного розвитку .....	260
<i>Дорошенко В. С.</i> До питання управління соціальною сферою .....	265
<i>Лунячек В. Е., Лунячек Н. О.</i> Етична складова як умова ефективного розвитку сфери освіти в Україні .....	272
<i>Меляков А. В.</i> Концептуальні підвалини гуманітарної політики України: до історії формування .....	280
<b>ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ</b> .....	291

## CONTENTS

<b>THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION .....</b>	<b>7</b>
<i>Bulba V. H., Postupna O. V., Stepanko O. V.</i> State humanitarian policy in Ukraine on development of education: implementation mechanisms .....	7
<i>Moroz V. M.</i> Institutional possibility of labor potential in public administration of institutional changes .....	14
<i>Stepanenko S. V.</i> Theoretical and methodological issues of state regulation of economic development under transformational changes in society .....	23
<i>Berezhnyi V. O.</i> Current conception of public administration .....	31
<i>Shurma I. M.</i> Social protection of disabled people as object of public administration .....	38
<i>Vladymyrov M. V.</i> State government in the development of civil society .....	46
<b>MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION .....</b>	<b>54</b>
<i>Dombrovska S. M.</i> State mechanisms of management in quality of higher education in Ukraine .....	54
<i>Vitrenko-Khrustaliova T. M.</i> Conceptual bases for state regulation strategy of innovation development of economy in Ukraine .....	59
<i>Kolienov O. M.</i> Current condition of environmental protection in Ukraine and effectiveness of state environmental policy .....	67
<i>Pomaza-Ponomarenko A. L.</i> Development of state regulation system of land lease relations .....	74
<b>REGIONAL ADMINISTRATION AND LOCAL GOVERNMENT .....</b>	<b>81</b>
<i>Sukhinin D. B.</i> Basic approaches, principles and methods of evaluation, monitoring and quality control of local services within quality management system “The Best Quality” .....	81
<i>Tereshchenko D. A.</i> System of state regulation of regional labor potential development: theoretical and methodological aspect .....	88
<i>Monastyryni V. M.</i> Ways of state regulation improvement of interregional cooperation .....	97
<i>Hnateko A. I.</i> Theoretical approaches to strategic planning mechanism in public administration of regional development .....	105
<i>Musieiev M. S.</i> Current practices of management by local infrastructure development .....	113
<i>Volik S. V.</i> Influence of Sports Mega-Events in the Course of Supporting “Growth Poles” and “Development Axes” .....	122
<b>POLITICAL AND LEGAL FOUNDATIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION .....</b>	<b>129</b>
<i>Bublui M. P.</i> Main characteristics of interaction between civil society and state ....	129
<i>Vyrovnyi S. I., Diachenko N. P.</i> Theoretic-methodological aspects of socio-political prognostic research .....	138

<i>Kryshchanovych M. F.</i> Place and role of internal affairs bodies in national security system of Ukraine .....	144
<i>Seliutina N. F.</i> Model of interaction between power and population at individual level .....	152
<i>Sobchenko V. V.</i> Legal regulation in period of rest .....	158
<i>Semenov V. M.</i> Historiography in organization of power bodies activity of Slobodska Ukraine in second half of XVII – XVIII century .....	163
<i>Sadovska A. L.</i> Strengthening guarantees of law to public information in communication system between state and citizens .....	169
<i>Popov S. A.</i> Justification of the technique of carrying out verification research .....	178
<b>PUBLIC SERVICE: ASPECTS AND PRACTICES</b> .....	186
<i>Sadkovyi V. P.</i> State mechanisms of reformation and becoming of the system of preparation of specialists of civil defence in Ukrain .....	186
<i>Haliniak Marek, Hnydiuk N. A.</i> Head of public service: legal status and power ....	191
<i>Konovalova M. V.</i> Organization and function of public service of Ukraine in innovative development .....	203
<i>Storozhev R. I.</i> Experience in formation of positive image of public service: comparative analysis .....	212
<b>GLOBALIZATION AND INTEGRATION PROCESSES</b> .....	223
<i>Hlukhovenko Yu. M., Trush A. O.</i> Policy in Russia and European Union in civil protection: historical and legal aspects .....	223
<i>Shuang Yanzhen.</i> Basic results and perspectives in development of public organizations of China .....	230
<i>Zheng Haifeng.</i> On issue about national innovative system formation by Chinese government .....	234
<i>Serhieieva O. Yu.</i> Language factor in formation and development of territorial society: European experience .....	238
<i>Shatylo O. A.</i> Mechanisms of national economic interests in energy sphere: from experience of USA .....	245
<i>El-Shamandi S. H.</i> State regulation of Ukrainian-Polish investment activity at central and regional levels .....	253
<b>SOCIAL AND HUMANITARIAN POLICY</b> .....	260
<i>Tkach O. I., Larina N. B.</i> Mutual responsibility of state and society in social policy as factor of political development .....	260
<i>Doroshenko V. S.</i> On issue of management in social sphere .....	265
<i>Luniachek N. O.</i> Ethical component as a condition for effective development of education in Ukraine .....	272
<i>Meliakov A. V.</i> Conceptual bases of humanitarian policy in Ukraine: to history of formation .....	280
<b>CONTRIBUTORS</b> .....	291

## ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351/37.014(477)

В. Г. БУЛЬБА, О. В. ПОСТУПНА, О. В. СТЕПАНКО

### ДЕРЖАВНА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ ЩОДО РОЗВИТКУ ОСВІТИ: МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ

*Досліджено процес формування гуманітарної політики України щодо розвитку освіти, визначено особливості функціонування механізмів її реалізації та обґрунтовано доцільність об'єднання зусиль державних і недержавних органів, усіх суб'єктів для формування єдиного гуманітарного простору, розробки дієвих механізмів реалізації державної гуманітарної політики.*

**Ключові слова:** гуманітарна політика; суспільство знань; система освіти; механізми реалізації.

*The article examines the process of formation of the humanitarian policy of Ukraine for the development of education, defined the peculiarities of functioning of the mechanisms for the implementation of this policy and expediency of combining the efforts of State and non-State bodies, all subjects on the formation of a single humanitarian space for the development of effective mechanisms of realization of State humanitarian policy.*

**Key words:** humanitarian policy; the society of knowledge; the education system; mechanisms of implementation.

Потенціал гуманітарної сфери на початку третього тисячоліття в розвинених країнах, як стверджують В. Скуратівський, В. Трошинський і С. Чукут, перетворився на важливий економічний ресурс, вигідну галузь вкладення капіталу [11, с. 13]. Тож, країни вкладають інвестиції передусім у розвиток цієї сфери, оскільки її рівень визначає національну безпеку країни і людини.

Сьогодні в Україні активізується процес удосконалення суспільства в напрямі наближення до потреб людини в усіх сферах суспільного життя, створюються умови для розкриття творчого потенціалу й самореалізації кожної особистості відповідно до її потреб та інтересів. Для цього на вищому рівні визначаються пріоритетні напрями державної політики щодо розвитку галузей вітчизняної гуманітарної сфери. За словами Президента України В. Януковича, ключові пріоритети гуманітарної політики країни передбачають фінансування всієї гуманітарної сфери за принципом “інвестування в людей – інвестування в майбутнє” [7, с. 150]. Отже, в Україні утверджується розуміння самоцінності гуманітарної сфери, в якій одне з

провідних місць займає освіта, оскільки саме ця галузь, як справедливо зазначає С. Гончаренко, виконує три найважливіші функції в суспільстві: “людинотворчу – забезпечення певного рівня знань, грамотності; стану емоційно-вольової сфери, поведінкових орієнтацій, готовності до виконання різних соціальних ролей, видів діяльності тощо; технологічну – забезпечення “бази життя”; формування навичок і вмій трудової, громадської, господарської, професійної діяльності; розвиток комунікативності в різних видах діяльності тощо; гуманістичну – виховання людей в душі миру, високої моральності, культури, розуміння пріоритетів загальнолюдських цінностей (життя, праці, самої людини, природи тощо)” [2, с. 614-615].

Процеси формування й реалізації державної політики в освітній сфері України, що відбуваються впродовж останніх 20 років, а також радикальні перетворення в управлінні освітою все частіше стають предметом дослідження вітчизняних науковців і практиків (С. Андрейчук, В. Андрущенко, К. Астахова, М. Білинська, І. Вакарчук, Л. Ващенко, В. Гальперіна, В. Гамаюнов, П. Кухарчук, В. Луговий, Т. Лукіна, В. Лунячек, В. Лутай, А. Мазак, С. Майборода, В. Огаренко, І. Панченко, І. Пасінович, М. Попович, Т. Ярцева та ін.). Визначенню складових механізмів реалізації державної політики в галузі освіти, їх специфічних особливостей присвячено наукові праці таких учених, як В. Андрієнко, Л. Антошкіна, Т. Боголіб, І. Бондар, Й. Бескида, С. Домбровська, Ю. Журавльова, І. Каленюк, В. Коваленко, Н. Колісниченко, В. Марцинкевич, В. Остапчук, К. Павлюк, Л. Яременко, М. Яструбський та ін.

Незважаючи на наведену досить велику кількість наукових праць, присвячених вивченню стану вітчизняної освіти, недостатнім залишаються дослідження, в яких би визначалися концептуальні основи гуманітарної політики щодо розвитку освітньої галузі як складової цілісної системи гуманітарної сфери. Проте особливості функціонування гуманітарної сфери України, проблеми розвитку духовно-культурної сфери в контексті сучасної гуманітарної політики, концептуальне бачення щодо вдосконалення цієї політики розкрито в роботах таких авторів, як В. Бех, С. Вдовенко, В. Дзоз, В. Деріга, О. Дніпров, С. Здіорук, С. Зубченко, С. Кіндзерський, В. Ковальчук, А. Меляков, Л. Мисів, П. Петровський, Т. Раєвич, Ю. Рубан, В. Скуратівський, М. Ткаченко, В. Трошинський, І. Черничко, С. Чукут та ін. Безперечно, праці цих науковців становлять значний науковий і практичний інтерес у процесі формування гуманітарної політики України, проте в них приділено недостатньо уваги дослідженню стану механізмів реалізації цієї політики, визначенню прогалин в її проведенні щодо розвитку конкретних галузей гуманітарної сфери, в тому числі й освіти.

Мета статті – дослідити процес формування гуманітарної політики України щодо розвитку освіти, визначити особливості функціонування механізмів реалізації цієї політики, а також обґрунтувати доцільність об’єднання зусиль державних і недержавних органів, усіх суб’єктів на формування єдиного гуманітарного простору, на розробку дієвих механізмів реалізації гуманітарної політики, орієнтованих на максимальне розкриття потенціалу кожної людини і суспільства в цілому.



Для забезпечення функціонування й розвитку освітньої галузі України формується державна освітня політика, в якій об'єктом стає освіта як суспільне благо та інтелектуальний і матеріальний ресурс суспільства, а також як система освітніх інституцій. Досліджуючи шкільну освіту, В. Кравченко зазначає, що державна політика в цій галузі – це “курс дій органів державної влади, що спрямований на розв'язання комплексу проблем у шкільній галузі освіти з метою забезпечення ефективності її роботи, покращення функціонування тощо, відповідно до поставлених цілей, напрямів, принципів” [3, с. 145]. Автор стверджує, що здійснення цієї політики складається з певної послідовності дій (етапів, стадій, підстадій) “циклу політики” і включає в цілому постановку порядку денного, формулювання політики, прийняття рішення, упровадження політики, її оцінювання. Безумовно, це стосується не тільки шкільної галузі, а всієї освітньої галузі в цілому, структура якої, відповідно до Закону України “Про освіту”, включає дошкільну, загальну середню, позашкільну, професійно-технічну, вищу, післядипломну освіту, а також аспірантуру, докторантуру та самоосвіту [8, с. 18-19]. У цьому ж законодавчому акті зазначено, що державна політика в галузі освіти визначається Верховною Радою України відповідно Конституції України і здійснюється органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Таким чином, процес формування концептуальних основ державної політики щодо розвитку освіти (визначення цілей, завдань, розробка механізмів реалізації освітньої політики) відбувається саме на вищому рівні, а на центральному, регіональному й місцевому рівнях уже відбувається сам процес реалізації політики шляхом впровадження в дію розроблених механізмів і здійснюється контроль за втіленням цієї політики.

Серед основних механізмів реалізації державної політики щодо розвитку освіти можна назвати такі: правовий – прийняття нормативно-правових актів та розробка засобів їх застосування; організаційний – створення й функціонування ефективної організаційної структури державно-громадського управління в освітній галузі; фінансово-економічний – розробка і використання інструментів економічної політики для розвитку галузі; кадровий – професійна підготовка кадрів для здійснення освітньої діяльності в навчальних закладах; соціальний – забезпечення соціального розвитку колективів закладів освіти та осіб, що отримують освітні послуги; мотиваційні – створення морально-психологічного підґрунтя і мотиваційних умов освітньої діяльності; матеріально-технічний – забезпечення умов для використання приміщень, земельних ділянок з боку навчальних закладів усіх форм власності та для отримання комунальних послуг; розроблення, виготовлення та постачання закладам освіти сучасного обладнання, засобів навчання для здійснення навчально-виховного процесу, комплектування фондів бібліотек тощо. Також до таких механізмів останнім часом відносять і моніторинг управління якістю освіти, механізм управління інноваційним розвитком та інші новоутворені механізми.

Варто відзначити, що, починаючи з проголошення незалежності, в Україні відбувається процес реформування національної освітньої галузі, який впливає на визначення основних напрямів, пріоритетів, завдань і механізмів реалізації

державної освітньої політики, що відображаються у відповідних нормативно-правових актах. Саме цей процес викликає інтерес у вітчизняних науковців, які досліджують зміни у формуванні освітньої політики або розвитку державного управління освітою та визначають певні етапи й особливості цієї динаміки. Так, І. Приходько визначає основні етапи розвитку державного управління системою вищої освіти в Україні в аграрному секторі та виділяє негативні й позитивні моменти кожного етапу [6]. С. Андрейчук встановлює основні етапи еволюції системи державного управління освітою в умовах незалежності, а саме: становлення державності України; реформування державного управління освітою; модернізації ний етап [1, с. 5]. І. Сікорська виокремила етапи розвитку національної вищої освіти та виявила динаміку розвитку взаємин вищої школи і державного управління в низці “міжнародний простір – держава – регіон – вищий навчальний заклад” [10, с. 8].

Більш повно, на нашу думку, представлено результати дослідження Є. Красняковим, де він виділяє сім етапів розвитку державної політики в галузі освіти України, а саме: 1) травень 1991 р. – березень 1996 р. – ухвалення Закону Української РСР “Про освіту” та затвердження державної національної програми “Освіта” (Україна ХХІ століття); 2) березень 1996 р. – грудень 1998 р. – удосконалення базового законодавства про освіту, ухвалення Закону України “Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР “Про освіту””, який за своєю суттю, змістом і напрямками став фактично новою редакцією Закону України “Про освіту”; 3) грудень 1998 р. – січень 2002 р. – прийняття законів прямої дії, що визначають стратегію розвитку національно освіти, закріплюють її нормативи, вимоги, стандарти, законодавчо регулюють відносини всіх структурних підрозділів освіти; 4) січень 2002 р. – жовтень 2002 р. – утілення в життя окремих положень законів прямої дії шляхом формування нормативно-правової бази галузі освіти; розробка стратегічного документа щодо розвитку освіти, підготовка до затвердження цільових державних програм; 5) жовтень 2002 р. – липень 2010 р. – затвердження стратегічного плану дій – Національної доктрини розвитку освіти, формування відповідної нормативно-правової бази, спрямованої на її реалізацію; 6) липень 2010 р. – жовтень 2011 р. – забезпечення поліпшення функціонування та інноваційного розвитку освіти, підвищення її якості та доступності, коригування завдань та заходів відповідно до сучасних потреб (запровадження 11-річного терміну навчання в загальноосвітніх навчальних закладах та обов’язкової дошкільної освіти дітей 5-річного віку), інтеграції до європейського освітнього простору; 7) жовтень 2011 р. – по теперішній час – ухвалення Національної стратегії розвитку освіти України на 2012 – 2021 рр., визначення основних напрямів дальшого розвитку системи освіти [4, с. 22-23].

Слід зазначити, що кожний із визначених вище етапів характеризується прийняттям значної кількості нормативних актів, суть яких зводиться до збереження досягнень минулого й одночасного приведення системи освіти у відповідність до нових соціально-економічних вимог і процесів державотворення, забезпечення умов перспективного розвитку галузі в процесі входження України в систему міжнародної співпраці. На підставі обстеження

нормативно-правового забезпечення функціонування вітчизняної освіти можна зробити висновок, що в Україні створена міцна законодавча база, яка забезпечує її розвиток відповідно до сучасних вимог. Разом із тим освітня практика демонструє наявність значних прогалин у нормативно-правовому регулюванні відносин суб'єктів навчального процесу, визначенні протиріч між положеннями окремих правових актів. Вирішення проблем, що виникають у функціонуванні системи освіти, потребує вдосконалення та розвитку правової основи. Саме на цей факт наголошується в Національній стратегії розвитку освіти в Україні до 2021 р. у розділі “Основні напрями реалізації Національної стратегії”, де першим пунктом визначається “оновлення законодавства України у сфері освіти” [8] шляхом підготовки низки нових законодавчих і нормативно-правових актів і вдосконалення нині чинних. Крім того, в цьому документі чітко виділено й інші напрями реалізації стратегії розвитку освіти, а саме: удосконалення структури системи освіти; модернізація змісту освіти; забезпечення національного виховання, розвитку і соціалізації дітей і молоді; інформатизація освіти; посилення кадрового потенціалу системи освіти; підтримка наукової та інноваційної діяльності; модернізація системи управління освітою; розробка та підтримка програм у сфері освіти. Таким чином, у Національній стратегії розроблено й представлено механізми реалізації державної політики щодо розвитку освіти, які мають забезпечити підвищення якості вітчизняної галузі, її інноваційний розвиток.

Зауважимо, що серед основних актуальних проблем в освіті, зазначених в Національній стратегії, виділяються й ті, що тісно пов'язані з ринком праці – недостатня відповідність освітніх послуг вимогам суспільства, запитам особистості, потребам ринку праці; недостатня орієнтованість структури і змісту професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти на потреби ринку праці та сучасні економічні виклики; не відпрацьованість ефективної системи працевлаштування випускників вищих навчальних закладів, їх професійного супроводження. З метою вирішення вище наведених проблем в документі визначено лише одне завдання і лише у вищій освіті, яке заключається в такому: “залучення роботодавців до співпраці з вищими навчальними закладами, зокрема, до участі у розробленні стандартів вищої освіти, організації проходження практики студентами, вирішенні питань надання першого робочого місця випускникам” [Там же]. На жаль, сам механізм взаємодії керівників навчальних закладів професійної освіти і роботодавців, удосконалення якого є актуальним вже протягом майже двадцяти років, не прописаний.

Для вирішення цього питання, на нашу думку, потрібно звернути увагу, перш за все, на роботодавців, які висловлюють своє занепокоєння динамічним зниженням якості в підготовці професійних кадрів для ринку праці, особливо протягом останніх років. Так, ще в 2006 і 2007 рр. на цій проблемі неодноразово наголошував виконавчий віце-президент Конфедерації роботодавців України О. Мірошніченко, який виділив такі основні блоки проблеми:

– в Україні практично відсутній законодавчо врегульований, зрозумілий і прозорий механізм участі роботодавців у процесі професійного навчання;

– замала кількість роботодавців представлена в радах, колегіях і комісіях при органах державної влади з питань розвитку професійної освіти та ринку праці, що не дає можливості роботодавцям впливати на хід формування і реалізацію державної політики у сфері праці й професійної освіти;

– роботодавець практично усунутий від участі в реальному формуванні державного замовлення на підготовку фахівців, розробці навчальних програм, здійсненні контролю поточних і підсумкових знань, отриманих учнями і студентами під час навчання;

– інвестуючи знання, роботодавці не мають можливості впливати на визначення розмірів витрат на професійне навчання;

– у державі відсутні заходи щодо формування позитивного іміджу робітничої професії в українському суспільстві [5].

Безперечно, позитивним кроком у цьому питанні можна вважати активізацію діяльності Громадської гуманітарної ради при Президенті України, яка стала осередком обговорення актуальних проблем, рекомендацій, проєктів стосовно реформування гуманітарної сфери в цілому. Однак майже за три роки свого функціонування Рада, на жаль, так і не розробила й не запропонувала підходи щодо вдосконалення механізму взаємодії керівників навчальних закладів професійної освіти і роботодавців, який є вирішальним для забезпечення сталого розвитку українського суспільства.

Таким чином, можна стверджувати, що в Україні підвищується інтерес вітчизняних науковців до вивчення динамічного розвитку державної освітньої політики. Це пояснюється, на нашу думку, тим, що, по-перше, після проголошення незалежності України відбулися трансформаційні перетворення в політичній, економічній, соціальній та ідеологічній сферах країни, що призвели до змін в її соціальних і гуманітарних пріоритетах, включаючи освіту; по-друге, система освіти сприяє переходу до інформаційного суспільства, а молоде покоління, яке здобуває певні освітні рівні, є основним стратегічним резервом держави в реалізації соціально-економічних реформ; по-третє, участь України в євроінтеграційних процесах, приєднання її до Болонського процесу з метою покращання національної системи освіти, пошуку й запровадження найкращих світових здобутків в освіті та науці зобов'язує керівництво країни більш активно проводити модернізацію освітньої галузі.

Однак слід зазначити, що, вивчаючи динамічні процеси державної гуманітарної політики лише щодо розвитку освітньої галузі, ми не можемо повною мірою відобразити стан всієї гуманітарної сфери країни, оскільки інші галузі цієї сфери потребують одночасного піклування й інвестування з боку держави, особливо тих, що відповідають за духовний розвиток суспільства та задоволення духовних потреб людини – науки, культури, релігійного життя тощо. З огляду на це при формуванні державної гуманітарної політики в Україні мають бути розроблені заходи, спрямовані на підтримку якісного функціонування й розвитку гуманітарної сфери як цілісної системи, та на підвищення рівня духовної мобільності суспільства.

## Література:

1. *Андрейчук С. К.* Державне управління реформуванням вищої освіти в Україні в контексті Болонського процесу : автореф. дис. ...к.держ.упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / С. К. Андрейчук. – Львів, 2007. – 21 с.
2. *Гончаренко С. У.* Освіта / С. У. Гончаренко // Енциклопедія освіти ; Акад. пед. наук України ; гол. ред. В. Г. Кремень. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – С. 614–616.
3. *Кравченко В. В.* Державна політика у галузі шкільної освіти / В. В. Кравченко // Енциклопедичний словник з державного управління [уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна]. – К. : НАДУ, 2010. – С. 145.
4. *Красняков Є. В.* Формування державної політики в галузі освіти України на загальнодержавному рівні / Є. В. Красняков // Вісник державної служби України. – 2010. – № 3. – С. 19–24.
5. *Мірошниченко О.* Механізми взаємодії системи освіти і роботодавців в підготовці професійних кадрів для ринку праці [Електронний ресурс] / О. Мірошниченко // Офіц. сайт Конфедерації роботодавців України : Прес-центр. Виступи, коментарі. – Режим доступу : <http://www.confedu.org/ua/presscentre/comments/237.html>.
6. *Приходько І. П.* Основні етапи розвитку державного управління системою вищої освіти в аграрному секторі [Електронний ресурс] / І. П. Приходько // Науковий вісник Академії муніципального управління : зб. наук. пр. Серія “Управління”. – 2010. – Вип. 4. – Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Nvamu\\_upravl/2010\\_4/26.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Nvamu_upravl/2010_4/26.pdf).
7. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році : щорічне послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2013. – 576 с.
8. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні до 2021 року [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 25.06.2013 р. № 344/2013. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/15828.html>.
9. Про освіту : Закон України від 23 травня 1991 р. № 1060-XII // Освіта України. Збірник законів : довідкове вид. / за ред. С. О. Борисенка. – Х. : Бурун Книга, 2007. – С. 3–46.
10. *Сікорська І. М.* Удосконалення державного управління вищою освітою в контексті європейської інтеграції : автореф. дис. ...к.держ.упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / І. М. Сікорська. – Донецьк, 2006. – 26 с.
11. *Скуратівський В.* Гуманітарна політика в Україні : навч. посіб. / В. Скуратівський, В. Трощинський, С. Чукут. – К. : Вид-во УАДУ ; Міленіум, 2002. – 262 с.

Надійшла до редколегії 28.10.2013 р.

УДК 351:338.2

В. М. МОРОЗ

## ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ МОЖЛИВОСТІ ТРУДОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ В КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНСТИТУЦІЙНИМИ ЗМІНАМИ

*Обґрунтовано можливість використання механізму трудового потенціалу як складової інституціональних змін системи трудових можливостей для інституційного розвитку. Викладено теоретико-методологічні узагальнення щодо місця інституту держави в межах інституціональних перетворень, а також її ролі у формуванні інституціонального середовища для розвитку трудових можливостей суспільства.*

**Ключові слова:** трудовий потенціал; інституціональні зміни; інститути та інституції; державне управління; інституціональний простір; механізм трудового потенціалу.

*In this article there's grounded the possibility of using the mechanism of labor potential, as part of institutional change of employment opportunities for development. In addition, the article provides theoretical and methodological generalizations about a place within the institution of state of institutional changes and its role in shaping the institutional environment for the development of labour opportunities of society. The result of the findings of the paper is to state administration of labor potential.*

**Key words:** employment potential, institutional changes, institutes and institutions, governance, institutional space, the mechanism of labor potential.

У щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році” міститься теза, зміст якої пов’язано з необхідністю пошуку нових антикризових механізмів та інституцій, які здатні забезпечити очікувані інституціональні зміни [14, с. 49]. Зокрема, Президент звернув увагу на визначальну значущість інституційного забезпечення для реалізації Програми економічних реформ та соціально-гуманітарного розвитку України. Проблематика інституціональних перетворень постійно перебуває в межах уваги наукового співтовариства. Серед останніх науково-комунікативних заходів, зміст роботи яких було пов’язано з висвітленням теоретико-методологічних проблем інституціональної трансформації, слід виділити науково-практичну конференцію “Інституціональні зміни глобальної господарської системи” (30.03.2013 р., м. Харків) за участю Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна (тематичний напрям – зміни інститутів глобальної господарської системи та визначення вектору їх пріоритетного розвитку) та науково-практичну конференцію “Соціально-економічний розвиток України та

регіонів” (22.11.2012 р., м. Івано-Франківськ), організовану та проведену Західноукраїнським науковим товариством (тематичний напрям – наукове забезпечення процесів реформування соціально-економічних відносин). Крім того, слід звернути увагу, що проблематика інституціональних перетворень досить тісно пов’язана з реалізацією Указу Президента України “Про Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [15], а саме тією його частиною, яка стосується вдосконалення механізмів управління відповідними сферами суспільно економічних відносин. Актуальність дослідження інституціональних змін як результат реалізації суб’єктами державноуправлінського впливу наданих їм повноважень обумовлена насамперед тим, що соціальна, політична та економічна поведінка основних учасників суспільного розвитку є результатом функціонування існуючої системи норм та правил, а отже, держава як основний інститут політичної системи суспільства є відповідальною за розвиток інституціонального середовища, а також динаміку та спрямованість відповідних інституціональних перетворень.

Проблематика інституціоналізму в тому чи іншому контексті свого багатогранного змісту була розглянута в роботах Т. Веблена, О. Вільямсона, Дж. Гобсона, Дж. Коммонса, У. Мітчелла, Д. Норта, Р. Фогеля. Теоретико-методологічні та соціально-економічні аспекти державного регулювання економіки в межах інституціональної теорії набули свого розвитку в роботах С. Брю, Дж. Бьюкенена, Дж. Гелбрейта, Є. Домара, Дж. Кейнса, Р. Коуза, Д. Норта, В. Ойкена, П. Самуельсона, Р. Солоу, Дж. Стігліца, Я. Тінбергена, Ф. Хайєка, Р. Харрода, Й. Шумпетера, Л. Єрхарда та багатьох інших. Серед українських та російських учених, до кола наукових інтересів яких входили питання інституціональної теорії, слід виділити В. Гейця, Г. Гайдай, А. Гриценка, С. Кірдіну, Н. Лебедєву, Н. Манохіну, І. Малога, О. Покатаєву, О. Прутську, В. Радаєва, В. Тамбовцева, В. Тарасевича, А. Ткача, В. Якубенко та ін. Вагомий внесок у дослідження інституціональних аспектів функціонування та розвитку соціально-трудомих відносин було зроблено С. Бандуром, Д. Богинею, В. Васильченко, О. Грішнвою, М. Долішним, А. Колотом, Е. Лібановою, Л. Шевченко та іншими дослідниками.

Проблематикою інституціональних змін у межах державноуправлінської науки займалися такі вчені, як В. Бакуменко, В. Бодров, Л. Біла, М. Будник, Г. Лопушняк, А. Демичева, А. Колодій, В. Корженко, А. Кузнецов, В. Кириленко, Е. Кучменко, О. Лазор, В. Малиновський, О. Мордвінов, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Огаренко, В. Онікієнко, В. Стрельцов та багато інших дослідників. Цікаво, що початок активного використання ідей інституціоналізму в науковому просторі України майже співпав з періодом становлення науки державного управління (галузь науки державного управління офіційно була запроваджена постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження переліку галузей науки, з яких може бути присуджений науковий ступінь” [13]) Попри порівняно високий ступінь

наукового опрацювання проблематики інституціональних змін, у тому числі і в межах науки державного управління, слід звернути увагу на існування множини можливих напрямів наукового пошуку, кожен з яких є унікальним і таким, що заслуговує на увагу науковців і практиків.

Інституціональні зміни у сфері соціально-трудових відносин є необхідною умовою повноцінного функціонування та розвитку системи трудового потенціалу соціального об'єкта. Безперервна трансформація соціальних та економічних інститутів обумовлює розвиток інституціонального середовища, в межах якого відбувається формування якісних та кількісних характеристик трудового потенціалу. Інституціональні перетворення можуть бути розглянуті як мета та механізм державноуправлінського впливу. Фахівці Національного інституту стратегічних досліджень, до основних завдань якого входить у тому числі і участь у формуванні інституціонального середовища (забезпечення наукової експертизи проєктів законодавчих та інших нормативно-правових актів, державних заходів соціально-політичного спрямування), на одному з останніх науково-комунікативних заходів презентували науковій спільноті аналітичну доповідь “Напрями оптимізації державної політики в сфері розвитку трудового потенціалу України”, в межах якої О. Кочеміровська звернула увагу на необхідність інституційно-правового забезпечення державної політики щодо розв'язання проблем якісного наповнення ринку праці в контексті реалізації загальної економічної стратегії держави. На переконання вченого, “Україна опинилась в інституційній пастці, коли неможливо узгодити ефективний розвиток і короткострокову модель поведінки” [9, с. 27]. Отже, дослідження проблематики трудового потенціалу в межах інституціональної доктрини наукового знання є одним з тих напрямів наукового пошуку, результати якого сприяють вирішенню проблеми ефективності методів державного регулювання ринку праці та механізмів перерозподілу зайнятості за видами діяльності та секторами економіки.

Метою роботи є розглянути можливість використання резервів інституції трудового потенціалу в межах державноуправлінського впливу на зміст і динаміку інституціональних перетворень.

Неоінституціональна доктрина економічної теорії розглядає питання інституціональних змін у контексті єдності двох основних підходів [12, с. 357]: 1) виникнення інститутів є результатом реалізації волі суспільства (цілеспрямована діяльність групи осіб); 2) інститути виникають у результаті взаємодії великої кількості економічних агентів, які прагнуть до задоволення власних потреб (закон, мова, гроші, ринки і ціни, держава, ставка відсотка і земельна рента, тощо). Обидві підходи передбачають порівняно не потужну динаміку трансформаційних перетворень, тобто процес виникнення і розвитку інститутів здійснюється повільно (еволюційно), хоча “формальні правила можна змінити за одну ніч шляхом утворення політичних або юридичних рішень, неформальні обмеження, втілені у звичаях, традиціях і кодексах поведінки, набагато менш сприятливі до свідомих людських зусиль” [10, с. 24]. Природа виникнення інститутів пов'язана з інституціями, з якими вони



перебувають у діалектичній єдності, хоча не завжди зміна інституту обумовлює зміну інституції та навпаки. Нагадаємо, що Д. Норт визначає інституції як “правила гри” або як обмежувальні рамки, що розглядаються окремо від індивідів та організацій [10, с. 24]. Становлення “правил гри” відбувається внаслідок розвитку норм і традицій, які є джерелом для відповідних трансформацій. На думку Т. Веблена, матеріальна цивілізація як і вся людська культура являє собою систему інститутів або інституційну структуру (тут має місце певне ототожнення між категорією “інституційна структура” та “інституційна система”), джерелом виникнення яких є звички. Таким чином, розвиток культури (інституції) – це кумулятивна послідовність формування звичок. Виникає питання, чи може інститут держави змінити інституцію трудового потенціалу без зміни відповідних звичок і традицій? Виникає ситуація, за якою зміна інституціонального середовища стає можливою через зміну “правил гри”, які у свою чергу, мають в основі відповідні неформальні норми та правила, у тому числі і звички. На думку Р. Нуреєва, ці звички “складаються в суспільстві під час контакту людей. Вони одночасно і зумовлені цим суспільством, і є наслідком діяльності кожного з індивідів. Тобто, маємо діалектику загального та одиничного. Загальне є наслідком одиничного і його передумовою. І навпаки: одне є умовою іншого, і кожне переходить з одного в одне. Індивіди, виконуючи (або порушуючи) правила, поступово приходять до їх модифікації та розвитку” [11, с. 77]. Серед основних причин інституціонального розвитку Т. Веблен визначив схильності людини до “безглуздої”, непрагматичної творчої діяльності та експериментування. В основі такої діяльності, на переконання дослідника, є “бездіяльна цікавість”, яка, на його думку, є основною причиною соціальних, наукових і технологічних змін. “Бездіяльна цікавість” створює нові стереотипи мислення і сприяє появі нових інститутів. В якості ще одного джерела інституціональних змін Т. Веблен виділяв міжорганізаційні конфлікти або конфлікти між інститутами, особливо тими, які склалися під час різних історичних і культурних епох [3]. Така точка зору дослідника не суперечить вищенаведеним поглядам, в основу яких покладено звичаї та необхідність змін “правил гри”. Цікавою, на нашу думку, є паралель між непрагматичною творчою діяльністю і експериментуванням як джерелом інституціональних змін у Т. Веблена та творчою свободою як джерела для “творіння з нічого, недетерміновано, додаючи енергію до світового кругообігу енергії” у М. Бердяєва [2, с. 224]. Обидва підходи передбачають інституціональні перетворення. Крім того, творча складова (людське “Я” або потенціал людини) виступає основною рушійною силою для відповідної трансформації. Щодо необхідності порушення “правил гри” для зміни інституціонального середовища, то тут слід звернути увагу на ще одну тезу М. Бердяєва: “Творчу таємницю буття не можна сприймати пасивно, в атмосфері слухняності та матеріальності світу. Її можна пізнати лише активно, в атмосфері самого творчого акту” [Там же, с. 224–225]. У свою чергу, “творчий акт” М. Бердяєва, в контексті необхідності порушення “правил гри” для зміни

інституціонального середовища досить логічно поєднується з “творчим руйнуванням” у Й. Шумпетера, який серед факторів інституціонального розвитку визначив інноваційну діяльність активних членів суспільства та технологічний прогрес у якості домінуючих [19].

Слід звернути увагу на нетотожності змісту процесів, пов’язаних з інституційними та інституціональними змінами. У науковій літературі така межа є досить умовною, що спричиняє деяке викривлення сутності явищ. Наприклад, В. Мельник дає визначення інституціональних змін, приймаючи за основу процес зміни інститутів: “виходячи з таких уявлень про феномен інституту, під інституціональними змінами розумітимемо зміни однієї чи декількох з наведених його складових. Отже, інституціональні зміни – це не зміни в поведінці адресатів відповідних обмежень, а зміни змісту складових останніх, які (зміни) дозволяють адресатам зазначених обмежень приймати рішення щодо своїх дій у стосунках з контрагентами” [7, с. 41]. Схожої позиції дотримується В. Решетило, яка, на відміну від вищенаведеного визначення (тлумачення змісту інституціональних змін через визначення інституційних трансформацій), дає тлумачення інституційним змінам, використовуючи зміст інституціональних перетворень: “інституційні зміни соціально економічних систем, що трансформуються, можуть бути визначені як складний процес системних взаємодій, що виникають під впливом зовнішніх і внутрішніх флуктуацій і що приводить інституційну систему в точку біфуркації й існування кількох можливих траєкторій її подальшого розвитку” [16, с. 50]. Безумовно, ці підходи сприяють розумінню сутності інституціональних змін і розкривають зміст відповідних процесів, але разом з тим, вони не дозволяють визначити множину та природу причинно-наслідкових зв’язків, які обумовлюють ці процеси. Ми погоджуємося, що зміна інститутів сприяє (створює підґрунтя для) розвитку інституціональних утворень і в такому контексті дійсно можна ототожнювати ці процеси. Разом з тим, не кожне інституційне перетворення (зміна інститутів) неодмінно забезпечує трансформацію інституціональної системи (зміну інституцій). З огляду на предмет нашої уваги, слід визначити, що дії держави, наприклад ті, що пов’язані з формуванням нових інститутів (органів влади) або трансформації вже наявних, не завжди можуть впливати на зміну трудового потенціалу як інституції. Крім того, зміна трудового потенціалу як інституції не обов’язково обумовить зміну відповідних інститутів.

Для розуміння змісту інституціональних змін слід звернути увагу на думку А. Ткача, який під інституціональними змінами розуміє такі перетворення, які знаменують виникнення нових правил з відповідними механізмами забезпечення їх дотримання, відмиранням старих правил, а також змінами структури трансакцій у рамках існуючого переліку правил для їх учасників [17]. Майже саме таке визначення змісту інституціональних змін можемо зустріти і у В. Гребеннікова [5]. Вищенаведене тлумачення зосереджує увагу не лише на питаннях зміни інститутів (характерно для інституційних змін), а і на механізмах, які, власне, і забезпечують самі зміни.

Цей аспект є вкрай важливим для розуміння різниці між відповідними категоріями. У контексті цього зауваження трудовий потенціал, як інституція повинен містити механізми (способи) зміни правил. Перефразувавши відоме визначення соціального механізму, яке було надано Г. Атаманчуком [1, с. 100], спробуємо визначити ту частину трудового потенціалу як інституції, яка безпосередньо стосується її прояву в якості механізму змін відповідних інститутів. Отже, механізм трудового потенціалу як складова інституціональних змін системи трудових можливостей є сукупністю елементів інституцій свободи та праці (людського “Я” та розуму) які перебувають у логічному взаємозв’язку між собою та за допомогою яких людина відчуває власні потреби в контексті їх єдності з потребами суспільства (держави), закріплює їх у власних мотиваційних утвореннях та діях, підґрунтям для яких є культурно-релігійна система відповідної спільноти. За допомогою такого механізму відбувається своєрідне програмування функцій відповідних інститутів, їх ролі та визначення їх цінності (корисності) для досягнення встановленої мети (задоволення потреб). Спрощено дія цього механізму має такий вигляд (послідовність етапів): 1) людське “Я” (творча свобода або в нашій інтерпретації – потенціал) визначає рівень бажаного (результату) та формує відповідні цілі, а також встановлює задачу; 2) ідентифікує встановлені цілі з можливостями середовища (простору, в якому передбачено здійснення відповідних дій) та визначає стратегію і тактику поведінки; 3) узгоджує цілі з цілями суспільства (держави) (саме на цьому етапі можлива трансформація інститутів, які не відповідають потребам або не сприяють досягненню встановленої мети): “що я та мої співгромадяни можемо зробити за допомогою держави для того, щоб нам легше було виконувати свої власні індивідуальні обов’язки, досягати індивідуальних цілей та, перш за все, захищати нашу свободу” [18, с. 26]; 4) перетворює потенціал на трудову діяльність, причому кількість доступного до використання потенціалу буде залежати від близькості між цілями людського “Я” та цілями, отриманими після їх ідентифікації з суспільними (державними) потребами. Отже, в контексті визначення інституціональних перетворень через зміну інститутів у поєднанні з механізмом відповідних трансформацій, маємо порівняно логічну будову інституції трудового потенціалу, зміна якої можлива як унаслідок зміни інститутів, так і шляхом використання механізму самої інституції. Але такий підхід, на нашу думку, також не відображує всієї глибини змісту процесу інституціональних змін, а відповідно, не може бути використаний в якості логічно завершеного.

Для подальшого з’ясування змісту інституціональних змін або зміни інституціонального середовища вважаємо за потрібне розглянути сутність феномену простору. Під простором зазвичай розуміють множину умов життєдіяльності людей, причому кожна така умова має власний зміст, який утворюється внаслідок дій (творчого переосмислення), пов’язаних з перетворенням вихідних умов на бажані. Отже, простір (середовище) може

увяляти собою як продукт діяльності людей, так і умову отримання доступних та бажаних ресурсів для в діяльності [6, с. 6]. Таке розуміння простору досить логічно корелюється з трудовим потенціалом, який також може бути розглянутий одночасно і як результат діяльності множини суб'єктів, які беруть участь у формуванні його якісних характеристик (людина, родина, безпосереднє оточення, держава, суспільство тощо), так і як умова отримання ресурсів (трудоий потенціал сам по собі є ресурсом; використання трудового потенціалу є умовою отримання іншого виду ресурсу). Крім того, тлумачення простору може бути подано через розуміння його як “суми” всіх обставин простору або як “вмістище” об'єктів з множиною їх взаємозв'язків [4, с. 25]. У цьому контексті трудовий потенціал як інституція також відповідає наведеному визначенню, а саме: є “сумою” кількісних та якісних характеристик можливостей праці та відображує множину минулих та наявних взаємозв'язків. Таким чином, трудовий потенціал є частиною середовища, у тому числі і інституціонального, а відповідно, будь-яка зміна інституціонального середовища неминуче відіб'ється на рівні трудових можливостей (змінюючи інституціональне середовище, ми змінюємо трудовий потенціал і навпаки). Отже, “простір може бути розглянутий як умова та контур формування факторів або як невід'ємна творча сила будь-якої діяльності” [6, с. 6]. Простір є продуктом, якість якого змінюється (стихийно або цілеспрямовано) після кожного акту дії з боку природи або людини (суспільства). За дослідженнями О. Іншакова, простір є функціонально залежним від утворюючих його трансформаційних та трансакційних факторів – людського, технічного, матеріального, інституціонального, організаційного та інформаційного [Там же]. Кожен з цих факторів може виступати суб'єктом його змін або джерелом відповідних трансформацій. Потужність впливів окремих суб'єктів не є однаковою та має ситуативний характер.

Ураховуючи вищенаведене, можемо сформулювати такі основні висновки. Розвиток трудового потенціалу, як правило, відбувається в контексті інституціональних змін суспільно-економічної системи в цілому. У межах цих змін інститут держави відіграє суттєву роль, адже прогнозована трансформація інституціонального середовища є найбільш ефективною за умови безпосередньої участі суб'єктів державноуправлінських відносин як таких, що мають найбільший потенціал для проведення аналізу та опрацювання обґрунтованих сценаріїв щодо можливих напрямів розвитку.

Існування інститутів може бути розглянуто, з одного боку, як необхідна умова щодо розвитку трудових можливостей соціального об'єкта, а з іншого – як фактор, що стримує відповідний розвиток. Таким чином, держава як потужний інститут суспільно-економічного розвитку повинна спрямовувати державноуправлінський вплив не на інституцію трудового потенціалу безпосередньо, а на умови, в межах яких відбувається ормування та розвиток трудових можливостей. Така суб'єктно-об'єктна спрямованість управлінського процесу дозволить системі трудового потенціалу задіяти

резерви власного саморозвитку, які у свою чергу, розглядаються нами на рівні основного потенціалу трансформаційних перетворень.

Інституціональні та інституційні зміни не є тотожними процесами, хоча і перебувають у діалектичному взаємозв'язку. Зміст інституціональних змін розкривається в контексті трансформації інституцій, до складу яких відносяться і трудовий потенціал. Інституційні зміни, на наше переконання, слід розглядати в межах зміни інститутів, які відповідно до теорії інституціоналізму є похідними від відповідних інституцій. Отже, зміна інституції трудового потенціалу відбувається перш за все в межах інституціональних перетворень, динаміка яких є залежною від поведінки інститутів.

Механізм трудового потенціалу може бути розглянуто як елемент механізму інституціональних змін, метою функціонування якого стає забезпечення балансу єдності та протиріччя у змісті існування та форми прояву інституцій та інститутів. Мотиваційні утворення соціального об'єкта щодо місця та обсягів використання наявних трудових можливостей, а також напрямів їх розвитку, повинні формуватись у гармонічній єдності з людським "Я" та розумом безпосереднього носія трудового потенціалу. Таким чином, роль держави слід розглядати скоріше через призму її партнерсько-дорадчих функцій та її можливості щодо створення умов для розвитку особистості.

Державне управління інституцією трудового потенціалу може бути розглянуто в межах процесу управління свободою. Свобода у досить спрощеному вигляді може бути подана як можливість власника людського "Я" досягти розуміння власної індивідуальності та мати можливість здійснювати розвиток відповідно до отриманого знання. Роль держави полягає в узгодженні потреб носія трудових можливостей з потребами суспільного розвитку (баланс цілей та узгодженість шляхів їх досягнення). Результатом таких дій держави повинно стати програмування функцій і цілей інститутів суспільно-економічної системи, а також ціннісних орієнтацій учасників відповідного процесу.

Серед перспективних напрямів в організації наукових досліджень щодо розуміння природи інституціональних змін, у контексті визначення можливості зміни трудового потенціалу як інституції вважаємо за необхідне розглянути причини, які обумовлюють відповідні трансформації.

#### Література:

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : учебник / Г. В. Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2010. – 525 с.
2. Бердяев Н. А. Смысл творчества. Опыт оправдания человека / Н. А. Бердяев. – М. : Республика, 1998. – 350 с.
3. Веблен Т. Теория праздного класса / Т. Веблен ; [пер. с англ. С. Сорокиной]. – М. : Либроком, 2011. – 368 с.
4. Гранберг А. Г. Основы региональной экономики / А. Г. Гранберг. – М. : ГУ ВШЭ, 2004. – 496 с.
5. Гребенников В. Г. Институциональная экономика / В. Г. Гребенников. – М. : ИНФРА-М, 2001. – 307 с.

6. *Иншаков О. В.* Институциональность пространства в концепции пространственной экономики / О. В. Иншаков, Д. П. Фролов // Пространственная экономика. – 2007. – № 1. – С. 5–21.

7. *Мельник В. П.* Особливості інституціональних змін в економіці / В. П. Мельник // Наукові праці ДонНТУ. Серія: економічна. – 2006. – Вип. 103–3. – С. 40–46.

8. *Мороз В. М.* Мотиваційний механізм стимулювання трудової активності: державно-управлінський аспект : монографія / В. Мороз. – Х. : С.А.М., 2012. – 408 с.

9. Напрями оптимізації державної політики в сфері розвитку трудового потенціалу України: аналіт. доп. / [авт. тексту О. О. Кочемировська]. – К. : НІСД, 2013. – 38 с.

10. *Норт Д.* Інститути, інституційні зміни і функціонування економіки економіки : монографія / Д. Норт ; [пер. с англ. та за ред. І. Дзюби]. – К. : Основи, 2000. – 198 с.

11. *Нуреев Р. М.* Торстейн Веблен: взгляд из XXI века / Р. М. Нуреев // Вопросы Экономики. – 2007. – №7. – С. 73–85.

12. *Одинцова М. И.* Институциональная экономика / М. И. Одинцова. – М. : ГУ-ВШЭ, 2009. – 400 с.

13. Про затвердження переліку галузей науки, з яких може бути присуджений науковий ступінь : постанова Кабінету Міністрів України від 29.11.1997 р. № 1328 // Офіц. вісн. України. – 1997. – № 49. – С. 36.

14. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : щорічне послання Президента України до Верховної Ради України / уклад. тексту Національний ін-т стратегіч. дослід. – К. : НІСД, 2012. – 256 с.

15. Про Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : Указ Президента України від 12.03.2013 р. № 128/2013 // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 21. – Ст. 700.

16. *Решетило В. П.* Біфуркаційний характер інституційних змін соціально-економічних систем перехідного типу / В. П. Решетило // Економічна теорія. – 2007. – № 4. – С. 49–58.

17. *Ткач А. А.* Інституціональні основи ринкової інфраструктури : монографія / А. А. Ткач. – К. : НАН України ; Об’єднаний ін-т економіки, 2005. – 295 с.

18. *Фридман М.* Капитализм и свобода / М. Фридман ; пер. с англ. В. Козловского; науч. ред. И. Пильщиков. – М. : Новое издательство, 2006. – 240 с.

19. *Шумпетер Й. А.* Теория экономического развития / Й.А. Шумпетер ; [пер. с нем. В. С. Автономовой]. – М. : Директмедиа Паблишинг, 2008. – 400 с.

Надійшла до редколегії 11.06.2013 р.

УДК 351

С. В. СТЕПАНЕНКО

**ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ І МЕТОДОЛОГІЇ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ЗМІН У СУСПІЛЬСТВІ**

*Розглянуто питання теорії та методології державного регулювання процесів економічного розвитку; проаналізовано трансформаційні зміни, які відбуваються в сучасному суспільстві.*

**Ключові слова:** теорія, методологія, державне регулювання, економічний розвиток, трансформаційні зміни, суспільство.

*The questions of theory and methodology of government control of processes of economic development are examined. In addition transformation changes are analysed that take place in modern society.*

**Key words:** theory, methodology, government control, economic development, transformation changes, society.

В економічному розвитку суспільства завжди вирішальну роль відіграє розробка ефективної стратегії розвитку, постановка конкретних завдань і аналіз можливих шляхів їх вирішення, тобто державне регулювання. Першочергова увага приділяється регулюванню відносин власності і підприємництва, соціального розвитку та ринку праці, фінансового ринку і грошового обігу, територіальних пропорцій, природокористування, зовнішньоекономічної діяльності.

В умовах стрімкого розвитку сучасного суспільства особливого значення набуває саме державне регулювання економічного розвитку в умовах трансформаційних змін у суспільстві. Історичний розвиток засвідчує, що трансформація суспільства, його політичних і економічних інституцій може здійснюватись у відносно короткі терміни; в той час як свідомість людини не може так швидко змінюватись.

Аналіз проблем, пов'язаних з розвитком сучасного суспільства у вигляді його загальносоціальної трансформації набуває дедалі більшої актуальності. Українські дослідники цієї проблеми поступово приходять до розуміння того факту, що прогрес реформування соціально-економічної, соціально-культурної, політичної та правової систем може затягнутись на десятиліття, як це було в країнах Західної Європи, а потреба в позитивних змінах українським суспільством гостро відчувається вже зараз. При цьому слід розуміти, що замість очікуваної модернізації може відбутись і зворотний процес та притаманні йому неперспективні, а можливо, навіть регресивні зміни в суспільстві, що неминуче потягне загрозу “повернення назад” до панування в тому чи іншому вигляді консервативних підходів [3].

Питання державного регулювання економічного розвитку висвітлювали в своїх працях В. Веденєєв [3], Л. Дідківська, Л. Головка [4], В. Євтушевський [6], О. Комяков [8], М. Корецький [9].

Серед останніх досліджень, присвячених даній проблематиці, можна виділити роботи О. Білоконенка [1], Л. Дмитриченко [5], М. Блауга [2], О. Ястремського [15], А. Маршалла [12].

Метою даної роботи є дослідження проблем теорії та методології державного регулювання економічного розвитку в контексті сучасних трансформаційних змін у суспільстві.

Історичний досвід світової економіки підтверджує, що держава в усі часи тією чи іншою мірою була вимушена втручатися в економічні процеси. Але ступінь цього втручання на окремих етапах розвитку товарного виробництва була неоднаковою. Тобто, в усіх економічних системах держава регулює економіку.

Державне регулювання економіки – це суб'єктивний фактор економіки. Тому його ефективність обумовлена тим, якою мірою держава в процесі виконання своїх регулювальних функцій враховує об'єктивні економічні закони, і передусім закони ринку. У цьому розумінні ринкові закони створюють об'єктивну межу для втручання держави в економіку. Іншими словами, ринковий механізм – це сфера державного невтручання. Більше того, держава повинна сприяти розвитку ринкового механізму, усувати штучні перешкоди на його шляху, які можуть створювати для нього підприємницькі монополії та владні структури.

Держава може втручатися в ринковий механізм лише в одному випадку, коли цей механізм ще не досяг необхідного потенціалу і тому не здатний виконувати свою позитивну роль в економіці. Показовим прикладом для цього є перехідна економіка, яка знаходиться у стані зміни економічних відносин, коли адміністративно-командні механізми вже не діють, а ринкові ще знаходяться у стадії становлення. Знайти раціональне співвідношення між державним втручанням в економіку і її ринковим саморегулюванням – актуальна проблема органів державного управління [1].

Держава за допомогою економічних важелів намагається стимулювати певні напрями розвитку економіки, не руйнуючи і не усуваючи ринкового механізму. Головними об'єктами державного регулювання є державний бюджет, система державних банків і державний сектор економіки. Володіння ними забезпечує державі виконання економічних функцій централізованого управління. Конкретними інструментами тут виступає податково-бюджетна (фіскальна) та кредитно-грошова (монетарна) політика, що здійснюється за допомогою фінансово-кредитного механізму.

За твердженням О. Комякова, механізм державного регулювання необхідно розглядати як сукупність організаційно-економічних методів та інструментів, за допомогою яких виконуються взаємопов'язані функції для забезпечення безперервної, ефективної дії відповідної системи (держави) на підвищення функціонування економіки [8].



За визначенням Л. Дідківської та Л. Головки, механізм макроекономічного регулювання ринкової економіки змішаного типу – це система макроекономічних регуляторів, що складаються з таких основних елементів, як: ринкові регулятори, важелі державного впливу на економіку, корпоративне управління, інститут соціального партнерства [4].

На думку М. Корецького, зміст поняття “механізм державного регулювання економіки” можна визначити як систему засобів, важелів, методів і стимулів, за допомогою яких держава регулює економічні процеси, забезпечує реалізацію соціально-економічних функцій. Досліджуючи взаємозумовленість, змістовний та функціональний зв'язок між культурними особливостями і характером економічного та інституційного розвитку, він зазначив, що формальні інституції не відіграють домінуючої ролі стосовно культури, навпаки, між ними відбувається взаємодія, яка визначає реальне функціонування інституцій, впливає на поведінку економічних і політичних суб'єктів [9].

Теорія державного регулювання бере свій початок ще із середньовіччя, коли для заохочення тих чи інших виробництв або ремесел надавались пільги в оподаткуванні.

Меркантилісти були першою школою, яка у своїй теоретичній системі відвела податкам суттєву роль як інструменту впливу держави на економіку. Згідно з їхньою теорією, держава повинна стимулювати надходження золота в країну, що забезпечить їй стабільне положення в світі, а її громадянам – достойний рівень життя. Представники цієї течії вважали, що податки є тим інструментом, за допомогою якого можна одночасно досягнути двох цілей – поповнити державну скарбницю шляхом оподаткування імпортованих товарів, а також підтримати вітчизняного товаровиробника, що, у свою чергу, також сприятиме нагромадженню золота в країні та позитивному торговельному балансу.

Однак до середини XIX ст. держава мало втручалася в господарське життя, а фірми не могли впливати на основні параметри ринку. У кожній галузі функціонували тисячі дрібних і середніх виробників, взаємозв'язок між якими здійснювався через ринок у вигляді конкуренції. За таких умов ринковий механізм регулював розподіл ресурсів, територіальні пропорції, ув'язував між собою вартісні пропорції, окремі фази відтворювального процесу. Економічна могутність фірм була ще недостатньою, щоб впливати на макроекономічні процеси, а економічна роль держави зводилася до функцій “нічного сторожа”, тобто охоронця власності. Отже, економісти не піднімали питання регулювання економікою, бо в цьому не було потреби [5].

Однак в останній третині XIX ст. в економіці передових країн відбуваються глибокі зміни. Галузеве виробництво зосереджується в руках все меншої кількості фірм, зокрема в таких нових галузях, як автомобільна, нафтова тощо. Скорочення або припинення виробництва такою фірмою уже серйозно впливає на всю національну економіку. За таких умов механізм державного регулювання, в якому задіяні винятково базові елементи – ціни, попит та пропозиція, втрачає здатність державної координації. Ринкове

регулювання повинно доповнюватися регулюванням фірм, а також посиленням втручання державного сектора в господарське життя – до такого висновку прийшли деякі економісти цього періоду [2].

У перші десятиліття ХХ ст. проблеми державного регулювання економіки привернули особливу увагу економістів Росії. У 1920-х рр. дискутувалися питання, пов'язані з розробкою довгострокових планів розвитку народного господарства. Одним із центральних стало питання про врахування державою об'єктивних закономірностей і тенденцій стихійного розвитку економіки.

Велика група вчених, очолювана М. Кондратьєвим (1892 – 1938 рр.), розвивала висловлену раніше М. Туган-Барановським (1865 – 1919 рр.) ідею про те, що будь-який суб'єктивний вплив на економіку повинен погоджуватися із закономірностями ринкової системи. Останні у свою чергу підлягають вивченню, і чим краще вони досліджені, тим ефективніші суб'єктивні рішення. М. Кондратьєв наполягав на необхідності прискорення розвитку економічної науки з метою глибокого дослідження, насамперед динамічних закономірностей розвитку господарства і прогнозування його тенденцій і перспектив. Він вважав, що внутрішні закони розвитку ринку пізнавані, і механізм саморегулювання, закладений у ринкових відносинах, можна і потрібно використовувати й у механізмі державного управління народним господарством [7].

Таким чином, цілком закономірно, що сучасні суспільно-трансформаційні процеси і модернізація суспільств, що розвиваються, не обов'язково набувають рис моделі “західноєвропейського взірця”, а спричиняють появу нових соціально-економічних і суспільно-політичних форм організації суспільства. Криза сучасного політичного моделювання, що себе особливо виявила на пострадянському просторі, надала низку феноменів “конвертованої демократії”. В інтересах виживання їм однаково властиві як змістовні риси місцевого колориту, так і формальна відповідність зовнішнім вимогам з боку світового співтовариства.

Найчутливішим у суспільно-трансформаційному процесі залишається питання збереження балансу між темпами зростання політичної, економічної чи культурної свободи громадян та суспільними реформами, в тому числі реформами державного управління. Наслідками порушення такого балансу стає своєрідна “втеча від свободи”, про яку писав німецький філософ Е. Фромм і яка стає соціально-психологічним підґрунтям різноманітних форм прояву так званої керованої демократії: “суверена демократія” (Росія), “авторитарна демократія” (Білорусь), “силіконова демократія” (Казахстан), “дорадча демократія” (Киргизія), “косметична демократія” (Узбекистан), “нейтральна газова демократія” (Туркменістан) тощо [14].

20 років поспіль в Україні відбуваються радикальні суспільно-трансформаційні зміни, пов'язані з рухом від тоталітаризму до демократії, які стосуються всіх аспектів суспільного життя. Постсоціалістична трансформація, що розгортається нині як соціальний процес, має своїм наслідком, перш за все, ускладнення соціального простору. Та якщо спрощена соціальна структура

колишнього модерного суспільства забезпечувала його стабільний розвиток головним чином завдяки посиленню інноваційних тенденцій, то сталий розвиток суспільства забезпечуватиме еволюційна тенденція, внаслідок якої дедалі ускладнюватиметься його соціальна структура. Процеси ж інтеграції і дезінтеграції при цьому відбуватимуться постійно [6].

Неокласичний напрямок висунули у XX ст. чимало видатних учених. Серед них – засновник напрямку англійський економіст А. Маршалл, американці Е. Чемберлін, Л. Мізес, Ф. Хайек, М. Фрідмен (два останніх – лауреати Нобелівської премії).

Концепції державного регулювання економіки завжди визначаються методологією напрямку і трактуванням сутності і ролі ринкового координуючого механізму. Менш за все засновників і сучасних представників неокласичного напрямку цікавлять питання соціального розвитку, історичний аспект аналізу. Свою задачу вони бачать у тім, щоб досліджувати, як “економічна людина”, фірма, господарство будуть діяти при незмінних соціальних і довгочасно стійких умовах. Головним мотивом дії людини вони вважають власний (іноді підкреслюється навіть – егоїстичний) інтерес. Економіка розглядається як рівноважна і відносно гармонічна система, в якій компетентний егоїзм усіх її членів за посередництвом вільної конкуренції веде до найбільшого добробуту всього суспільства (принцип “невидимої руки”). У такому випадку будь-яке втручання держави в дії ринкових сил наносить їм величезний збиток, утруднюючи досягнення індивідуумом, а отже, і всім суспільством свого оптимуму (відзначимо, що мова йде лише про умови вільної конкуренції).

Отже, ринок – система вільних цін, прибутків і збитків – це той бог, до якого звернено погляди економістів-неокласиків. “Рушієм” ринкової системи виступає капіталіст-підприємець, від успішної, прибуткової діяльності якого залежить процвітання всіх інших груп населення, та й самої держави. Неокласики, прихильники і популяризатори традиційних цінностей капіталістичної економіки першість віддають свободі, приватній ініціативі і приватному підприємництву, яке забезпечує всій системі динамізм і ефективність [7].

З іншої боку, з трансформаційними змінами найбільшою цінністю суспільства стає людина – суб’єкт демократичних перетворень. Тож, практична орієнтація на людину тільки й забезпечуватиме вирішення ключових проблем українського суспільства і держави, відповідно – визначатимуть авторитет політичної влади. І навпаки – в разі проведення суспільно-політичних та економічних реформ під кутом зору власної політичної вигоди та доцільності політичного моменту, в інтересах окремих організованих соціальних груп [6].

Пряме державне втручання в економіку, звичайно, трактується неокласиками як руйнування здатності ринкової системи до саморегулювання. Можливий ступінь відступу від цього твердого принципу розуміється різними представниками розглянутого напрямку по-різному. Це залежить від багатьох

обставин, насамперед від наукових поглядів ученого, але у великій мірі він визначається і конкретними економічними обставинами у світовому господарстві й у країні, де живе і працює економіст. Тому в різний час і в різних умовах видні економісти неокласичного напрямку пропонували і конкретні заходи державного регулювання ринкової економіки.

Багато прихильників неокласичного напрямку підкреслюють, що в будь-якій своїй діяльності держава не повинна порушувати закони ринкової економіки. Зокрема, перерозподіл доходу і багатства повинний відбуватися в дуже розумних межах, тому що “зрівнялівка” вбиває підприємницьку ініціативу, а значить, і підприємця як “рушія” усієї ринкової системи. Також дуже скептично, на їхню думку, треба ставитися до різних пропозицій по санації близьких до банкрутства підприємств, які на ділі лише заважають оздоровленню економіки. Немає в їхніх концепціях і особливих пропозицій по подоланню циклічності, яка властива ринковій економіці. Нестійкість, вважають неокласики, – це плата за ефективність [15].

Теорія державного регулювання економіки проголошує необхідність системного підходу до вибору засобів і методів впливу держави на суб'єкти економічних відносин. За формами впливу на суб'єкти ринку методи державного регулювання можна розділити на методи прямого впливу (засновані на системі обмежень, штрафів, дозволів, ліцензій, квот, державних контрактів) і методи опосередкованого впливу, суть яких зводиться до встановлення певних умов для суб'єктів ринку, які мотивують їх поведінку. До цих методів слід віднести податкове регулювання застосування політики прискореної амортизації, методи стимулювання конкуренції тощо. Залежно від обраних засобів впливу на ринок розрізняють правові адміністративні і економічні методи державного регулювання.

Правове регулювання – це діяльність держави щодо встановлення обов'язкових для виконання юридичних норм (правил) поведінки суб'єктів права. Необхідний у цьому разі примус забезпечується розвитком громадської свідомості та силою державної влади. Водночас юридичні норми мають бути зрозумілими людям, належно обґрунтованими, системно організованими і придатними для практичної реалізації.

Стрижнем правового регулювання є розробка та юридичне закріплення норм (правил) поведінки суб'єктів економічних відносин. Традиційно в кожній нормі виокремлюють три основні елементи: гіпотезу, диспозицію й санкцію. Гіпотеза – це такий елемент норми, в якому зазначаються умови, обставини, ситуації у сфері економічних відносин, з настанням яких норма набирає чинності. Диспозиція – частина норми, яка визначає права або обов'язки учасників відносин. Санкція – це та частина норми, яка передбачає заходи адміністративно – правового примусу в разі невиконання обов'язків учасниками економічних відносин. Якість правового регулювання залежить від того, як законодавчі органи формують юридичні норми. Основними вимогами до різних форм правового регулювання є: своєчасність, стабільність, повнота, внутрішня узгодженість [12].

Адміністративні методи ДРЕ – це інструменти прямого впливу держави на діяльність суб'єктів ринку. Їхні ознаки: прямий вплив державного органу або посадових осіб на дії виконавців через установлення їхніх обов'язків, норм поведінки та віддавання команд (наказів, розпоряджень); безальтернативний вибір способів розв'язування завдань, варіанта поведінки; обов'язковість виконання наказів, розпоряджень; відповідальність суб'єктів господарювання за ухиляння від виконання наказів.

Іноді адміністративні методи асоціюють з поняттям “адміністрування”, хоч вони мають різний зміст. Адміністрування характеризує політичний режим, стиль державного управління, за яких в управлінських процесах переважно використовуються методи силового тиску, жорстке підпорядкування, команди, штрафи, покарання. Адміністрування можливе за використання будь-яких методів, у тому числі й економічних.

Застосування економічних методів ДРЕ дає змогу створювати економічні умови, які спонукають суб'єктів ринку діяти в необхідному для суспільства напрямі, вирішувати ті чи інші завдання згідно із загальнодержавними та приватними інтересами. Регулювання за допомогою економічних методів дає змогу суб'єктам ринку зберегти право на вільний вибір своєї поведінки.

Отже, можна зазначити, що використання державою своїх важелів впливу у регулюванні процесів економічного розвитку може породжувати не тільки позитивні, але й негативні наслідки. Важливою передумовою, яка визначає ефективність державного регулювання економіки, є врахування специфічних особливостей кожної країни. Ці особливості характеризуються такими показниками, як частка державного сектора в економіці, структура економіки, місце національної економіки в світовому розподілі праці, природні, демографічні, політичні та інші умови.

У сучасних умовах саме соціальне партнерство варто вважати оптимальною моделлю взаємодії держави та суспільства. Оскільки саме через соціальне партнерство реалізується взаємна відповідальність суспільства та держави. З одного боку, це висуває особливі вимоги до форми і змісту такого співробітництва. З іншого – необхідні зміни на рівні свідомості і культури. Ці зміни повинні формувати готовність суб'єктів до конструктивного співробітництва заради вирішення пріоритетних завдань у сфері економічних і політичних відносин.

Нерозв'язаною залишається проблема зловживання економічною свободою: найбільш актуальною зараз є проблема забезпечення балансу інтересів груп населення. Нинішній дисбаланс цих інтересів у бік олігархів робить “нерентабельними” зусилля решти суб'єктів господарювання і бюджетних працівників. Економічні реформи поширювалися не на всі сфери: умови ведення бізнесу та інвестиційний клімат потерпають від негативного впливу низки перешкод та негативних факторів, таких як корупція, непрозорі податки і митні процедури, а також від відсутності незалежної судової системи та правового середовища, що заслуговує на довіру [8].

## Література:

1. Білоконенко О. В. Історія економічних вчень : конспект лекцій / О. В. Білоконенко. – К. : Європейський університет, 2001. – 190 с.
2. Блауг М. Экономическая мысль в ретроспективе / М. Блауг. – М. : Мысль, 2005. – 253 с.
3. Веденєєв В. О. Методологічні засади аналізу трансформаційних процесів у суспільстві / В. О. Веденєєв [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Gileya/2010\\_43/Gileya43/P6\\_doc.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2010_43/Gileya43/P6_doc.pdf)
4. Дідківська Л. І. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / Л. І. Дідківська, Л. С. Головка. – К. : Знання-Прес, 2000. – 209 с.
5. Дмитриченко Л. И. История экономических учений : учебное пособ. / Л. И. Дмитриченко. – Донецьк : КИНИС, ДонГУ, 2006. – 164 с.
6. Євтушевський В. А. Державне регулювання економіки України: методологія, напрями, тенденції, проблеми / В. А. Євтушевський. – К. : НДЕІ Міністерства економіки України, 2005. – 410 с.
7. Туган-Барановський М. І. Політична економія. Курс популярний / М. І. Туган-Барановський. – К. : Наук. думка, 2006. – 253 с.
8. Комяков О. М. Державне регулювання перехідної економіки : автореф. дис. ... к.е.н. / О. М. Комяков. – К., 2000. – 19 с.
9. Корецький М. Х. Державне регулювання ринкової економіки : монографія / М. Х. Корецький. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 260 с.
10. Основи економічної теорії: Політекономічний аспект : підручник / [Г. Н. Клишко, В. П. Нестеренко, Л. О. Канищенко та ін.] ; за ред. Г. Н. Клишко, В. П. Нестеренка. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Вища шк. – Знання, 2006. – 135 с.
11. Історія економічних учень : підручник / Л. Я. Корнійчук, Н. О. Татаренко, А. М. Поручник та ін. ; за ред. Л. Я. Корнійчук, Н. О. Татаренко. – К. : КНЕУ, 2005. – 264 с.
12. Маршалл А. Принципы экономической науки : в 3 т. / А. Маршалл ; пер. с англ. – М. : Прогресс, 2006. – 310 с.
13. Мочерний С. В. Політична економія : навч. посіб. / С. В. Мочерний. – К. : Знання-Прес, 2002. – 346 с.
14. Фромма Е. Втеча від свободи [Електронний ресурс] / Е. Фромма. – Режим доступу : [http://ua.refefat.com/Робота\\_Е\\_Фромма\\_Втеча\\_від\\_свободи\\_doc.pdf](http://ua.refefat.com/Робота_Е_Фромма_Втеча_від_свободи_doc.pdf)
15. Ястремський О. І. Основи мікроекономіки / О. І. Ястремський, О. Г. Грищенко. – К. : Знання, 2004. – 310 с.

Надійшла до редколегії 18.01.2013 р.

УДК 35.072.2

В. О. БЕРЕЖНИЙ

**СУЧАСНІ КОНЦЕПЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Розглянуто сучасні концепції публічного управління. Визначено їхні основні особливості, принципи та підходи, практичні аспекти реалізації. Виявлено загальні риси та тенденції публічного управління XXI ст.*

**Ключові слова:** держава, суспільство, державне управління, публічне управління, сучасні концепції.

*Modern conceptions of public management are analyzed. Their main features, principles and approaches are defined. Common features and trends of public management in the XXIth century are described.*

**Key words:** state, society, public administration, public management, modern conceptions.

Численні зміни в навколишньому середовищі (розвиток телекомунікацій, інтенсифікація потоків, зокрема інформації, капіталів тощо), що відбувалися наприкінці ХХ – початку ХХІ ст., призвели до того, що простір і час перестали відігравати вирішальну роль, змушували створювати більш досконалі моделі і концепції управління. Фактично виник новий світ, який, будучи надзвичайно мобільним, диктується економічними потоками, локалізацією та переміщеннями сфер діяльності, в яких створюються і споживаються багатства. З'явилися геоekonomіка, геофінанси, геоінформація, геотехнологія. Швидко поширення і впровадження нових інформаційних і телекомунікаційних технологій надали в розпорядження суспільства нові інструменти і методи, які створюють широкі можливості всім громадянам більш ефективно управляти власним життям в якості незалежних учасників. Іншими словами, це означає зміну сучасної демократичної парадигми управління на більш відкриту, відповідну інформаційному суспільству, яка сприяє утвердженню плюралізму, нових цінностей, потреб, методів і процедур. Відтак, є необхідним визначення нових концепцій публічного управління та ступеня їх “адекватності” реаліям і тенденціям сучасного світу.

Концепції публічного управління розглядаються у працях таких відомих дослідників, як Г. Ласуел, О. Моргенштерн, Г. Саймон, Ч. Ліндблом, А. Етционі, Д. Істон, Е. Дауні, Дж. Марч та ін. Крім того, у вивчення публічного управління безсумнівний внесок внесли багато відомих соціологів, зокрема Т. Парсонс, Р. Мертон, П. Бергер та ін., політологів, зокрема, Р. Даль, М. Полсбі, Г. Райт, П. Бурдьє, К. Оффе, М. Дюверже, С. Роккан, С. Ліпсет та ін., економістів, зокрема Й. Шумпетер, Дж. Гелбрайт, Т. Веблен та ін. Однак при цьому досі залишаються не до кінця вивченими практичні аспекти реалізації новітніх концепцій публічного управління.

Метою статті є розгляд і аналіз новітніх концепцій публічного управління, визначення їх основних рис, переваг і недоліків практичної реалізації.

В останні декілька років набули поширення такі концепції державного управління, як неоінституційна теорія, концепція “активізуючої держави”, теорія політичних мереж і концепція “управління за результатами” (“управління за цілями”). Усі вони ставлять за мету забезпечення гнучкості системи державного управління, вдосконалення її взаємодії з навколишнім середовищем.

Що стосується нової інституційної теорії та її практичної цінності в галузі дослідження державного управління, то вона робить акцент на “аналізі трансакційних витрат”, формуючи оригінальну теоретичну базу для вирішення проблеми ефективності різних інституційних форм та координації взаємодій між різними суб’єктами управління. На думку представників цієї теорії, враховуючи трансакційні витрати, можна домогтися найбільшої ефективності публічного управління [6].

У межах концепції “активізуючої держави” завдання органів державного управління визначаються під час суспільної дискусії, а між суспільством і державою розвивається співробітництво і розділяється відповідальність [2]. Держава ініціює процеси вирішення суспільних проблем і виступає в ролі посередника; встановлює рамки відповідальності громадян у цих рамках. Таким чином, найважливішими функціями держави стають ініціювання, активізація і стимулювання.

Модель “активізуючої держави” передбачає побудову та вивчення держави в чотирьох вимірах:

- держава як гарант забезпечення виробництва та надання послуг;
- держава як надавач послуг для суспільства, якщо це диктують, наприклад питання безпеки або якщо держава може це зробити з меншими витратами, ніж інші суб’єкти;
- держава як інститут, що створює рамки суспільної активності і створює умови громадянам для вирішення проблем;
- держава як інститут нагляду за суспільної та економічної діяльністю [Там же].

Основою ще одного важливого наукового напрямку є поняття “політична мережа” (policy network) [4]. У загальному вигляді під мережею розуміється система державних і недержавних суб’єктів у певній сфері політики, які взаємодіють між собою на базі ресурсної залежності з метою досягнення згоди по певному питанню, використовуючи при цьому формальні і неформальні норми [5]. Наголошується, що суспільство більше не контролюється виключно такими центральними одиницями, як держава; інструменти контролю розсіяні, а матеріальні ресурси і інформація розподілені множиною різноманітних акторів. Координація цих акторів уже не є результатом центрального керівництва, а виникає через цілеспрямовані інтеракції багатьох індивідуальних акторів.



Одна із основних наукових шкіл, німецька, які досягли найбільшого визнання у зазначеній сфері, вбачає в політичних мережах сучасну форму державного управління, відмінну як від ієрархічної, так і від ринкової [7]. У цьому контексті концепція політичних мереж у своїй основі має ту ж ідею, що і концепція нового публічного менеджменту: оскільки сучасній державі не вдається забезпечити суспільні потреби, виникла нагальна потреба замінити ієрархічне адміністрування іншою формою управління. Але якщо менеджери робить акцент на ринкових механізмах, то теорія політичних мереж намагається спиратися на комунікативні процеси в постіндустріальному суспільстві і демократичну практику сучасних держав [Там же].

Концепцію “управління за цілями, результатами” (МВО – Management by Objectives), яка переживає сьогодні своє “відродження”, розробив у середині 1960-х рр. американський учений П. Друкер, один з найвідоміших фахівців у галузі менеджменту та маркетингу. Він вважав, що дана концепція – це метод підвищення ефективності організації, згідно з якою діяльність будь-якого працівника оцінюється не за процесом, а за результатом, якщо результат розуміється як досягнення поставленої цілі, завдання. Практика використання МВО показала, що П. Друкер був правий: основні вигоди, які несе впровадження даної системи в організації, – це підвищення продуктивності праці за рахунок чітких орієнтирів у кожного працівника організації та підвищення мотивованості персоналу, за рахунок його участі в постановці власних завдань [6].

Як відзначають багато дослідників, за минулі півстоліття система концепції “управління за результатами” у бізнесі довела свою ефективність і отримала широке розповсюдження в усьому світі. Що стосується управління за результатами в державній організації, то ця модель стала використовуватися з середини 1990-х рр. [8]. Під “управлінням за результатами” у державній сфері стало прийнято розуміти всі дії державних організацій, спрямовані на підвищення ефективності надання державних послуг, які в тій чи іншій мірі орієнтуються на попередні результати роботи. Таким чином, “управління за результатами” стало стратегією оновлень системи публічного управління.

Важливо відзначити, що теорія управління за результатами включає в себе концептуальні положення теорії мереж, синергетики, не применшуючи при цьому ролі і значення держави як головного агента прийняття рішень. Наприклад, у доповіді Організації з економічного співробітництва та розвитку, яка підтримує концепцію управління за результатами наголошується, що уряд залишається єдиним органом, що діє відповідно до Конституції України, в межах адміністративного права, а результати управління є наслідком налагодженої діяльності таких управлінських механізмів і важелів, як вироблення політичної стратегії, управління бюджетним процесом, державною службою, підзвітність адміністративних структур в рамках існуючих інституційних норм [3].

Отже, концепція “управління за результатами” таким чином стає

універсальним засобом боротьби з витоком ресурсів, корупцією, неефективністю і бюрократизмом системи державного управління. Російський дослідник Р. Вульфович відзначає, що в цій концепції яскраво виражена орієнтація на кінцевий результат і на громадян, коли продукт, визначений на основі політичних цілей і завдань, є вихідним пунктом усіх процесів інформації та прийняття рішень, а отже, неминучим елементом формування нової бюджетної концепції [1, с. 23]. Автор підкреслює велике значення громадян як партнерів державних організацій у досягненні результатів. Отже, орієнтованість на громадян є необхідною цінністю в даній концепції.

Таким чином, у сучасному розумінні “управління за результатами” має низку характеристик, які відрізняють його від інших форм управлінської діяльності. По-перше, під час використання “управління за результатами” обов’язковим є постановка цілей і завдань, а також розуміння очікуваного результату. “Управління за результатами” представляє собою повний цикл дій, в якому є етапи підготовки і планування, реалізації та оцінки. По-друге, схема роботи представляє собою співвідношення “цілі – результати”, і під час постановки наступних цілей передбачає уваги попередніх результатів. По-третє, “управління за результатами” звертає увагу, насамперед, на бажання і переваги громадян як партнерів державних установ, таким чином створюючи діалог між державою і суспільством.

Д. Нортон і Р. Каплан у 1980-ті рр. розробили основу методології управління за результатами у вигляді концепції “збалансованої системи показників”. Вона мала на увазі під собою розробку конкретних заходів, здійснюваних в умовах функціонування систем управління різного рівня [9]. Важливим моментом стало те, що, як показала практика, “управління за результатами” не стільки протиставляється традиційній моделі управління, а є наче доповненням їй, певною удосконаленою версією, позбавленою недоліків, які є, наприклад у “новому публічному менеджменті”.

Тепер звернімося до базових принципів концепції “управління за результатами”: декомпозиції завдань “зверху вниз”, зворотній зв’язок “знизу вгору” і “внутрішньоорганізаційний ринок праці”.

1. Принцип декомпозиції завдань “зверху вниз” полягає в тому, що робота, згідно з “управлінням результатами”, заснована на розкладанні цілей, які стоять перед організацією відповідно до існуючої в організації управлінської ієрархії. Цілі організації ставляться центральними органами влади або керівник установи формує їх сам. Після цього керівник організації розкладає їх на завдання, які розподіляє потім між своїми підлеглими. При цьому завдання виділяються таким чином, щоб їх рішення забезпечувало вирішення тієї мети, яка ставилася перед керівником і, відповідно, перед організацією в цілому. Точно така ж процедура розкладання цілей на завдання повторюється і на нижчих щаблях управлінської ієрархії: керівники структурних підрозділів формують на основі своїх цілей завдання для своїх підлеглих і так далі.

2. Принцип зворотного зв'язку “знизу вгору” полягає в тому, що в процесі узгодження завдання керівником, який його сформулював підлеглим, перед яким ставиться завдання, може відбуватися коригування змісту завдання, рівня його пріоритетності або термінів виконання. Коригування завдання є важливим процесом. З одного боку, під час спільного обговорення та обміну аргументацією досягається однакове розуміння формулювань завдань, а саме завдання може трансформуватися в більш точне і коректне за змістом. З іншого боку, у процесі узгодження забезпечується необхідний баланс між бажаними результатами і наявними в організації ресурсами.

3. Принцип “внутрішньоорганізаційного ринку праці”. На відміну від функціональних обов'язків, завдання в системі управління за результатами шоразу унікальні і не можуть бути заздалегідь передбачені в типових професійно-кваліфікаційних характеристиках або посадових обов'язках. У певному сенсі планові завдання – це додаткові трудовитрати, не передбачені початковими умовами найму. Саме через цю обставину такими важливими є відносини добровільності і рівноправ'я сторін у процесі узгодження завдань.

Концепція “управління за результатами”, що прийшла з бізнес-управління, останнім часом стала дуже популярною і замінила застарілі методи управління в публічній сфері. Друкерівська концепція стала втіленням ідеї роботи на результат і виходячи з існуючих результатів. Таким чином, концепція “управління за результатами” викликає особливий інтерес як у політиків, що роблять вибір на його користь, так і у самих управлінців, що діють в цьому напрямку.

Говорячи про головні завдання державного управління на сучасному етапі, можна визначити декілька ключових з них.

1. Легалізація відносин з інститутами громадянського суспільства. Дійсно, на сучасному етапі глобалізації зростає роль громадянського суспільства, його інститутів, у тому числі неурядових організацій, і, безумовно, буде рости і далі. Також вкрай важливою функцією держави в нових умовах стає акумулювання та відстоювання основоположних цінностей даного соціуму; виробленні процедур узгодження і механізмів співіснування різних інтересів (забезпечення консенсусного порядку і стабільності) в умовах їх плюралізації.

2. Забезпечення стратегічного планування розвитку. У сучасних умовах інститут держави не тільки не відмирає, але й навпаки повинен виконувати низку важливих функцій, однією з яких є попередження ризиків і стратегічне планування розвитку. Сьогодні неабияке значення для державного управління має соціальне передбачення – цілепокладання в найзагальнішому вигляді, очікування настання певних подій чи явищ з передбачуваними результатами, так і соціальне прогнозування – визначення варіантів розвитку і вибір найбільш прийняттого, оптимального, виходячи з ресурсів, часу і соціальних сил, здатних його забезпечити. Причому в умовах збільшення конкуренції на світових ринках, політики мають обирати такі стратегії, які

відповідають критеріям соціальної та економічної ефективності. Тобто, з одного боку, держава повинна реалізовувати свої плани з найменшими витратами, з іншого – не порушувати права та інтереси громадян.

3. Забезпечення соціального характеру державної політики. Головним напрямком державної політики в ХХІ ст. стала активна соціальна політика, яка за своїм змістом повинна істотно відрізнитися від діяльності державних інститутів у минулому. Сучасна держава має не тільки гарантувати мінімально необхідний життя, надавати якісні соціальні послуги, а й активно взаємодіяти з громадянами щодо вирішення їх соціальних проблем, йти до кожного громадянина і спільно шукати шляхи вирішення його проблем. Метою такої політики стає забезпечення соціальної справедливості. При чому поняття справедливості в даному разі охоплює і однакове ставлення до громадян, і винагороду по заслугах (пропорційно внеску в загальну справу), і швидке реагування на їхні потреби, і рівний доступ до можливостей і ресурсів, і виключення з переліку професійних характеристик працівників органів влади таких категорій, як свавілля, байдужість або зверхність.

4. Забезпечення збереження національної ідентичності. У сучасну епоху глобалізації, розмиття багатьох кордонів (політичних, економічних, інформаційних) перед багатьма країнами стоїть завдання збереження національної спільноти; створення сприятливих умов розвитку національної культури і традицій, зміцнення національної самосвідомості. І в цьому сенсі тільки держава і її інститути спроможні забезпечити її виконання.

5. Підтримка інновацій. Варто зазначити, що в сучасних умовах, в епоху інформаційного суспільства та система управління, яка не забезпечує можливостей для розвитку талантів і здібностей, не підтримує інновацій у різних соціально-економічних сферах, приречена на руйнування. Адже в сучасному світі велике значення набуває здатність до нестандартного мислення, оригінального вирішення проблем, багато з яких є принципово новими для людства.

Таким чином, поряд з традиційними функціями державного управління, як-то: дотримання суверенітету, забезпечення оборони і національної безпеки, ухвалення норм і правил, контроль над їх виконанням, новими (надання послуг тощо) на перший план виходять нові функції: партнерська, стратегічна, інноваційна, національна і соціальна (в новому розумінні).

У зв'язку з цим останнім часом зазнав змін і традиційний термін “державне управління” – учені і дослідники все частіше говорять про “публічне управління”. При цьому варто визнати, що в українських джерелах поняття “державне” і “публічне” управління часто використовуються як синоніми, але, тим не менше, ці поняття мають низку відмінностей. Крім того, використання тільки поняття “державне управління” значно обмежує українського дослідника, створюючи відчуття відсутності горизонтальних мереж, громадянського суспільства та управління, а також недооцінки можливостей місцевого самоврядування.

Однак не можна заперечувати, що поняття “публічне управління” дещо ширше поняття “державне управління”, оскільки містить окрім державного, місцевого, а також громадське управління, наприклад у громадських організаціях, неприбуткових організаціях громадського сектора. Можна стверджувати, що публічне управління, це, по-перше, різновид державного управління, який органічно поєднує сферу державного управління, місцевого самоврядування і громадського управління. По-друге, воно має відкритий та прозорий (публічний) характер. По-третє, це практична діяльність, специфічний вид праці, який вимагає професійної підготовки, певного рівня управлінської культури, що виявляється у здатності до партнерства і комунікації (включаючи електронну).

Таким чином, публічне управління сьогодні можна представити, з одного боку, у вигляді процесу взаємодії органів влади і суспільства, результатом якого є прийняття важливих для держави (регіону, громади) рішень, з іншого – як відкриту публічну сферу суспільних інтересів, в якій всі суспільні інститути, громадяни можуть бути не тільки в ролі об’єктів управління, а й виступати суб’єктами, автономними одиницями у відносинах з органами влади і управління. Отже, сучасне публічне управління – це управління суспільством разом з суспільством.

Таким чином, державне управління в сучасному світі виступає як складний процес вироблення та реалізації державноуправлінських рішень, в якому беруть участь не тільки державні органи і структури, не тільки такі традиційні суб’єкти політичної діяльності, як політичні партії та рухи, але також усі інші інститути та організації громадянського суспільства, об’єднання громадян, соціальні, етнічні, конфесійні, професійні, територіальні групи і спільності, соціальні верстви і окремі громадяни.

Зазначене обумовлює необхідність відмови від вживання традиційного терміну “державне управління” і переходу до використання терміну “публічне управління”, яке, з одного боку, можна представити у вигляді процесу взаємодії органів влади і суспільства, результатом якого є визначення довгострокових цілей і прийняття тактичних рішень щодо їхнього досягнення, з іншого – як відкриту публічну сферу суспільних інтересів, в якій громадяни виступають не тільки в ролі об’єктів, а й суб’єктів управління. Розгляду різних аспектів публічного управління буде присвячено подальші дослідження з даної проблематики.

#### Література:

1. Вульфович Р. М. Зарубежный опыт повешения эффективности финансирования расходов на государственное и муниципальное управление / Р. М. Вульфович. – Вологда : Мысль, 2001. – 232 с.
2. Гаман-Голутвина О. Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления: отечественный и зарубежный опыт / О. Гаман-Голутвина // Полис. – 2007. – № 4. – С. 46–58.

3. Горшков А. С. Принципы управления по результатам в деятельности органов власти / А. С. Горшков, А. Л. Кириллов // Управленческое консультирование. – 2008. – № 1. – С. 5–13.

4. Дегтярев А. А. Принятие политических решений / А. А. Дегтярев. – М. : КДУ, 2004. – 416 с.

5. Листратов К. Е. Управление политическими проектами: теория, методология, реальная политика / К. Е. Листратов // Вестник Московского университета. Политические науки. – 2007. – №6. – С. 20–30.

6. Мальковская И. А. Трансформация государства и эволюция публичного администрирования в условиях глобализации / И. А. Мальковская // Вестник Российского университета дружбы народов. Политология. – 2006. – № 8. – С. 27–43.

7. Медведев Н. П. Политико-административное управление: современная теория и новые подходы / Н. П. Медведев // Вестник Российского университета дружбы народов. Политология. – 2003. – № 4. – С. 56–67.

8. Управление по результатам / общ. ред. и пред. Я. А. Леймана ; [пер. с финн.]. – М. : Наука, 1993. – 315 с.

9. Kaplan R. S. Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System / R. S. Kaplan, D. P. Norton // Harvard Business Review. – Jan-Feb 1996. – P. 27–48.

*Надійшла до редколегії 15.11.2013 р.*

УДК 351.83

*І. М. ШУРМА*

## **СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ ІНВАЛІДІВ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Проаналізовано поняття “інвалід”, “особи з інвалідністю”, “особи із функціональними обмеженнями здоров'я”, “люди з особливими потребами”, “люди з обмеженими можливостями” та визначено завдання соціального захисту населення.*

**Ключові слова:** соціальний захист, інвалід, особи з інвалідністю, особи із функціональними обмеженнями здоров'я, люди з особливими потребами, люди з обмеженими можливостями.

*The paper analyzes such concepts as “a disabled person”, “people with disabilities”, “people with special needs”, “people with functional constraints”, “handicapped people”, and determines the social protection objectives.*

**Key words:** social protection, a disabled person, people with disabilities, people with functional constraints, people with special needs, handicapped people.

Соціальна політика в суспільстві рівних можливостей потребує формування системи соціального захисту з ефективними механізмами державного управління.

Найважливіша мета соціального захисту населення в нашій державі – створення умов для вільного і всебічного розвитку особистості, для її гідного існування. Соціальний захист у державі повинен передбачати два взаємопов'язані напрями дій: надання громадянам рівних можливостей для забезпечення належного життя власною працею і підтримка недієздатних і соціально вразливих верств населення. Держава має виступати гарантом захищеності таких людей, брати на себе обов'язок забезпечення умов для нормального життя, навчання, професійної підготовки, адаптації та інтеграції в соціальне середовище.

Серед вітчизняних науковців та практиків слід виділити М. Авраменка, С. Богданова, О. Дікову-Фаворську, Е. Лібанову, О. Макарову, С. Мельника, К. Міщенко, В. Скуратівського, В. Сушкевича, Н. Теплоу, які досліджували різні аспекти соціального захисту інвалідів.

Метою даної статті є аналіз ключових понять, що стосуються соціального захисту людей з обмеженими можливостями.

Соціальний захист – це система суспільно-економічних заходів, спрямованих на матеріальне забезпечення населення від соціальних ризиків (хвороба, інвалідність, старість, втрата годувальника, безробіття, нещасний випадок на виробництві тощо). Соціальний захист в Україні реалізується через матеріальне забезпечення економічно активного населення (шляхом соціального страхування); пенсійне забезпечення; соціальну допомогу найбільш вразливим категоріям; матеріальну допомогу сім'ям з дітьми; компенсації, індексації та пільги населенню; соціальне обслуговування тощо [2; 11]. Таким чином, соціальний захист здійснюється за допомогою соціального забезпечення та соціальної допомоги. Відповідно до ст. 46 Конституції України “соціальний захист” включає таку важливу складову, як “соціальне забезпечення”, яке відображає в собі одну з форм розвитку інституту соціального захисту [6, ст. 46]. Основна функція соціального забезпечення – турбота про ті категорії населення, які в законодавчому порядку мають право на тривалу або постійну допомогу (за віком, інвалідністю, обмеженою працездатністю, відсутністю інших джерел існування) і розподіл коштів соціального захисту, виплат по соціальному страхуванню [11].

На сьогодні особи з інвалідністю залишаються відстороненими від багатьох сфер соціального життя. Важливим залишається питання забезпечення вільної комунікації для визначеної категорії населення, зокрема, надзвичайно рідко використовується шрифт за Брайлем у суспільних місцях, мала кількість передач із субтитрами, практично повна відсутність спеціальних орієнтирів на вулицях та у громадському транспорті. Це призводить до культурної та соціальної ізоляції людей з обмеженими можливостями. Користування громадським транспортом для людей з особливими потребами може стати навіть загрозою для здоров'я. Усі

вищезазначені аспекти суттєво погіршують ситуацію із отримання належної освіти та працевлаштування людей з особливими потребами.

Слід зазначити, що зайнятість є чинником забезпечення належної якості життя, пов'язаної з обмеженням життєдіяльності, й, водночас, фактом соціалізації, самореалізації особистості в соціумі. На території України ще залишилися спеціалізовані підприємства, де люди з інвалідністю отримують можливість займатися працею. На жаль, на практиці ще досі превалює обов'язок держави лише матеріально підтримати мінімальний рівень якості життя, пов'язаної з обмеженою життєдіяльністю людей з інвалідністю.

Більш за все вони страждають від упередженого ставлення до них з боку інших осіб, тому важливим завданням загальнодержавної політики є виховання, роз'яснення та формування у населення толерантного ставлення до людей з інвалідністю. Суспільство має усвідомити, що люди з інвалідністю мають такі самі права та можуть повною мірою брати участь у суспільному житті, зокрема на ринку праці. Доцільно інформувати громадськість про історії професійного успіху та трудової самореалізації людей з інвалідністю. Крім того, велике значення має також формування культури сприйняття людей з інвалідністю як рівних членів суспільства в суспільно значущих сферах (влади, управління, виробництва, науки, фінансовій сфері); при цьому значну роль у цьому мають відіграти засоби масової інформації та просвітницька діяльність [8, с.109].

Однією з важливих передумов для залучення людей з інвалідністю є створення для них можливостей вести незалежний спосіб життя та брати участь у всіх сферах життя шляхом забезпечення їм доступу на рівні з іншими до інфраструктури, транспорту, інформації та спілкування. Для цього необхідно вжити заходи, спрямовані на:

- забезпечення повною мірою людей з інвалідністю реабілітаційними засобами;

- формування доступного інформаційного та комунікаційного середовища, включаючи екстрені служби, зокрема з урахуванням потреб осіб з вадами слуху, зору, осіб з інтелектуальною недостатністю;

- створення безбар'єрного архітектурного середовища шляхом реконструкції будівель і доріг, об'єктів житлового та громадського призначення, у тому числі середніх та вищих навчальних закладів, закладів охорони здоров'я;

- забезпечення доступності громадського транспорту для людей з інвалідністю;

- забезпечення доступності робочих місць. Якісна освіта збільшує можливості подальшої самореалізації, але люди з інвалідністю не завжди можуть її отримати в необхідній та повній мірі. Для підвищення доступності освіти потрібно створити умови для навчання дітей з інвалідністю разом із звичайними дітьми в загальноосвітніх школах. Це сприятиме їх соціалізації, допоможе досягти кращих результатів в освіті та отримати необхідні життєві та трудові навички. Доступ людей з інвалідністю до вищої освіти може



забезпечуватися, поміж іншим, шляхом упровадження гнучких навчальних програм, навчання за індивідуальним графіком, дистанційного навчання тощо [8, с.109-110].

Відсторонення людей з інвалідністю стосується їх участі в ринку праці. Для залучення цих людей до пошуку ринку праці мають бути впроваджені такі заходи:

- забезпечення можливості пристосування робочих місць під потреби осіб з інвалідністю (адаптація робочого місця, створення спеціальних робочих місць);

- розвиток гнучких форм зайнятості (надомна праця, гнучкий робочий час тощо);

- забезпечення вільного доступу до загальних програм професійної орієнтації та професійного навчання;

- усунення дискримінації людей з інвалідністю при працевлаштуванні шляхом ліквідації поділу вакансій на “загальні” та “для інвалідів” [8, с.110].

Перш за все, необхідно з’ясувати такі основні категорії та поняття, які об’єднує соціальний захист населення: “інвалід” та близьких до нього – “особи з інвалідністю”, “особи із функціональними обмеженнями здоров’я”, “люди з особливими потребами”, “люди з обмеженими можливостями” та ін.

Виділяють різні категорії людей із функціональними обмеженнями здоров’я: незрячі і слабкозорі, розумово відсталі, з порушеннями мови, опорно-рухового апарату. Особи, які мають значні проблеми фізичного, психічного, інтелектуального розвитку, здобувають особливий медичний статус – інвалід.

Термін “інвалід” у перекладі з латинської *invalidus* означає слабкий, безпомічний, безсилий, важко поранений. Сутність поняття “інвалідність” змінюється залежно від культурних традицій і соціальних умов. Історично поняття “інвалідність” пов’язувалося із поняттями “непрацездатність”, “дефект”, “невиліковно хворий”, тому методичні підходи до аналізу проблеми були в більшості своїй запозичені зі сфери охорони здоров’я [10, с. 204].

У різні історичні епохи термін “інвалід” мав дещо різне значення. Якщо в Х ст. він означав – “не від бога” і викликав презирство суспільства до вказаних людей, то в ХХ ст. його суть – “функціонально недієздатна особа” [Там же].

Ще за часів князя Володимира Святославича серед переліку політичних та церковних людей був список світських людей, які підлягали особливому судочинству, серед них – “каліка”, “хромець”. Людина з вадою розвитку тлумачилась як “каліка”, “хромець”, “сліпець”, про що свідчать пам’ятки давньоруської літератури.

У XVIII – XIX ст. розповсюджується термін “інвалід”, який вживається у значенні “той, що відслужив, заслужений воїн, який непристосований до служби через каліцтво, поранення, старезність” [3].

У ХХ ст. інвалідами називали військовослужбовців, які отримали каліцтва під час війни, захищаючи інтереси держави, тому держава була зобов’язана їх утримувати. З 1930-х рр. термін “інвалід” стали вживати і щодо осіб, які втратили працездатність через хворобу. З 70-х рр. ХХ ст. під

інвалідністю стали розуміти стан організму, який характеризується повною чи частковою втратою працездатності, стійкими змінами у функціонуванні організму [3].

Термін “інвалід” превалує у законодавчих документах України. Однак більшість учених, фахівців вважають поняття “інвалід” дискримінаційним, тому у законодавстві можлива заміна терміна “інвалід” більш коректнішим, який би дозволяв розглядати вказану категорію осіб як рівноправних членів соціуму без присвоєння їм певного “особливого статусу” і таких, які потребують юридичного захисту та соціальної підтримки [5].

Аналіз проблем інвалідності науковцями характеризується в межах двох концепцій: соціоцентристської теорії (розвиток особистості розглядається через вивчення суспільства у цілому); антропоцентристської теорії (аналіз психологічних аспектів міжособистісних відносин) [3, с. 57].

Європейські юридичні документи, зокрема документи ООН з 1970-х рр. вживають термін “люди з особливими потребами”. Паралельно вживаються терміни “особи з інвалідністю”, “особи із функціональними обмеженнями здоров’я”, “люди з обмеженими можливостями”.

Отже, люди з особливими потребами – це особи, які мають обмежені можливості, зумовлені фізичними, психологічними, сенсорними і соціальними бар’єрами, що не дають їй змогу легко і повноцінно інтегруватися в суспільство, жити повноцінним життям.

Громадяни з інвалідністю є серед усіх верств населення будь-якого суспільства. Це люди з такими вадами здоров’я, як ураження опорно-рухового апарату та центральної і периферичної нервової системи; психічними захворюваннями та розумовою відсталістю; ураженнями органів слуху та зору; ураженнями внутрішніх органів; онкологічними захворюваннями.

Кількість осіб з особливими потребами постійно зростає, тому можна говорити про глобальний характер проблеми, адже у світі кожна десята людина має обмежені можливості, це близько 650 млн людей, з них майже 470 млн осіб працездатного віку [7, с. 3].

Значимо, що майже половина осіб працездатного віку з них хотіли б працювати, однак тільки незначна частина має таку можливість [1, с.115; 7, с. 3]. 70 % людей з інвалідністю живуть за межею бідності. Звертає увагу на себе той факт, що за даними Організації Об’єднаних Націй у країнах, які розвиваються, 82 % людей з інвалідністю живуть за межею бідності і входять до складу найбільш незахищених та маргіналізованих груп, які, складають 15 – 20 % малозабезпечених людей у цих країнах [9]. Отже, бідність та інвалідність взаємопов’язані. Бідність стає як причиною, так і наслідком інвалідності.

Для України проблема соціального захисту інвалідів є важливою, бо якщо на початку 1990-х рр. загальна чисельність інвалідів в Україні становила близько 3 % усього населення, або 1,5 млн осіб, то в 2008 р. їх чисельність дорівнювала 2,65 млн осіб, у тому числі 122,6 тис. дітей-інвалідів, тобто частка осіб цієї категорії в загальній структурі населення становить 5,3 % усього населення, відповідно їх кількість зросла майже в 1,6 раза [7, с. 3].

Основними причинами інвалідності на всіх рівнях в Україні є: екологічна криза, побутовий травматизм, виробничий травматизм, низький рівень охорони здоров'я населення, зростання рівня хронічних спадкових захворювань, низька ефективність профілактичних заходів та диспансерного спостереження, низький рівень матеріального забезпечення, зубожіння значної частини населення, технологічні катастрофи, автомобільні катастрофи, наслідки військових дій, стихійні лиха, зростання злочинності, відсутність навичок здорового способу життя [3, с. 151].

Збільшення кількості людей з інвалідністю зумовлено суперечливим соціально-економічним розвитком українського суспільства, який знизив рівень життя більшості людей, незадовільним станом системи охорони здоров'я, недостатньою безпекою та охороною праці, низьким рівнем екологічної культури, наявністю різноманітних катаклізмів – природних, екологічних, воєнних, зокрема наслідки Другої світової війни, війн в Афганістані та на інших територіях, Чорнобильської катастрофи [7, с. 3].

Соціальна незахищеність осіб даної категорії посилилася через кризову ситуацію останніх років, зниження рівня благополуччя, соціальних гарантій, але й через деформацію ідеалів, переконань. Становище людей з особливими потребами погіршується також у зв'язку із послабленням державних функцій соціального захисту, посиленням соціальних протиріч. Подібна ситуація може загрожувати “інвалідізацією на рівні держави”.

Важливим принципом демократичного суспільства є забезпечення рівних можливостей для будь-якої особистості, незалежно від віку, статі, соціально-економічного статусу та стану здоров'я людини. Визнання принципу рівних можливостей по відношенню до людей з інвалідністю означає, що кожна людина має невід'ємне право на життя, навчання, виховання та працевлаштування разом зі своїми ровесниками [4]. Досвід фахівців у сфері соціальних послуг доводить, а емпіричні дослідження підтверджують, що особи з інвалідністю досить часто стикаються зі специфічними проблемами в різних сферах життя, зокрема у сфері освіти, працевлаштування, громадської діяльності, сімейних відносин, побуту та дозвілля, комунікація тощо.

Виникнення бар'єрів також впливає на психологічний стан особистості із функціональними обмеженнями здоров'я та на процеси адаптації й інтеграції. Основними бар'єрами у людей цієї категорії є:

1) просторовий бар'єр – це просторова, транспортна, побутова ізоляція людини з особливими потребами, яка ускладнює становище людей цієї категорії. Для подолання просторового бар'єру необхідно усунути архітектурні перешкоди, що ускладнюють проїзд, доступ і вільне пересування;

2) комунікативний бар'єр – це розлад спілкування, одна з найбільш складних соціальних проблем дітей і молоді з обмеженими можливостями, що є наслідком емоційної захисної самоізоляції. Комунікативний бар'єр породжує мотиваційні, етичні, емоційні труднощі.

Мотиваційні труднощі:

– надмір мотивації (наприклад, “хвилювався і не все сказав, згадав”);

– відсутність мотивації (не хочу розуміти, не цікаво) та ін.

Етичні (моральні) труднощі:

- брак тактовності, толерантності;
- розв'язність, зухвальство;
- плітки, чутки, обман, підлість, непорядність;
- заздрість, необ'єктивність та ін.

Емоційні труднощі:

- неохайний, епатажний зовнішній вигляд;
- зухвалі поза, жести, манери, звички тощо;
- бругальний тон, тональність голосу та ін. [4];

3) бар'єр ділового спілкування породжує проблеми, пов'язані з особливостями здорових людей та людей з функціональними обмеженнями здоров'я, що виникають, коли звертають увагу на ті сторони особистості, які він не усвідомлює або хоче приховати, в нашому випадку – це фізичні вади. Деякі автори при розгляді проблеми соціальної інтеграції осіб з незадовільним станом фізичного здоров'я навіть пропонують запровадити поняття “валеологічна рівність” на позначення сприйняття людини з порушеннями здоров'я як рівної і такої, що має інше світосприйняття, інший стиль життя і особливі потреби [3, с. 150];

4) емоційний бар'єр складається з емоційних реакцій людей і є двостороннім. Тобто, з одного боку, здорові люди можуть виявляти цікавість, глузування, незручності, почуття провини, гіперопіки, страху; з іншого люди особливими потребами можуть чекати на жалість до себе, гіперопіки, можуть обвинуватити когось у своєму дефекті, прагнути до ізоляції тощо [4]. У зв'язку з цим вчені виявили явище стереотипізації. Виявилось, що стереотипи та упередження походять не лише від непоінформованості, своєрідної “заздрості” представників однієї соціальної групи по відношенню до представників іншої або злості. Вони являють собою побічний продукт процесу мислення, зокрема нашої здатності до категоризації. Більше того, негативні стереотипи щодо людей з особливими потребами або інших соціально незахищених верств населення підкріплюються “ідеєю справедливого світу” – установкою, що здебільшого проявляється на підсвідомому рівні, примушуючи людину вірити в те, що світоустрій в цілому є справедливим, тобто кожна людина якимось чином “zasлужила” або свій успіх та благополуччя, або свої проблеми [1, с. 114].

Таким чином, важливим принципом демократичного суспільства є забезпечення рівних можливостей для будь-якої особистості. Очевидно, що вищеназвані просторовий, комунікативний, емоційний бар'єри та бар'єр ділового спілкування ускладнюють соціальні контакти. І особа з обмеженими можливостями, і його оточення потребують нормалізації емоційних відносин. Нині держава ставить важливе завдання – створення безбар'єрного середовища, що сприятиме підвищенню соціальної адаптації інвалідів і дозволить їм брати активну участь у суспільному житті.

## Література:

1. *Белоносова Н. А.* Вирішення проблеми стигматизації за станом фізичного здоров'я : дестигматизація чи управління стигмою / Н. А. Белоносова // Грані : наук.-теоретич. і громад.-політ. альманах. – 2011. – № 1. – С. 113–117.
2. *Гончаров А. В.* Соціальний захист як правова категорія / А. В. Гончаров // Права держава : історія, сучасність та перспективи формування в Україні : всеукр. наук.-практ. конф., 24 квітня 2009 р., Запоріжжя : у 2 ч. – Запоріжжя, 2009. – Ч. 1. – С. 51–53.
3. *Дікова-Фаворська О.* Специфічні групи осіб з обмеженими можливостями здоров'я у фокусі соціології : монографія / О. Дікова-Фаворська. – Житомир, 2009. – 486 с.
4. *Завірюха Л. А.* Оволодіння особистістю засадами толерантності у студентському середовищі / Л. А. Завірюха // Актуальні проблеми навчання та виховання людей з особливими потребами : зб. наук. пр. – К. : Ун-т “Україна”, 2004. – 448 с.
5. *Козуб І.* До питання про вживання поняття “Інвалід в національному законодавстві” / І. Козуб // Наука молода. – 2009. – С. 123–127.
6. Конституція України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0&c=1>
7. *Кравченко М. В.* Актуальні проблеми соціального захисту інвалідів в Україні [Електронний ресурс] / М. В. Кравченко // Державне управління: теорія та практика. – 2010. – № 2. – Режим доступу : [www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10kmvziu.pdf](http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10kmvziu.pdf).
8. Національна доповідь “Про становище інвалідів в Україні” [Електронний ресурс]. – К., 2008. – 217 с. – Режим доступу : [http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article;jsessionid=66E488AA523D0FE189AEC1682352A3B5?art\\_id=84421&cat\\_id=95432](http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article;jsessionid=66E488AA523D0FE189AEC1682352A3B5?art_id=84421&cat_id=95432).
9. Праця та зайнятість осіб з інвалідністю в Україні : [національна доповідь]. – К. : НДІ соціально-трудових відносин Мініпраці України, 2009. – 217 с.
10. *Теплова Н. А.* Світовий. Досвід методології та принципів державного управління у сфері адаптації інвалідів / Н. А. Теплова // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. – 2009. – Вип. 18/19. – С. 203–209.
11. *Фоменко Г. Г.* Особливості соціального захисту працівників в Україні [Електронний ресурс] / Г. Г. Фоменко // Економічні наукові інтернет-конференції. Сучасні тенденції розвитку економічної науки в Україні. Економіка та підприємництво. Менеджмент підприємств та організацій. – Режим доступу : [http://www.economy-confer.com.ua/full\\_article/798/](http://www.economy-confer.com.ua/full_article/798/)

Надійшла до редколегії 07.06.2013 р.

УДК 35.1

М. В. ВЛАДИМИРОВ

**ДЕРЖАВНА ВЛАДА В УМОВАХ РОЗВИТКУ  
ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА**

*Висвітлено питання щодо шляхів трансформації державної влади в умовах розвитку громадянського суспільства.*

**Ключові слова:** культура, політична культура, громадянська позиція, державна влада, трансформація суспільства.

*The questions on the ways of transformation of the government in the development of civil society.*

**Key words:** culture, political culture, citizenship, government, transformatsiya society.

Створення сучасної, ефективної системи державної влади є важливим чинником виходу українського суспільства з політичної кризи, що має забезпечити становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої, європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури, демократії. Розвиток і вдосконалення організації та здійснення державної влади є процесом надзвичайно складним, розрахованим на тривалий період, тому цей процес має відбуватися на ґрунтовній науковій основі. За радянських часів численні проблеми функціонування державної влади не досліджувалися в повній мірі або й зовсім залишалися без наукового аналізу. Власне, цим і обумовлюється особлива актуальність теоретичних розробок у цій сфері. Сьогодні дослідження проблем державної влади в Україні значно активізувалися [1], та, на жаль, багато питань все ще потребують детальнішого опрацювання. Зважаючи на це, метою даної статті є визначення суті державної влади, в тому числі її особливостей в умовах громадянського суспільства.

Питання, що пов'язані з природою влади та культури зокрема, досліджуються вже досить давно. У межах філософії досить ґрунтовно аналізуються змістовні ознаки влади та специфічні особливості її прояву (Макіавеллі, Боєсі, Боден, Гельвецій, Дідро, Гольбах, Руссо, Гоббс, Локк, Вольтер, Кант, Гегель, Берк, Фіхте, Ніцше, Шпенглер, Сен-Симон, Оуен, Фур'є, Маркс, Дюркгейм, Вебер, Гумбольдт, Маблі, Юм, Моска, Парето, Бернхем, Кроз'є, Берклі, Бентам та ін.).

Слід також зазначити, що окремі ідеї і напрацювання, що були використані як концептуальні, взято з робіт таких дослідників, як Г. Алмонд, Л. Іонін, Д. Кола, В. Розенбаум, Н. Седих та ін.

Якщо сформульована загальна проблема дослідження стосується трансформації форм державної влади, то, на нашу думку, невирішеною її

частиною залишається теоретичне питання щодо ролі державної влади в умовах розвитку громадянського суспільства.

Метою цієї публікації є дослідження феномену державної влади у вимірах громадянського суспільства.

Державна влада як вид влади публічної є тією суспільною силою, котра здатна з допомогою правових та організаційних засобів реалізувати волю держави в межах конституції та законів [10, с. 20]. Політологи вважають, що державна влада – це державна організація політичного управління суспільством, яка як за обсягом, так і за засобами впливу перевищує всі інші різновиди влади в усіх соціальних утвореннях. Вона поширюється на всі сфери суспільного життя, здійснюється за допомогою спеціального апарату примусу або переконання та володіє монопольним правом видавати загальнообов'язкові нормативно-правові акти [5, с. 390].

За своєю суттю, державна влада – це легітимне офіційне волевиявлення держави, її органів та посадових осіб, що представляє собою здійснення влади народу [4, с. 7]. Суть державної влади в різних державах різна. У демократичних державах вона має демократично-правовий характер (проте не можна занадто категорично визначати її як загальнонародну), в антидемократичних навпаки, вона заснована на державному примусі, насильстві, свавіллі, беззаконні. Характер і суть державної влади проявляються в її практичній діяльності з реалізації внутрішньої та зовнішньої політики, в її дієздатності, у здібностях і можливостях правильно управляти державою й суспільством, в її законності чи беззаконні, в її моральності чи аморальності.

Матеріальною основою діяльності сучасної держави, а також духовною опорою буття держави, що створює умови для розвитку нового типу культури і нової організації соціального управління, виступає громадянське суспільство. Суверенні індивіди в громадянському суспільстві через суспільний договір формують державу, яку наділяють владою і правовими основами для своєї діяльності. Через діяльність держави, її відповідних органів здійснюється саморегуляція суспільства, при цьому найефективнішим засобом регламентації процесу самоорганізації суспільства є право, яке у взаємодії з державою становить нормативне інституційне утворення.

Тобто державна влада повинна ефективно впливати на суспільство через законотворчість, на основі якої і розвивається громадянське суспільство, а останнє натомість забезпечує особливий порядок створення державних інституцій, в тому числі законотворчих.

Не приводячи через невеликий обсяг публікації детальний аналіз наукового доробку щодо проблем визначення сутності державної влади, узагальнимо, що в умовах громадянського суспільства державна влада повинна володіти такими вагомими ознаками. Перша ознака полягає в тому, що державна влада повинна бути легальною, легітимною та законною. Легальність означає, що первинним актом утвердження державної влади

завжди має бути закон. При цьому слід враховувати дві особливості: закони можуть прийматися, змінюватися й відмінюватися різними способами; інколи, навіть прийняті відповідно до встановленого порядку, закони можуть легалізувати явно тоталітарну владу [7, с. 20].

Крім того, легальність влади передбачає право на застосування примусу, тобто створює умови для підпорядкування законам. Отже, право, втілене в конституції та законах, і виражене у правосвідомості громадян, визнає за державною владою здатність здійснювати соціальну організацію, управління й примус на основі закону і в межах компетенції.

Легітимація державної влади є ще важливішою, адже жодна державна влада не може спиратися тільки на закони й примус. Щоб бути стійкою, вона повинна мати підтримку суспільства, тобто джерелом утвердження державної влади повинен бути народ. Саме таке положення закріплено у ст. 5 Конституції України, проте якщо проаналізувати ситуацію в Україні, стає очевидним, що зовнішнє демократичне правління не завжди є запорукою того, що влада здійснюється в інтересах народу [1, с. 43].

Крім того, параметри державної влади продовжують знижуватися. Спостерігається очевидне домінування не просто держави над суспільством, а виразне домінування однієї з гілок влади над іншими, а отже, з'являються ознаки авторитаризму.

Авторитетність тоталітарної чи авторитарної влади ґрунтується на насильстві, репресіях, тому питання про її легітимність або взагалі не постає, або підміняється ідеологічними гаслами про покликання влади, її святість, значимість історичної ролі тощо [8, с. 70]. Легітимна влада демократичного суспільства має залежати від волевиявлення народу.

Законність влади витікає з її легальності та легітимності і виражена в праві. З іншої сторони, законодавче оформлення існуючої влади це і її легалізація, і легітимація. Таким чином, існує кругова залежність між категоріями: законна, легітимна і легальна влади [6, с. 17].

Друга ознака зводиться до того, що державна влада повинна бути єдиною. Неподільність влади в межах території держави передбачає поняття державного суверенітету України, закріплене у Декларації про державний суверенітет України [3]. Єдність державної влади розуміється не як єдність відповідного органу або вищої посадової особи в державі чи неподільність їх функцій і компетенції, а в розумінні єдиної організованої волеспрямованості, яка виявляється у єдності права, що здійснюється. У будь-якій демократичній країні державна влада, незважаючи на всі свої розгалуження, за своєю сутністю єдина. Наявність двох чи більше державних влад свідчить про загрозливу ситуацію, яка може закінчитися громадянською війною [9, с. 330-331].

Що стосується внутрішнього розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки, то цей принцип уже давно застосовується для запобігання надмірної концентрації, узурпації влади та інших негативних тенденцій і є, по суті, поділом функцій державної влади



між різними органами. Кожна з гілок державної влади має чітко визначені повноваження, функції, цілі й обмежена в можливостях впливу на інші гілки, слугує знаряддям стримувань і противаг. Спеціалізація ж окремих державних органів влади зобов'язує їх до взаємодії та співпраці для вирішення спільних завдань і функцій. Проблема організації влади виходить на проблему територіальної розгалуженості органів державної влади, тобто розмежування її між центральними, регіональними і місцевими органами [11, с. 18].

У зв'язку зі складністю існування системи державної влади ще одним із принципів її функціонування є відкритість влади, яка забезпечує індивідам можливість для аналізу діяльності державної влади.

Наступна риса державної влади полягає в тому, що вона повинна здійснюватися елітою суспільства, професійні та моральні якості якої відповідають політичним вимогам часу. Цього вимагає принцип авторитету влади і добровільного визнання її з боку громадян. Вимога щодо вираження владою інтересів народу не означає, що будь-хто може виконувати державно-владні повноваження. Народ, який відмовляється від правління обраних або не вміє його організувати та підтримати, не має морального права вимагати кращого життя.

Далі суттєвим елементом змісту державної влади є те, що вона повинна ґрунтуватися на справедливості, але має право й обов'язок відступати від неї виключно тоді, коли цього вимагає підтримка національного, духовного і державного буття народу [9, с. 331]. Встановлення справедливості у суспільному житті людей, є, безперечно, одним з основних завдань державної влади: це випливає із самої природи права й держави. Проте реальні умови державного існування бувають такими, що висування цього завдання на перший план може призвести до загибелі, краху держави.

Підведемо підсумки: по-перше, узагальнивши й проаналізувавши всі тлумачення терміну “державна влада”, її можна визначити як відносини щодо здійснення функцій і повноважень держави спеціально створеними органами та посадовими особами шляхом прийняття нормативно-правових актів у межах і порядку, передбачених законодавством.

По-друге, демократія як форма здійснення державної влади полягає не в тому, щоб меншість підкорялася більшості, а в тому, щоб більшість враховувала інтереси найменшої верстви населення. Державна влада – це не панування осіб, які наділені нею, а служіння цих осіб на користь спільного блага: для організації та консолідації суспільства і нації, для створення необхідних умов для економічного й політичного розвитку.

По-третє, авторитет державної влади, її легітимність, стан демократії в сучасному суспільстві значною мірою визначаються існуванням громадянського суспільства. Сформоване на засадах плюралізму, толерантності, поваги до прав і свобод особи, воно спроможне протистояти етатистським тенденціям з боку держави, домагатися рівноваги з державною владою для оптимального здійснення громадського врядування.

У науковій літературі державна влада визначається як різновид соціальної влади, що має вольовий характер та втілюється в державно-правових інститутах, реалізується безпосередньо державою в особі її органів та посадових осіб чи делегована або санкціонована нею, тобто здійснюється від її імені, за її повноваженнями та при її підтримці [3, с. 92]. Умовно можна виділити дві групи основних елементів державної влади: елементи, що визначають її сутність і природу – суверенність, верховенство, незалежність і самостійність; інституціональні елементи, що організаційно оформлюють державну владу та роблять її постійно функціонуючою та загальнообов'язковою – державні органи та установи, а також правові норми.

Насамперед, із державною владою тісно пов'язане поняття “суверенітет держави”. Влучно охарактеризував цей зв'язок відомий учений М. Палієнко, який стверджував, що “суверенітет - не сама державна влада, але лише певна властивість її, в силу якої вона є вищою і незалежною правовою владою... Тому суверенітет часто і називають вищою, незалежною територіальною владою” [1, с. 37].

Насправді, державна влада виникає лише в результаті суверенних прав народу і володіє повноваженнями лише в межах, визначених народом відповідно до демократичної процедури. Верховенство державної влади полягає в тому, що саме вона започатковує фундаментальні засади суспільства і держави, визначає основи взаємовідносин особи й держави, принципи організації й діяльності всіх суспільних інституцій. Незалежність і самостійність державної влади виявляється в тому, що вона є такою і стосовно до тих, хто безпосередньо не виражає і не репрезентує волі народу.

Державна влада є одним із основних інститутів конституційного права та розглядається як організаційно цілісний підрозділ нормативно-правового змісту не всіх норм конституційного права, а тільки Конституції, норми якої регулюють відповідний вид споріднених політико-правових відносин, пройнятих певною єдністю і виділених в окремий комплекс. До цього інституту включаються такі групи конституційних норм, які мають єдиний предмет правового регулювання, а саме відносини у сфері здійснення державної влади.

Професор В. Погорілко визначає конституційно-правовий інститут державної влади як сутність державної влади полягає в її легітимності, яка законодавчо закріплена в Конституції України завдяки волі народу як єдиного джерела влади і здійснюється згідно з конституційними принципами народного суверенітету, поділу влади та верховенства права законодавчим, виконавчим та судовими органами на підставі загальнодержавних програм, спрямованих на забезпечення прав та свобод людини як найвищої соціальної цінності, з метою досягнення гідних умов її життя [2, с. 236].

Треба відзначити, що комплексного дослідження стосовно державної влади як конституційно-правового інституту в нашій країні, особливо за радянських часів, не проводилось, можна говорити лише про окремі погляди

різних вчених на це питання. Але, якщо їх проаналізувати, то можна зробити висновок про єдність думок стосовно саме цих зазначених спільних складових інституту.

Такими найголовнішими складовими, насамперед, є: положення про джерело державної влади, її носії, основні принципи здійснення державної влади, положення про характер державної влади, положення про спрямованість та мету здійснення державної влади, систему органів державної влади.

Конституційні положення про джерело і соціальні суб'єкти державної влади безпосередньо пов'язані і з іншим елементом цього інституту – принципами організації державної влади. Єдина за своєю сутністю державна влада будує свою організацію і діяльність на підставі двох основоположних принципів, закріплених у Конституції, – поділу її на законодавчу, виконавчу, судову гілки влади та верховенства права. Перший принцип стосується більше організації влади, тому що за ним визначається система державних органів. Саме органи законодавчої, виконавчої, судової влади є суб'єктами конституційно-правових відносин з приводу організації державної влади. Ще одним таким суб'єктом є людина. Другий принцип стосується переважно діяльності цих органів. Він означає здійснення повноважень цими суб'єктами у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів, крім того, всі закони повинні прийматися на основі Конституції та відповідати їй.

Характер державної влади визначається залежно від форми державного режиму та джерела державної влади – демократичний чи авторитарний. Метою діяльності по здійсненню державної влади в Україні державними органами є забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя, розвиток та зміцнення демократичної, соціальної та правової держави, зміцнення громадської злагоди на землі України.

Таким чином, державна влада – явище соціально-політичне. Це основна форма прояву політичної влади певної соціальної спільності (народу, класу тощо), що володіє спеціалізованим апаратом для регулювання суспільних відносин та верховенством у суспільстві. Найважливіші елементи державної влади - це воля і сила. Державна влада як вид публічної влади є саме тою суспільною силою, яка здатна за допомогою правових і організаційних засобів здійснювати волю держави в рамках конституції і законів. Державна влада є особливим видом публічної влади. Маючи всі ознаки публічної влади, державна влада, разом з тим, має ознаки, притаманні лише їй.

Чим же відрізняється державна влада від інших видів публічної влади? У просторі державної території функціонують різні форми (прояви) публічної влади, носіями яких є регіональні чи місцеві публічно-правові корпорації – органи самоврядування, політичні партії, інші корпорації громадян. Державна влада відрізняється, насамперед, такими ознаками: вона охоплює всю територію держави і все населення, а не певну їх частину; державна влада є пріоритетною і вправі наділити інші види публічної влади владними

повноваженнями; саме державна влада здійснює контроль за станом законності в країні і функціонуванням інших видів публічної влади, в т.ч. їх фінансових систем; лише державна влада опирається у своїй діяльності на потужний державний апарат; державна влада серед методів своєї діяльності має державний примус, чого позбавлені інші суб'єкти публічної влади; державна влада є легальною та легітимною.

Легітимність державної влади тісно пов'язана з її легальністю. Термін “легальний” походить від латинського “legalis” і означає “законний”. Легітимація державної влади відіграє ще більш важливу роль, ніж легалізація, бо жодна державна влада не може опиратися лише на існування законів, які її проголошують, або на насилля. Щоб бути стійкою, міцною, вона повинна знайти підтримку суспільства, певних груп, впливових осіб. Така підтримка можлива передусім певними діями (в тому числі голосуванням), а також думками, настроями, почуттями. Наприклад, державна влада завжди намагається поставити себе в таке становище, щоб виключити недовіру до себе і, тим більше, різкий прояв незадоволення. Навіть якщо підтримка населення не особливо цікавить носіїв реальної державної влади (наприклад, в умовах диктатури), вони так або інакше намагаються отримати підтримку впливових сил. Але справжня легітимація державної влади, яка покликана виступати юридичним вираженням суспільства, представником його інтересів, існує лише тоді, коли таку владу підтримують не окремі особи або соціальні та інші групи, а більшість населення даної країни. На відміну від легалізації, легітимація державної влади опирається переважно на внутрішні спонукальні мотиви, внутрішні стимули. Вона пов'язана з комплексом переживань і внутрішніх установок людей. Неможливо нав'язувати легітимацію людям іззовні.

Вона створюється відданістю людей даному суспільному порядку (інколи - правлячій особі), який, за уявленням населення тієї чи іншої країни, в умовах конкретної історичної епохи виражає основоположні цінності буття. В основі цього лежить віра людей у те, що їх блага залежать від збереження і підтримання даного порядку, переконання в тому, що цей парадокс виражає їх інтереси. Тому легітимація прямо пов'язана з інтересами людей, які частіше за все оцінюються ними усвідомлено, але інколи мають і неусвідомлений характер (наприклад, підтримка фашистської влади, в кінцевому рахунку призвела до тяжких бідувань німецького народу [11, с. 42]).

Стосовно організації державної влади на сучасному етапі реформування української державності необхідно зазначити, що на її здійснення безпосередньо впливає політична влада. Оскільки представники останньої відображають власні суб'єктивні погляди щодо політики, яку потрібно реалізувати через державний апарат, вони безпосередньо впливають на здійснення державної влади, яка за визначенням є підпорядкованою особам, що визначають політику держави. Важливу роль у справі функціонування державної влади відіграє система стримувань та противаг, ефективність якої

виявляється лише в тому випадку, коли повноваження та компетенція всіх органів державної влади включають в себе як виключні повноваження, так і спільні, саме за допомогою яких і будується механізм взаємодії та взаємозалежності гілок влади.

Література:

1. *Верник О.* Межі державної влади / О. Верник, А. Машков ; за заг. ред. В. Самохвалова. – К., 2001. – 216 с.
2. *Чехович Т.* Сутність і юридична природа державної влади / Т. Чехович // Часопис Київського університету права. – К., 2003. – № 3. – С. 18–21.
3. *Котюк В. О.* Загальна теорія держави права : навч. посіб. / В. О. Котюк. – К. : Атіка, 2005. – 592 с.
4. *Козюбра М.* Державна влада: межі здійснення та форма організації (політико-правні аспекти) / М. Козюбра // Українське право. – 1995. – № 1(2). – С. 4–13.
5. *Органи державної влади України : монографія / за ред. В. Погорілка.* – К. : Ін-т держави і права ім. В. Корецького, 2002. – 592 с.
6. *Богинич О. Л.* Форми здійснення державної влади в постсоціалістичних країнах / О. Л. Богинич // Правова держава. – Вип. 11. – К., 2000. – С. 41–47.
7. *Рябов С.* Державна влада: проблеми авторитету й легітимності / С. Рябов. – К., 1996. – 124 с.
8. *Оборотов Ю.* Современное государство: основы теории : учеб. курс. – Одесса, 1998. – 132с.
9. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990. – К., 1991. – 8 с.
10. *Соловйова І.* До питання про визначення поняття державної влади в Україні / І. Соловйова // Правова держава. – Вип. 9. – К., 1998. – С. 329–332.
11. *Цветков В.* Демократія – Управління – Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства : монографія / В. Цветков, В. Горбатенко. – К., 2001. – 248 с.

Надійшла до редколегії 29.11.2013 р.

## МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 378.014(477)

С. М. ДОМБРОВСЬКА

### ДЕРЖАВНІ МЕХАНІЗМИ МЕНЕДЖМЕНТУ ЯКОСТІ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ

*Висвітлено результати досліджень процесів удосконалення державного менеджменту щодо поліпшення якості вищої освіти, розвитку конкурентноспроможності українських вищих навчальних закладів, становлення їхньої самостійності. Наголошено на необхідності модернізації вищої освіти України, її демократизація та впровадження європейських освітніх стандартів якості.*

**Ключові слова:** вища освіта, менеджмент освіти, європейські стандарти якості, вищі навчальні заклади.

*In the article the results of research to improve public management processes to improve the quality of higher education, the development of the competitiveness of Ukrainian universities, the establishment of their independence. Stressed the need for modernization of higher education in Ukraine, its democratization and the introduction of European educational standards.*

**Key words:** higher education, management education, European quality standards, high school.

Якісне оновлення українського суспільства, формування демократичного середовища вимагає реконструкції всіх його соціальних інститутів. На перший план виходить потреба реформування інституту освіти, зокрема вищої школи, відповідно до потреб суспільства і освітніх тенденцій у сучасному світі. Модернізація системи вищої освіти в Україні має бути спрямована передусім на демократизацію, послідовне впровадження академічних прав і свобод освітніх установ, на створення умов для їх економічної самостійності. На основі саме такого підходу ВНЗ зможуть сформувати власну стратегію розвитку з урахуванням потреб споживачів ринку освітянських послуг і ринку праці. Вищі навчальні заклади повинні знати потреби абітурієнтів, держави, роботодавців і відповідно до цього шукати власну нішу на ринку праці.

При написанні статті були використані праці сучасних дослідників, упровадження європейських стандартів якості у вищих навчальних закладах

Україні аналізували Г. Артемчук, В. Попович, Г. Січкаренко, Є. Красняко [1–4]. Підвищення конкурентноспроможності ВНЗ, удосконалення їхньої автономії та економічної самостійності досліджували С. Домбровська, В. Цветков, В. Горбатенко [2; 4].

Мета статті – проаналізувати державні механізми менеджменту якості вищої освіти, та підвищення конкурентноспроможності вузів України.

Ефективний розвиток ВНЗ в умовах зростаючої конкуренції характерний для вітчизняного ринку освітніх послуг, вимагає підприємницької активності не лише організації в цілому, але і її підрозділів і навіть окремих співробітників. Для стимулювання подібної активності потрібна особлива система внутрішнього управління. У ВНЗ України впроваджується система менеджменту якості. Однак дана практична робота не забезпечена відповідними науковими рекомендаціями. Навчання персоналу ВНЗ проводиться на рівні курсів, реклама яких упевнено гарантує підготовку співробітників ВНЗ у сфері якості, що, на думку керівників таких курсів, може забезпечити впровадження систем якості в організаціях освіти. Проте практичний досвід показує, що все не так просто. І зв'язано це з тим, що будь-яка організація освіти є насамперед педагогічною системою, в якій установлення процесів і документування процедур не можуть повною мірою забезпечити якості її життєдіяльності. Ефективність роботи вищого навчального закладу залежить від рішення багатьох задач, значимість і рівень складності яких різні. Сукупність таких задач і їхнє рішення складають систему, що забезпечує розвиток і динаміку ВНЗ. Якість рішень, оптимальність будь-яких видів витрат, результативність забезпечуються обліком усіх складових, котрі, у свою чергу, дозволяють дати об'єктивну оцінку діяльності вузу, педагогічного колективу, наукової діяльності, якості підготовки студентів. Усі елементи складають комплексність методів керування, що забезпечують охоплення всіх сфер діяльності вищого навчального закладу по досягненню ефективності. Стрімка глобалізація ринків і пов'язаний з цим процес загострення конкуренції накладає на систему освіти проблеми небачених масштабів. Витримати жорстку конкурентну боротьбу на ринку послуг у сфері вищої освіти навчальні заклади України не зможуть без упровадження системи менеджменту якості освіти, відповідну вимогам міжнародних стандартів ІСО серії 9000 та без участі в національних конкурсах якості і ділової досконалості на базі Європейської моделі.

Загальноновизнаним є той факт, що від якості вищої освіти в країні залежить її майбутнє, оскільки система вищої освіти формує найважливіше багатство держави – людський потенціал. Тому цілком справедливим є твердження, що підвищення якості вищої освіти і його вплив на розвиток економіки повинно стати стратегічним національним пріоритетом України. Можна виділити низку причин, які стимулювали роботу у сфері якості вищої освіти. Головна із них – перегляд самого поняття “якість” стосовно вищої освіти та навчального закладу. Якість вищої освіти традиційно пов'язується зі

змістом і формою навчального процесу. Зміст навчального процесу, як правило, базується на кваліфікації і досвіді викладачів. Але швидкоплинність змін, що відбуваються у світі, примушує переглянути усталені погляди. У цьому сенсі не можуть залишатися осторонь від процесу змін ані структура, ані форма навчального процесу. Це означає, що нові уявлення щодо якості будуть пов'язані не з “косметичною адаптацією” ВНЗ до нових умов, а з необхідністю глибокої перебудови основ його діяльності [1]. До радикальних дій спонукає і демографічна ситуація. Тобто, для виживання потрібно шукати нові конкурентні переваги. Але є і більш довготривала загроза – стрімкого розвитку набуває процес глобалізації ринків та пов'язаний з ним процес загострення конкуренції. Ця обставина накладає на систему освіти проблеми небачених масштабів. Особливо загострюється проблема якості підготовки кадрів у країнах з перехідною економікою, однією з яких є Україна. Для цих країн можна виділити низку загальних факторів, що суттєво погіршили рівень надання послуг вищої освіти. Це скасування державного розподілу випускників ВНЗ; дефіцит фахівців, здатних працювати в умовах ринкової економіки, і натомість надлишок традиційних фахівців; нестабільний попит на фахівців – випускників ВНЗ; зниження інтересу до оволодіння технічними знаннями та набуття інженерної професії; скорочення фінансування з державного бюджету загальноосвітньої та наукової діяльності тощо. [2]. Один із можливих шляхів, що дозволить ВНЗ вистояти в жорсткій конкурентній боротьбі на ринку послуг у сфері вищої освіти, є розробка та запровадження систем менеджменту якості відповідно до вимог міжнародного стандарту 180 9001-2000 “Системи менеджменту якості. Вимоги”. Цей стандарт базується на восьми принципах тотального менеджменту якості (ТОМ) і містить універсальні вимоги до систем якості. Він придатний до застосування в усіх галузях, на будь-яких підприємствах, установах і організаціях і спрямований на забезпечення якості і підвищення задоволеності споживачів. У сфері вищої освіти споживачами можна вважати студентів, їх батьків, організації, які приймають на роботу випускників, суспільство в цілому. Саме системи якості виявилися тим інструментом, який дозволив вищим навчальним закладам, що їх упровадили, досягти високого ступеня довіри і стійкої прихильності споживачів до їх послуг. Як свідчить світова практика, впровадження систем якості у вищих навчальних закладах дозволяє вищим навчальним закладам суттєво покращити та оптимізувати свою бізнесову діяльність і підвищити результативність і ефективність роботи; посилити акцент на меті своєї діяльності і досягненні очікувань споживачів; досягти і стабільно підтримувати високу якість своїх послуг для задоволення потреб і вимог споживачів; збільшувати задоволеність споживачів; досягти впевненості, що очікуваної якості досягнуто і вона постійно підтримується; забезпечити докази для споживачів та потенційних споживачів відносно того, що ВНЗ здатний зробити для них; відкрити нові можливості або зберегти вже завойовані сегменти ринку послуг у сфері вищої освіти; отримати визнання з боку замовників через процедуру



сертифікації; брати участь у тендерах, у тому числі міжнародних, щодо надання освітніх послуг на вигідних умовах. При цьому слід розуміти, що система якості може лише допомогти ВНЗ у досягненні згаданих очікувань і є одним із засобів для досягнення цілей, що стоять перед організацією, але сама по собі система якості не здатна привести до покращання навчального процесу або якості навчальних послуг, вона не може вирішити всіх проблем вищих навчальних закладів. Її впровадження означає лише застосування системного і систематичного підходу для досягнення бізнес-цілей ВНЗ. Започатковуючи розроблення системи менеджменту якості у ВНЗ, доцільно дотримуватися таких вимог: система повинна бути придатною для її сертифікації; бути компактною, зрозумілою, зручною, не мати багато паперів; приносити практичну користь ВНЗ; давати можливість використання її як основи інформаційної моделі діяльності ВНЗ. Розроблення системи менеджменту якості розпочинається з визначення необхідних для неї та її впровадження процесів: управлінської діяльності керівництва ВНЗ, життєвого циклу продукції, управління ресурсами та вимірювань. Процес управлінської діяльності керівництва ВНЗ можна поділити на такі етапи: розроблення політики у сфері якості; розробки стратегії і цілей у цій сфері; планування створення і розвитку системи управління якістю; розподіл відповідальності та повноважень; забезпечення процесів обміну інформацією; аналіз з боку керівництва; управління документацією, забезпечення доступу до нормативних документів; управління записами. До процесу управління ресурсами належать: управління персоналом; управління інфраструктурою (управління аудиторним фондом, забезпечення безпеки, матеріально-технічне забезпечення, планово-фінансова діяльність, управління інформаційними ресурсами бібліотеки, інформаційними та технічними ресурсами); управління виробничим середовищем. Процеси життєвого циклу продукції розподіляються відповідно до продукції, що випускається вузами, тобто, загальноосвітні послуги, науково-технічна продукція та інтегрована продукція на основі науково-технічної та навчальної послуги. Однак в умовах переходу освітньої діяльності до ринку змагальності, що характерні для економіки, змінюються відносинами конкуренції, особливо між вищими навчальними закладами. Це спонукає ВНЗ розвивати матеріально-технічну базу, поліпшувати якість викладання, що мобілізує заклад у ринкових умовах. Більшість населення прагне отримати вищу освіту, тому перед ним стає жорсткий відбір освітніх закладів, які прагнуть працювати на ринку, що у свою чергу, призвело до появи конкуренції між ВНЗ.

Уходження України в Європейській освітній і науковий простір суттєво загострює конкурентну боротьбу між вітчизняними і зарубіжними ВНЗ. У результаті чого вітчизняні ВНЗ виявляться практично неконкурентоспроможними по відношенню до іноземних. За таких умов усе більше уваги необхідно приділяти управлінню конкурентоспроможності ВНЗ, використовуючи відповідні стратегії до чинників, які мають пряму

залежність до підвищення конкурентоспроможності. А це, у свою чергу, визначає необхідність даного дослідження, яке спрямоване на визначення тих стратегій, які забезпечують формування і підвищення конкурентоспроможності. З іншого боку, проблема управління конкурентоспроможністю ВНЗ набуває особливої актуальності у зв'язку з прогнозованим демографічним спадом, наслідком якого буде скорочення. Надання тільки освітніх послуг не визначає достатній рівень конкурентоспроможності ВНЗ і здатності протистояти реальним конкурентам на ринку освіти [4]. Управління конкурентоспроможністю ВНЗ являє собою певний аспект освітнього менеджменту, спрямований на формування, розвиток та реалізацію конкурентних переваг, стимулювання щодо збагачення потенціалу (кадри, матеріально-технічне забезпечення, інформатизація, зв'язок з громадськістю тощо) та забезпечення ВНЗ стійкого положення в конкурентному середовищі. Конкурентне середовище охоплює сукупність об'єктів і чинників ринку, які впливають на відносини між навчальним закладом і замовниками. Вищі навчальні заклади працюють на ринку освітніх послуг і продуктів, а також на ринку робочої сили. Ринок освітніх послуг і продуктів має певну специфіку, яка обумовлена, по-перше, наявністю зв'язку між ринком робочої сили і ринком освітніх послуг і продуктів. По-друге, особливістю освітніх послуг порівняно з іншими і, по-третє, поєднанням методів державного та ринкового регулювання. Для досягнення довготривалого успіху робота із забезпечення конкурентоспроможності ВНЗ має здійснюватись у всіх сферах та за всіма аспектами його діяльності. Звідси випливає, що ключовими управлінськими аспектами забезпечення конкурентоспроможності ВНЗ є такі показники: тип організаційної структури управління, гнучкість і раціональність, стиль і методи управління, адаптаційні можливості, гнучкість і гомеостатичність ВНЗ.

Підвищенню конкурентоспроможності та ефективності регіонального управління вищою освітою сприяє надання законодавством України у вищих навчальних закладах можливостей самостійно визначати форми навчання, організації навчального процесу; надавати додаткові освітні послуги; самостійно розробляти і впроваджувати свої програми наукової та науково-виробничої діяльності; вести видавничу діяльність; здійснювати спільну діяльність з іншими ВНЗ; проводити моніторинг якості освіти, звертатись до органів управління вищою освітою з ініціативою про внесення змін до чинного законодавства у галузі освіти.

Таким чином, якість освіти є однією з найбільш актуальних проблем сучасної української вищої школи. Проблема якості вищої освіти є багатомірною, що охоплює всі характеристики освітньої діяльності, визначається факторами різного порядку, пов'язаними з розв'язанням проблем від окремого вищого навчального закладу до цілої держави і вимагає комплексного підходу до розв'язання та вироблення чіткого механізму моніторингу якості освітнього простору в цілому, так і національної системи освіти, окремих навчальних закладів. В умовах розвитку освітнього

простору ВНЗ повинен самостійно враховувати чинники, які мають вплив на конкурентні переваги і його становища і конкурентному середовищі. Розвиток своєї структури, вдосконалення освітніх послуги, досконалість інформаційного простору надасть можливість оперативно реагувати на зміни в конкурентному середовищі, пристосовуючись в ньому, займаючи більшу частку освітнього ринку, витісняючи неконкурентоспроможні ВНЗ.

Література:

1. Вища школа України: реальність і тенденції розвитку : монографія / Г. І. Артемчук, В. В. Попович, Г. Г. Січкаренко. – К. : Ленвіт, 2004. – 176 с.
2. Домбровська С. М. Державне управління вищою освітою в умовах трансформаційних змін : монографія / С. М. Домбровська. – Х. : Оберіг, 2010. – 176 с.
3. Красняков Є. Освітня політика як інструмент впливу держави на систему освіти / Є. Красняков // Шлях освіти. – 2008. – № 4. – С. 11–13.
4. Цветков В. В. Демократія – управління – бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства : монографія / В. В. Цветков, В. П. Горбатенко. – К. : Знання. 2001. – 248 с.

*Надійшла до редколегії 22.10.2013 р.*

УДК 351.82:330.341.1

*Т. М. ВІТРЕНКО-ХРУСТАЛЬОВА*

## **КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ СТРАТЕГІЇ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ**

*Виділено проблемні аспекти та протиріччя існуючого механізму державного регулювання інноваційного розвитку економіки. Запропоновано концептуальні засади стратегії державного регулювання інноваційного розвитку економіки України на період до 2025 р.*

**Ключові слова:** стратегія державного регулювання; механізм державного регулювання; інноваційний розвиток економіки; національна інноваційна система.

*Problem aspects and contradictions of existent mechanism of the state adjusting of innovative development of economy are selected. The conceptual bases of strategy of the state adjusting of innovative development of economy of Ukraine are offered on a period to in 2025.*

**Key words:** strategy of the state adjusting; mechanism of the state adjusting; innovative development of economy; national innovative system.

Стратегічною метою розвитку України є побудова сильної та сучасної європейської демократичної держави з потужною економікою для забезпечення гідного життя кожного громадянина. Слід зазначити, що без розробки і реалізації стратегії державного регулювання інноваційного розвитку економіки не може бути досягнуто мети, поставленої Президентом В. Януковичем, – протягом 10 років Україна має увійти до двадцятки найрозвинутіших країн світу [5].

Питанням визначення результативності та ефективності механізму державного регулювання інноваційного розвитку національної економіки присвятили свої публікації А. Гальчинський, В. Геєць, А. Кінах, Ю. Козак, В. Семиноженко та ін. [1; 4–6]. Однак залишаються недостатньо дослідженими і потребують поглибленого вивчення питання формування концептуальних засад стратегії державного регулювання інноваційного розвитку економіки України в сучасних умовах.

Метою статті є формування концептуальних засад стратегії державного регулювання інноваційного розвитку економіки України.

З моменту здобуття незалежності Україна увійшла у світове співтовариство як суверенна держава, перед якою постало невідкладне завдання розробити й реалізувати самостійну стратегію економічного розвитку. Стратегія повинна прокласти шлях до перетворення України на економічно розвинуту країну постіндустріального типу, здатну забезпечити свою незалежність і високий рівень життя населення.

При цьому стратегія економічного розвитку країни являє собою економічну політику уряду, розраховану на тривалий строк, спрямовану на досягнення основної мети соціально-економічного розвитку [4; 6].

Складовою загальної стратегії соціально-економічного розвитку України є стратегія інноваційного розвитку економіки. При цьому концепцію стратегії державного регулювання інноваційного розвитку економіки, на наш погляд, можна визначити як систему концептуальних орієнтирів, які витікають з довгострокової мети, а також завдань, принципів, методів, засобів і напрямків дій держави, що використовуються для ухвалення рішень, направлених на досягнення поставленої мети, а саме: активізацію інноваційної діяльності, підвищення її ефективності і широке використання інновацій з метою прискореного соціально-економічного розвитку країни і якнайповнішого задоволення суспільних потреб.

Тому нами розроблено концептуальні засади стратегії державного регулювання інноваційного розвитку економіки на період 2014 – 2025 рр.

Розробка концептуальних засад стратегії державного регулювання інноваційного розвитку національної економіки має включати три етапи [2]:

– розробку науково обґрунтованої концепції (системи поглядів) інноваційного розвитку економіки – здійснюється на основі аналізу стану інноваційного потенціалу;

– визначення основних напрямів державного регулювання інноваційного розвитку економіки;

– здійснення практичних дій щодо реалізації поставленої мети, направленої на підвищення активності суб'єктів інноваційної діяльності.

Крім того, в механізмі державного регулювання інноваційного розвитку економіки необхідно виокремлювати не тільки стратегічну, а й тактичну складові. При цьому вказана стратегія формується на основі довгострокових концепцій соціально-економічного і суспільно-політичного розвитку країни. Вибір стратегії інноваційної політики передбачає визначення основних напрямів державного регулювання інноваційної діяльності і ухвалення методів, принципів інноваційного розвитку і використання наукового потенціалу, а також установлення головної мети інноваційного розвитку відповідно до соціально-економічної мети.

Тактична складова механізму державного регулювання інноваційного розвитку економіки передбачає визначення поточної мети і конкретних заходів, що забезпечують досягнення цієї мети з найбільшою ефективністю та результативністю. Тактичні важелі державного регулювання – це фінансування наукових досліджень і проектно-конструкторських розробок, матеріально-технічне і інформаційне забезпечення, підбір кадрів, створення правових і організаційних умов для реалізації заходів інноваційного розвитку.

У контексті розробки концептуальних засад стратегії державного регулювання інноваційного розвитку розглянемо в загальній постановці завдання, які необхідно вирішити на кожному з існуючих рівнів: мікрорівні, мезорівні, макрорівні, міжнародному (глобальному) рівні.

Методична постановка проблеми державного регулювання інноваційного розвитку дозволяє виділити мету та основні цілі, які необхідно вирішити в рамках формування стратегії державного регулювання інноваційного розвитку на макрорівні: забезпечення інноваційної безпеки країни, виявлення і реалізація державних науково-технічних пріоритетів, створення умов для стимулювання інноваційної підприємницької активності.

У контексті проблеми забезпечення інноваційної безпеки стратегія державного регулювання інноваційного розвитку має сприяти створенню таких умов функціонування науково-технічної сфери, які дозволяли б підтримувати на необхідному рівні фундаментальні дослідження, забезпечували б оптимальну частку НДДКР на виробництві в загальному обсязі досліджень і розробок, що проводяться в країні, передачу результатів НДДКР у сферу виробництва тощо.

Державні науково-технічні пріоритети визначають напрями розвитку науки і техніки, які забезпечують належний рівень конкурентоспроможності країни в цілому. Держава повинна виявляти ці пріоритети і формувати стратегії їх втілення в життя. Її зусилля повинні бути направлено на те, щоб зацікавити регіони, галузеві утворення, окремі підприємства слідувати в руслі названих пріоритетів. З цією метою на нижчі рівні передаються управляючі стратегічні дії.

Створення умов для стимулювання підприємницької активності є також

важливим завданням стратегічного управління на макрорівні. Формуючи і реалізуючи функціональну стратегію інноваційного розвитку на макрорівні, держава має створити стимули, які зацікавлюють підприємства і організації вкладати кошти в проведення НДДКР і посилюючи їх сприйнятливість до інновацій.

Переходячи до завдань державного регулювання інноваційного розвитку економіки на мезорівні, слід зазначити, що проблеми макрорівня в цьому випадку трансформуються у відповідні проблеми мезорівня: макроінноваційна безпека – в регіональну і галузеву інноваційну безпеку; державні пріоритети – в регіональні і галузеві; інноваційна активність – у питання посилення інноваційної активності в регіоні і стимулювання підвищення інноваційного потенціалу регіону, а також активізації інноваційної діяльності в асоціативно-корпоративних утвореннях.

Стратегія державного регулювання інноваційного розвитку економіки на рівні підприємства або на мікрорівні суттєво залежить від інноваційних стратегій більш високих рівнів. Макрорівень створює умови функціонування підприємства в науково-технічних напрямках, відповідних світовим тенденціям розвитку. Інноваційна діяльність підприємства за допомогою прямих і непрямих (опосередкованих) методів регулювання державою має спрямовуватись в русло цих тенденцій. Оскільки підприємство територіально належить до регіону, його інноваційна політика не може суперечити політиці регіону, і підприємство має враховувати при формуванні своєї стратегії інноваційного розвитку не тільки особливості регіональної, а й загальнонаціональної інноваційної політики.

Що стосується міжнародного (глобального) рівня державного регулювання інноваційного розвитку економіки, слід зазначити, що ефективність і результативність методів та інструментів державного регулювання знаходить своє віддзеркалення в науково-технічному лідерстві і виявляється в міжнародному масштабі, а саме: розширенні експорту науково-технічних інформаційних результатів (ліцензій, патентів тощо), збільшенні експорту готових інновацій, широкому наданні безоплатної науково-технічної інноваційної допомоги іншим країнам. Науково-технічне лідерство – це доказ правильності вибраного стратегічного курсу і тактичних дій щодо формування та реалізації державної інноваційної політики. Науково-технічне лідерство є наслідком оптимального вибору напрямів досліджень, яке має привести до лідерства в тих напрямках, за якими є пріоритет в інноваційному розвитку.

Крім того, в перспективі для України представляється неминучим поєднання активного (генерувального) типу інноваційного розвитку, заснованого на продукуванні і реалізації на світових ринках власних інноваційних розробок, та імітаційного типу, що базується на освоєнні та адаптації зарубіжних інновацій, їх поступової інтеграції в національну інноваційну систему.

Слід зазначити, що економіка України представляє собою динамічне поєднання галузей, які дійсно можуть підтримати інноваційне зростання економіки, якщо забезпечити відповідний їх конкурентоспроможний розвиток у період до 2025 р. При цьому рівень попиту на зовнішньому і внутрішньому ринках на продукцію різних галузей національної економіки визначає перспективу їх подальшого розвитку. Галузі, що вже вийшли зі своєю продукцією на світовий ринок (металургійний комплекс, аграрний сектор, хімічна і нафтохімічна промисловість) для закріплення на ньому, потребують підвищенні ефективності виробничого потенціалу шляхом впровадження інноваційних технологій. Інші галузі, що виробляють потенційно конкурентоспроможну на світовому ринку продукцію (наприклад, машинобудування), потребують державної підтримки для реалізації вказаного потенціалу. Також значної уваги з боку держави вимагає третя група галузей, яка поки що більше орієнтована на внутрішній ринок (ПЕК, транспортний комплекс) для того, щоб у подальшому не втратити його.

Стратегія державного регулювання інноваційного розвитку відносно цих груп галузей економіки відрізняється за характером, масштабами підтримки, обсягами ресурсів, необхідних для оновлення і модернізації виробничого потенціалу на основі реалізації досягнень науки і техніки та впровадження інновацій [1; 2].

При цьому орієнтири інноваційного розвитку та напрямки державного регулювання вказаних галузей економіки України мають бути такі.

Металургійний комплекс. Орієнтирами його інноваційного розвитку має стати створення наскрізних технологічних циклів виробництва, що забезпечують максимальне ресурсо- і енергозбереження на всіх стадіях виробництва, розширення асортименту і підвищення якості металопродукції, що сприятиме збільшенню обсягів експорту металопродукції з високим рівнем переділу.

Аграрний сектор. У контексті реалізації стратегії державного регулювання інноваційного розвитку аграрного сектора потрібна технологічна перебудова галузі відповідно до вимог НТП. Держава має сприяти переведенню аграрного виробництва на принципи інноваційної діяльності і організації виробництва наукомісткої конкурентоспроможної продукції. Тому доцільна державна підтримка галузі щодо: реалізації пріоритетних аграрних інвестиційно-інноваційних проектів; сприяння розробці та впровадженню інноваційних енерго- та ресурсоощадних технологій; активізації селекційної роботи в рослинництві і тваринництві та заходів щодо боротьби з хворобами тварин і рослин; поліпшення якісних показників аграрної освіти та науки; забезпечення екологічної складової інноваційного розвитку аграрного сектору, збереження довкілля.

Хімічна і нафтохімічна промисловість. Технологічними орієнтирами є матеріало- і енергозберігаючі технології виробництва широкого спектру

синтетичних і композиційних матеріалів, у тому числі нових поколінь, технології виробництва екологічно чистих добрив і ресурсозберігаючі хімічні виробництва на базі автоматизованих блоково-модульних систем.

**Машинобудівний комплекс.** Держава має стимулювати та сприяти орієнтації підприємства галузі на технологічне переозброєння машинобудівних виробництв за рахунок автоматизації процесів проектування і виготовлення машинобудівної продукції, застосування прогресивних методів обробки конструкційних матеріалів і підвищення якості поверхонь деталей і металоконструкцій, механізації і автоматизації складальних процесів, розвитку сучасних методів контролю і діагностики деталей і вузлів в процесі виготовлення і експлуатації.

**Паливно-енергетичний комплекс.** Державна інноваційна політика повинна бути орієнтована на розробку і впровадження сучасних методів пошуку, розвідки і моніторингу енергетичних запасів, стратегічних і дефіцитних видів мінеральної сировини, підвищення рівня їх видобутку та переробки, а також на розвиток високотехнологічних екологічно безпечних і енергозберігаючих систем виробництва і транспортування різних видів енергії, підвищення ефективності і безпеки підземних робіт у вугільній промисловості на базі автоматизації комплексів і спеціалізованих мікропроцесорних контрольних мереж.

**Транспортний комплекс.** Державна інноваційна політика повинна в цій галузі економіки має бути орієнтована на оновлення парку транспортних засобів, модернізацію транспортної інфраструктури, застосування прогресивних технологій, підвищення технічного рівня всіх видів транспорту. Це стосується оновлення залізничного рухомого складу, морських, річкових і повітряних судів, автотранспортних засобів, перевантажувальних комплексів, дорожніх машин і устаткування, навігаційних систем тощо.

Слід зазначити, що більшість проектів з модернізації галузей економіки України на інноваційній основі можна реалізувати тільки в рамках державно-приватного партнерства, оскільки масштаб інвестицій вимагає залучення значних обсягів фінансування. Тому державно-приватне партнерство в інноваційній сфері має стати формою практичного розвитку інноваційного процесу в Україні. Оскільки ефективність інноваційного розвитку економіки, побудованої на партнерстві держави та бізнесу, вище за пряме державне фінансування інновацій.

Неодмінною передумовою виконання завдань концепції стратегії державного регулювання інноваційного розвитку економіки є визначення етапів та цілей її реалізації, адекватне відображення як нинішнього рівня розвитку економіки, так і досягнення стратегічних цілей у певному часовому вимірі з урахуванням вимог та існуючих викликів. Тому за період 2014 – 2025 рр. в інноваційному розвитку економіки України мають сформуватися три етапи відповідно до існуючих умов, чинників і можливих ризиків.



Перший етап реалізації концепції стратегії державного регулювання інноваційного розвитку економіки України (2014 – 2017 рр.) має стати періодом формування інституційної сфери інноваційної економіки (створення інноваційної інфраструктури, а також організаційних, соціально-економічних, освітньо-наукових, техніко-технологічних та екологічних передумов для інноваційного розвитку економіки); трансформації сфери освіти та науки; реалізації проектів розвитку у високотехнологічних і інфраструктурних сферах; гармонізацією чинного законодавства щодо вимог і положень СОТ та законодавства ЄС в інноваційній сфері; техніко-технологічного переоснащення галузей і сфер національної економіки.

У контексті реалізації другого етапу концепції стратегії державного регулювання інноваційного розвитку (2018 – 2021 рр.) економіка має перейти на інноваційну технологічну основу, що базується на нових розробках у сфері інформаційно-комунікаційних, біо- і нанотехнологій; державою мають бути створені передумови для реалізації порівняльних і конкурентних переваг національних виробників на інноваційні основи на світовому ринку.

Третій етап реалізації концепції стратегії державного регулювання інноваційного розвитку економіки України (2022 – 2025 рр.) має передбачати: завершення переходу на інноваційну модель розвитку економіки; утвердження статусу України як високотехнологічної країни на світовому ринку, що означає функціонування національної економіки в режимі інноваційної спрямованості.

Після 2025 р. перспективи інноваційного розвитку неможливо точно спрогнозувати. Адже на межі 2025 – 2030 рр. очікується поява нової технологічної хвилі інновацій, яка дасть новий поштовх подальшому розвитку економіки у сфері знань і технологій [3].

Концептуальні засади стратегії державного регулювання інноваційного розвитку економіки України на період 2014 – 2025 рр. наведено на рисунку.

Отже, стратегія переходу економіки України на шлях інноваційного розвитку має орієнтуватись на сектори п'ятого та шостого технологічних укладів і відбуватися паралельно в таких напрямках: створення науково-технологічної системи; наявність структурної диверсифікації економіки на базі збільшення конкурентоспроможності; формування економічних і соціальних умов для матеріалізації творчих можливостей людини; формування демократії і надання захисту прав і свобод особи, в тому числі в інтелектуальній та науковій сферах (рисунок).

Таким чином, запропоновані концептуальні засади стратегії державного регулювання інноваційного розвитку економіки України протягом 2014 – 2025 рр. мають сприяти підвищенню рівня конкурентоспроможності національної економіки на інноваційній основі, підвищенню добробуту населення та якості людського потенціалу, вирішення існуючих екологічних проблем у контексті інноваційного розвитку економіки, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

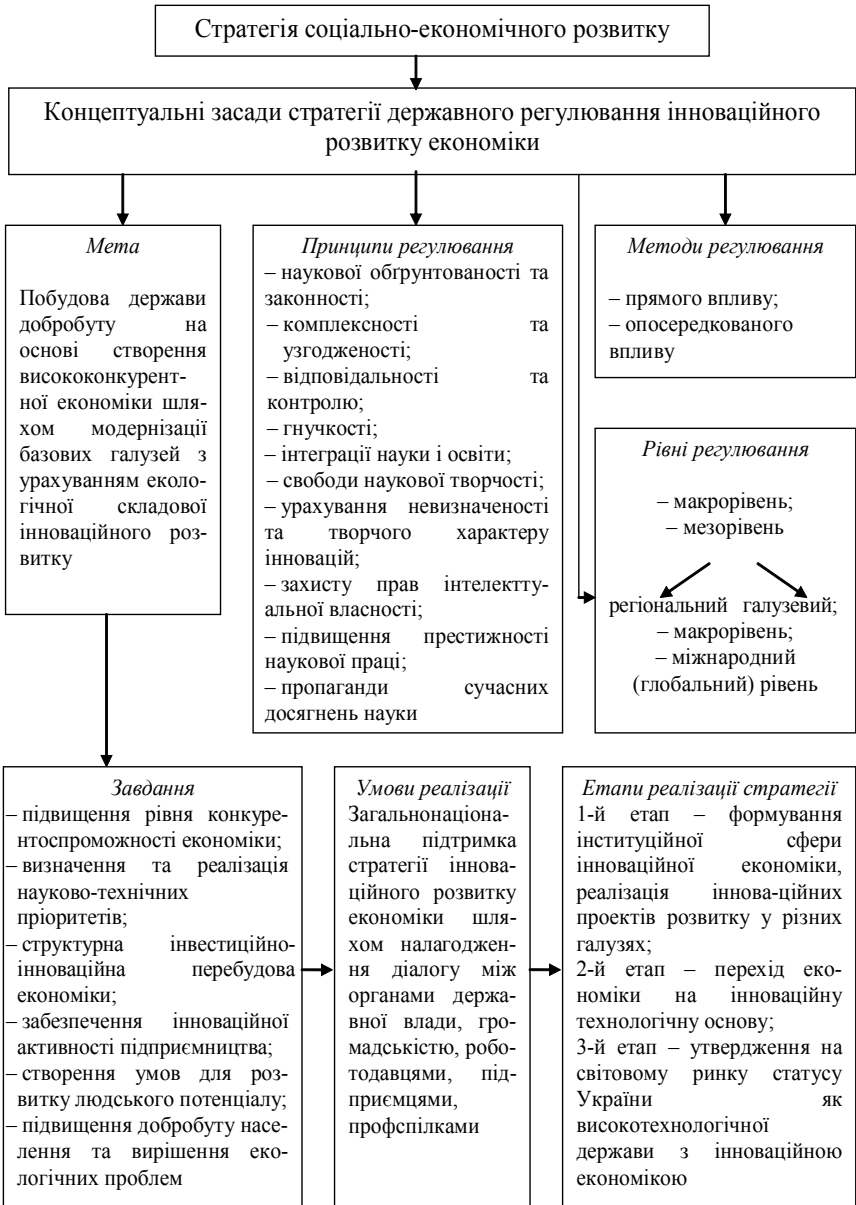


Рисунок. Концептуальні засади стратегії державного регулювання інноваційного розвитку економіки України

## Література:

1. Інноваційна стратегія українських реформ / [А. С. Гальчинський, В. М. Геєць, А. К. Кінах, В. П. Семиноженко]. – К. : Знання України. – 2002. – 336 с.
2. Инновационный менеджмент: концепции, многоуровневые стратегии и механизмы инновационного развития : учеб. пособие / под ред. В. М. Аньшина, А. А. Дагаева. – 3-е изд., перераб., доп. – М. : Дело, 2007. – 584 с.
3. Инновационный менеджмент : учебник / под ред. проф. В. А. Швандара, проф. В. Я. Горфинкеля. – М. : Вузовский учебник, 2004. – 382 с.
4. Міжнародні стратегії економічного розвитку: навч. посіб. / Ю. Г. Козак, Ю. І. Єхануров, В. В. Ковалевський [та ін.] ; за ред. Ю. Г. Козака [та ін.]. – К. : Центр навч. літ., 2005. – 353 с.
5. Програма економічних реформ на період 2010 – 2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://document.ua/programaekonomichnih-reform-na-2010-2014-roki-zamozhnesusp-doc45817.html>.
6. Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004 – 2015 роки) “Шляхом європейської інтеграції” / [авт. кол. : А. С. Гальчинський, В. М. Геєць, С. Г. Бабенко та ін.] ; Нац. ін-т стратег. досліджень ; Ін-т економіки прогнозування НАН України ; М-во екон. та з питань європ. інтеграції України. – К. : ІВЦ Держкомстату України, 2004. – 416 с.

*Надійшла до редколегії 12.09.2013 р.*

УДК 504.064.3

*О. М. КОЛЄНОВ*

## **СУЧАСНИЙ СТАН ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ В УКРАЇНІ ТА РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ**

*Проаналізовано сучасний стан і проблемні аспекти охорони довкілля в Україні. Визначено особливості формування та реалізації державної екологічної політики. Надано пропозиції щодо напрямків підвищення результативності державної екологічної політики.*

**Ключові слова:** охорона довкілля, державна екологічна політика, механізм формування та реалізації державної екологічної політики, результативність державної екологічної політики.

*The modern state and problem aspects of guard of environment is analysed in Ukraine. The features of forming and realization of state ecological policy are*

*definite. Suggestions are given in relation to directions of rise of effectiveness of state ecological policy.*

**Key words:** guard of environment, state ecological policy, mechanism of forming and realization of state ecological policy, effectiveness of state ecological policy.

Першочергова увага до охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності населення – невід’ємна умова сталого розвитку будь-якої держави, в тому числі України, де довкілля зазнає значного навантаження внаслідок господарської діяльності людини.

Аналізу сучасного стану та проблемних аспектів охорони довкілля в Україні та визначенню особливостей формування та реалізації державної екологічної політики присвятили свої публікації такі вчені, як Г. Білявський, О. Лазор, Ю. Саталкін, В. Шевчук та ін. [2; 4]. Однак чимало питань стосовно напрямків підвищення результативності державної екологічної політики в Україні залишаються недостатньо дослідженими.

Метою роботи є аналіз сучасного стану охорони довкілля в Україні та визначення результативності державної екологічної політики.

Як спадок радянських часів і недостатнього обсягу інвестицій у чисті технології та енергоефективність, екопроблеми в Україні стосуються якості повітря, вод, ґрунтового покриву, поводження з відходами, збереження живої природи, радіаційного забруднення внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС. За Індексом діяльності щодо довкілля (Environmental Performance Index), яким вимірюють довкілля складову збалансованого розвитку, Україна у 2010 р. посідала 13-е місце серед 18 країн Східної Європи та Центральної Азії та 87-е місце серед 163 країн світу [3].

Охорона навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини – невід’ємна умова сталого економічного та соціального розвитку України. Аналіз динаміки абсолютних та інтегрованих показників техногенного навантаження на навколишнє природне середовище свідчить про те, що екологічна ситуація у природному довкіллі як життєво важливому середовищі для існування людини залишається досить складною.

Так, в Україні у 2012 р. у розрахунку на одну особу викинуто в атмосферу 150 кг забруднюючих речовин, 5,1 т діоксиду вуглецю, який відноситься до парникових газів, скинуто 33 м<sup>3</sup> забруднених зворотних вод, утворено 9,9 т відходів, у тому числі 30,0 кг відходів I – III класів небезпеки. У цілому, протягом 2012 р. в Україні утворилося 450,7 млн т відходів, що на 0,7 % більше порівняно з 2011 р., у т.ч. від економічної діяльності підприємств та організацій, які отримали дозволи на утворення відходів, – 442,7 млн т (на 0,1 % більше), у домогосподарствах – 8,0 млн т (на 53,9 %

більше). Із загального обсягу утворених відходів 449,3 млн т становили відходи IV класу небезпеки, 1,0 млн т – III класу небезпеки, 357,3 тис. т – II класу небезпеки, 3,2 тис. т – I класу небезпеки.

Протягом 2012 р. в атмосферу надійшло 6,8 млн т забруднюючих речовин від стаціонарних і пересувних джерел забруднення. У сумарній кількості забруднюючих речовин викиди метану та оксиду азоту, які належать до парникових газів, становили відповідно 894,9 та 14,6 тис. т. Крім цих речовин, в атмосферу в 2012 р. стаціонарними і пересувними джерелами було викинуто 232,0 млн т діоксиду вуглецю, який також впливає на зміну клімату. Близько 64 % небезпечних речовин, що потрапили в повітря, припало на стаціонарні джерела забруднення промислових підприємств: від них в атмосферу надійшло 4,3 млн т забруднюючих речовин, що на 39,3 тис. т (на 0,9 %) менше, ніж у 2011 р. Щільність викидів від стаціонарних джерел забруднення в розрахунку на 1 км<sup>2</sup> території країни склала 7,2 т небезпечних речовин, а на одну особу – 95,1 кг. Основними забруднювачами повітря країни у 2012 р. були підприємства переробної та добувної промисловості (відповідно 29 % та 20 % шкідливих викидів) і підприємства – виробники електроенергії, газу та води (43 %) [1].

Скидання забруднених стоків і безповоротний водозабір негативно впливають на водні ресурси. Протягом 2012 р. у водойми скинуто 1,5 млрд м<sup>3</sup> забруднених стоків, що на 91 млн м<sup>3</sup> (на 5,6%) менше, ніж у 2011 р. При цьому частка забруднених зворотних вод у загальному водовідведенні становила 19 %. У водойми потрапило 81% (1,2 млрд м<sup>3</sup>) недостатньо очищених на очисних спорудах зворотних вод. Решта (0,3 млрд м<sup>3</sup>) – надійшла у водойми без будь-якого очищення, що на 5,5% (на 17,0 млн м<sup>3</sup>) менше, ніж у 2011 р. Необхідно зазначити, що наявна потужність очисних споруд (7,6 млрд м<sup>3</sup>) дозволяла повністю очистити забруднені зворотні води. Основними причинами скидання забруднених стоків у поверхневі водойми були нестача в більшості населених пунктів країни централізованого водовідведення, низька якість очищення зворотної води, незадовільний стан функціонуючих очисних споруд. Як наслідок, за даними Центральної геофізичної обсерваторії (ЦГО) Державної служби надзвичайних ситуацій України водні об'єкти країни залишаються забрудненими переважно сполуками важких металів, амонійним та нітритним азотом, нафтопродуктами, фенолами та сульфатами [1].

Довготривала інтенсифікація і надмірна розораність призвели до загрозового стану ґрунту в Україні. Складна екосистема ґрунтового покриву найглибше руйнується через інтенсивний розвиток ерозії. Стан земель сільськогосподарського призначення в останні десятиріччя істотно погіршився. Водна та вітрова ерозії є найбільш вагомими чинниками зниження продуктивності земельних ресурсів, деградації аграрних ландшафтів [3].

Загальна площа сільськогосподарських угідь, які зазнали руйнівного впливу водної ерозії, складає 13,3 млн га (табл. 1), в тому числі 10,6 млн га орних земель (32% від загальної площі цих угідь).

Посилення процесів ерозії і дефляції ґрунтового покриву обумовлює необхідність опрацювання більш ефективних методів охорони ґрунтів від ерозії, оцінювання ерозійної небезпеки і ефективності протиерозійних заходів, моніторингу ерозійних процесів та їх прогнозування. В ерозійно небезпечних регіонах необхідно сформувати екологічно стійкі ґрунтоохоронні агроландшафти і агрогеосистеми.

Таблиця 1  
Поширеність деградаційних процесів у ґрунтах України [3]

<i>Тип деградації земель</i>	<i>Площа земель підданих впливу, млн га</i>	<i>% від загальної площі країни</i>
Вітрова ерозія	13,3	22,0
Водна ерозія	19,4	32,1
Комплексна ерозія	2,1	3,4
Підкислення ґрунтів	10,7	17,7
Засолення ґрунтів	1,7	2,8
Осолонцювання ґрунтів	2,2	3,5
Зсуви	0,2	0,3
Забруднення ґрунтів	12,1	20,0
Підтоплення земель	7,2	12,0
Порушення земель	0,2	0,3

За даними Держземагентства, загальна площа земель, що потребують консервації, в Україні складає 1,1 млн га, з них 644,2 тис. га – деградовані, 432,1 тис. га – малопродуктивні і 11,9 тис. га – техногенно забруднені землі. Потребують поліпшення 270,8 тис. га малопродуктивних земель [3].

Протягом 2012 р. на охорону навколишнього природного середовища підприємствами, організаціями та установами було витрачено 20514,0 млн грн (без ПДВ), що на 11% більше порівняно з 2011 р. Із загальної кількості витрат на охорону навколишнього природного середовища 13924,7 млн грн, або 68 %, становлять поточні витрати, 6589,3 млн грн, або 32 %, – капітальні інвестиції, в тому числі 5954,3 млн грн – інвестиції в основний капітал, 635,0 млн грн – витрати на капітальний ремонт природоохоронного обладнання. При цьому, за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів було освоєно лише 7,0 % капітальних інвестицій і здійснено 3,3 % поточних витрат (у тому числі за рахунок коштів державного і місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища – 4,8 % та 0,4 % відповідно), а основним джерелом фінансування витрат на охорону довкілля, як і в попередні роки, були власні кошти підприємств та організацій – відповідно 59,1 і 96,6 % (табл. 2).

Таблиця 2

Витрати на охорону природного середовища за джерелами фінансування [1]

Джерела фінансування	Фактично витрачено, 2012 р.			
	Капітальних інвестицій		Поточних витрат	
	млн грн	у % до загального обсягу	млн грн	у % до загального обсягу
Усього	6589,3	100,0	13924,7	100,0
У т.ч. за рахунок коштів з держ. бюджету:	89,5	1,4	342,2	2,5
з них кошти державного фонду охорони навколишнього природного середовища	50,2	0,8	7,5	0,1
Коштів місцевих бюджетів:	371,5	5,6	116,1	0,8
з них кошти місцевих фондів охорони навколишнього середовища	262,1	4,0	40,2	0,3
Власних коштів підприємств та організацій	3893,0	59,1	13452,4	96,6
Інших джерел фінансування	2235,3	33,9	13,0	0,1

У структурі капітальних інвестицій за напрямками природоохоронних заходів у 2012 р. найбільшу питому вагу займали охорона атмосферного повітря і проблеми зміни клімату – 37,4 % та радіаційна безпека – 29,2 % фактичних витрат (табл. 3).

Таблиця 3

Капітальні інвестиції за напрямками природоохоронних заходів [1]

Напрями	Фактично витрачено, 2012 р.		У т.ч. витрати на капітальний ремонт, млн грн
	млн грн	у % до загального обсягу	
1	2	3	4
Усього	6589,3	100,0	635,0
У т.ч. охорона атмосферного повітря і проблеми зміни клімату	2462,7	37,4	308,0
Очищення зворотних вод	846,9	12,8	157,6
Поводження з відходами	730,5	11,1	98,4
Захист і реабілітація ґрунту, підземних і поверхневих вод	540,5	8,2	42,1

Продовження табл. 3

1	2	3	4
Зниження шумового і вібраційного впливу (за винятком заходів для охорони праці)	33,4	0,5	23,1
Збереження біорізноманіття і середовища існування	15,8	0,2	1,4
Радіаційна безпека	1922,1	29,2	0,1
Науково-дослідні роботи природоохоронного спрямування	6,1	0,1	0,6
Інші напрями природо-охоронної діяльності	31,3	0,5	3,7

Слід зазначити, що в 2012 р. підприємствам, організаціям та установам країни за забруднення навколишнього природного середовища і порушення природоохоронного законодавства пред'явлено екологічних платежів на загальну суму 2047,9 млн грн, з них 2028,6 млн грн становить екологічний податок та 19,3 млн грн – штрафні санкції за порушення природоохоронного законодавства. Понад 68 % екологічного податку країни становлять платежі за викиди в атмосферне повітря забруднюючих речовин від стаціонарних та пересувних джерел забруднення, 28 % – за розміщення відходів, 4 % – за скиди забруднюючих речовин у водойми.

Фактично сплачені екологічні платежі підприємств, що зареєстровані в Донецькій, Запорізькій областях та м. Києві, становлять майже 55 % від загальної суми сплачених екологічних платежів в Україні [1].

Удосконалення системи забезпечення екологічної безпеки, існуючої в Україні, має стати одним із пріоритетних напрямків державної екологічної політики на основі системного аналізу із врахуванням існуючих процесів трансформації в економіці та державному управлінні [2; 4].

Аналіз динаміки основних показників якості компонентів довкілля свідчить про такі проблеми, які не знайшли вирішення:

- постійне зростання забруднення повітря спричиненого викидами мобільних джерел (транспортними засобами);
- скорочення запасів питної води;
- надзвичайно високий рівень розораності території країни та значне поширення ерозійних явищ;
- забруднення сільськогосподарських ґрунтів пестицидами;
- низький рівень лісистості, що ставить під загрозу стабільність багатьох екосистем на території країни та спричиняє втрату біорізноманіття;
- низькі темпи та масштаби рекультивациі земель, порушених внаслідок видобування корисних копалин;
- зношеність основних виробничих фондів на об'єктах економіки та господарювання, більшість з яких працює на критичній межі технологічної безпеки;
- невирішеність питань сортування та переробки побутових відходів, розширення старих і побудови нових полігонів для побутового сміття;



– низький рівень упровадження нових ефективних методів утилізації виробничих відходів;

– недосконалість законодавства з питань охорони довкілля;

– декларативний характер заходів, спрямованих на підтримку біобезпеки в країні і уникнення небажаних впливів на здоров'я людей [3].

Отже, ґрунтуючись на аналізі вищенаведеної інформації відносно стану охорони довкілля в Україні, слід зазначити, що результативність державної екологічної політики України в сучасних умовах є низькою.

Таким чином, на державному рівні має формуватися та реалізовуватись результативна екологічна політика, спрямована на досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи і, безпосередньо, на забезпечення раціонального використання, охорони і відтворення природних ресурсів. Головним завданням державної екологічної політики в Україні в найближчій перспективі має стати мінімізація антропогенного впливу на довкілля на основі модернізації та технічного переоснащення галузей і сфер економіки, що потребує значних капіталовкладень. Ураховуючи той факт, що в сучасних умовах, у зв'язку з економічною кризою в країні спостерігається несприятливий інвестиційний клімат, як вихід слід розглядати здійснення не тільки капіталомісткої модернізації виробництв, а й активно застосовувати системний екологічний підхід, який має передбачати комплекс управлінських та організаційних рішень (як на державному, так і господарському рівнях), спрямованих на поліпшення екологічних характеристик виробництва та зменшення антропогенного впливу на навколишнє середовище. Державна екологічна політика має стати невід'ємною складовою загальної системи управління соціально-економічним розвитком України, а будь-які управлінські рішення як на макро-, так і мікрорівнях мають прийматися з урахуванням екологічної складової сталого розвитку, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

#### Література:

1. Довкілля України у 2012 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>

2. Екологічне управління / [В. Я. Шевчук, Ю. М. Саталкін, Г. О. Білявський та ін.] – К. : Либідь, 2004. – 432 с.

3. Звіт про науково-дослідну роботу № 838-хс “Оцінка ефективності державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища за період 2000 – 2010 років згідно з показниками, визначеними в Законі України “Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року”” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uad.exdat.com/docs/index-716065.html>

4. Лазор О. Я. Державне управління у сфері реалізації екологічної політики: організаційно-правові засади : монографія / О. Я. Лазор. – Львів : Ліга-Прес, 2003. – 542 с.

Надійшла до редколегії 05.11.2013 р.

УДК 351.82 : 347.453.1

А. Л. ПОМАЗА-ПОНОМАРЕНКО

## РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНО-ОРЕНДНИХ ВІДНОСИН

*Означено, що розвиток системи державного регулювання земельно-орендних відносин в Україні має відбуватись у напрямку покращання складників функціонування органів публічної влади місцевого рівня, а також розробки й упровадження відповідної стратегії.*

**Ключові слова:** державне регулювання; розвиток системи; стратегія; місцеві органи публічної влади; земельно-орендні відносини.

*The directions of the development of system of public regulation of land lease relations in Ukraine have been designated. Features of the improving of components of functioning of local public authorities have been allocated and appropriate strategy has been developed.*

**Key words:** public regulation; development of system; strategy; local public authorities; land lease relations.

Інтереси відіграють роль вимог, що висуваються до відносин, на задоволення яких розраховують учасники. Забезпечення балансу інтересів безпосередньо залежить від того, як розвивається вітчизняна система державного управління. У масштабах усієї країни одне з найбільших загострень публічних і приватних інтересів спостерігається саме у сфері земельно-орендних відносин. З огляду на це й урахувуючи те, що наявна система державного регулювання зазначених відносин не відповідає вимогам сучасності й потребам суспільства, наполягаємо на необхідності ідентифікації напрямків покращання такої системи.

Відзначимо, що всебічному аналізу шляхів розвитку державного регулювання земельних відносин узагалі й орендних зокрема присвячені наукові розробки багатьох учених. Так, Л. Бойко, Г. Пасемко, А. Сохнич і ін. наполягають на тому, що реформування державного регулювання земельних відносин має відбуватися в напрямку застосування методології управління цілями [1, с. 193; 6, с. 202; 12, с. 118]. Із погляду В. Циплухіної, покращання системи управління земельними ресурсами повинно здійснюватися на місцевому рівні шляхом уточнення критеріїв оцінки результативності послуг, що надаються органами публічної влади з управління земельними ресурсами [4, с. 11]. Дещо відмінну позицію займає О. Гузій, відповідно до якої докорінного поліпшення вимагає правовий й організаційний механізми впливу самоврядних органів на аграрні відносини. Крім того, дослідник удосконалив механізм забезпечення інтересів громад у використанні земель сільгосппризначення [5]. Деякі автори (В. Боклаг, Ю. Дехтяренко, О. Драпіковський, І. Іванова, А. Мерзляк та ін.) пропонують поліпшувати такий аспект системи державного регулювання, як інформаційний

[3, с. 92; 11, с. 101–129]. Незважаючи на це, науковцями недостатньо досліджені складники функціонування місцевих органів публічної влади у сфері земельно-орендних відносин, хоча саме вони (органи) здебільшого реалізують публічні інтереси, наявні в цій сфері. Серед таких складників варто виділити кадровий, правовий, інформаційний, організаційний, матеріально-ресурсний, фінансовий, внутрішньо- та зовнішньокомунікативний.

Отже, основною метою статті є комплексне визначення напрямків розвитку системи державного регулювання земельно-орендних відносин на місцевому рівні.

Проблеми розвитку системи державного регулювання різноманітних земельних відносин на вказаному рівні, вважаємо, що потребують розв'язання шляхом розробки й упровадження відповідної стратегії. Розробляючи засади останньої, ми дійшли висновку, що вона повинна відігравати роль єднального чинника між теорією та практикою, тому під час її (стратегії) підготовки має бути застосований технологічний підхід. Серед елементів цієї стратегії слід виділити мету, цілі та напрямки розвитку системи державного регулювання різноманітних земельних відносин. До таких напрямків відносимо, по-перше, здійснення інтегрованого екологоорієнтованого управління аналізованими відносинами; а по-друге, налагодження внутрішніх і зовнішніх комунікативних зв'язків на досліджуваному рівні.

Стратегічна мета має полягати не тільки в забезпеченні вдосконалення системи державного регулювання різноманітних земельних відносин, а і в розвитку таких відносин. Відбуватиметься, проте, стратегічний розвиток останніх за умови мінімальної державної регуляції, дієві засоби якої повинні спрямовуватися на максимальну протидію порушенням земельного законодавства України й стимулювання учасників аналізованих відносин до урахування публічних інтересів (держави, суспільства, громади). У цьому випадку стратегічні цілі вдосконалення системи державного регулювання різноманітних земельних відносин на місцевому рівні охоплюють:

- удосконалення механізмів державного регулювання земельних відносин (у тому числі й орендних) шляхом поліпшення кадрового, інформаційного, організаційного, правового, матеріально-ресурсного та ін. видів забезпечення діяльності місцевих органів публічної влади;
- налагодження внутрішніх і зовнішніх комунікативних зв'язків;
- забезпечення роботи щодо виявлення актуальних проблем, наявних у системі державного регулювання, та шляхів їхнього усунення;
- профілактики й протидії корупції в земельній сфері;
- заохочення/покарання учасників вищезазначених відносин за урахування/неурахування публічних інтересів;
- вибіркової й обґрунтованої адаптації зарубіжного досвіду в збалансуванні публічних і приватних інтересів.

Варто підкреслити, що визначені стратегічні напрямки розвитку системи державного регулювання земельних відносин узагалі й орендних зокрема корелюються з наведеними стратегічними цілями. Відтак, вони (напрямки)

передбачають здійснення інтегрованого екологоорієнтованого управління досліджуваними відносинами на місцевому рівні. Останнє, безперечно, вимагає покращання певних складників функціонування місцевих органів публічної влади з поступовим збільшенням розміру фінансування діяльності таких органів. Досягти такого покращання можна в разі, по-перше, удосконалення кадрової роботи державних і самоврядних органів у двох важливих напрямках, які один одного не виключають: 1) зміни порядку заміщення вакантних посад у таких органах; 2) поліпшення заходів мотивації посадових осіб цих органів. На наше переконання, заміщення вакантних посад у зазначених органах має відбуватися демократичним, прозорим шляхом, що вимагає поширення практики комп'ютерного тестування під час відбору претендентів. З метою уникнення плінності кадрів, їх зрощування з бізнесом пропонуємо поліпшувати як позитивні, так і негативні заходи (стимули) мотивації. Так, крім наявних позитивних матеріальних і моральних стимулів (вручення грамот, подяк, цінних подарунків, премій і відзнак), ми виокремлюємо, з одного боку, розробку й упровадження корпоративної символіки, забезпечення службовим житлом, а з іншого – поширення інформації про здобутки найкращих працівників місцевих органів публічної влади за допомогою засобів, які наразі, на жаль, недостатньо використовуються державними й самоврядними органами через низку об'єктивних і суб'єктивних причин. Такими засобами є дошки пошани, наради, збори, газети, інтернет, радіо, телебачення. Серед позитивних стимулів варто виділити також направлення на додаткові навчальні курси, тренінги, семінари, круглі столи, конференції, збори, лекції провідних науковців та/або відомих державних діячів та ін. комунікативні заходи. Останні заходи, звісно, сприятимуть також збагаченню знань і обміну досвідом. Крім того, позитивним стимулом для посадових осіб може бути надання путівок на відпочинок за умови часткового відшкодування вартості послуг та/або пільг в оплаті інших послуг, наприклад таких, що надаються комунальними дошкільними закладами освіти, транспортними перевізниками, підприємствами з вивозу твердих побутових відходів, аналізованими органами публічної влади щодо друку й розповсюдження передплатних видань тощо. Безперечно, удосконалення мотиваційної складової вимагає також поліпшення наявної матеріально-ресурсної й фінансової бази.

Стосовно негативних заходів мотивації, то їх застосуванню має передувати впровадження дієвого механізму внутрішнього контролю. Засобами останнього можуть служити проведення: 1) періодичного (один раз на півроку) опитування посадових осіб за допомогою анкет; 2) зважаючи на багаточисленність управлінського апарату, – різноманітних нарад, зборів; 3) узагальнень питань, викладених у зверненнях громадян до місцевих органів публічної влади (зокрема, скарг щодо недоліків у діяльності їхніх посадових осіб, пропозиції в покращенні нормативно-правового забезпечення) тощо. Усе це сприятиме протидії корупційним виявам, якісній профілактиці їх виникнення, а також виявленню дійсного мікроклімату в колективі, латентних лідерів і недоліків у роботі кожної посадової особи. Очевидно, що реалізацію виокремлених засобів слід покласти на відповідних фахівців, проте на початковій стадії це можуть здійснювати відділи

внутрішньої політики, спеціалісти по зв'язках із громадськістю й загальних відділів (секторів).

Розвиток системи державного регулювання земельних відносин узагалі й орендних зокрема не можливий також без поліпшення правової роботи місцевих органів публічної влади. Різновидами такої роботи є консультативна, судово-претензійна щодо укладення, припинення, поновлення договорів тощо. Покращання правової роботи має відбуватися за такими напрямками: підготовка й затвердження регламенту консультативно-роз'яснювальної роботи; посилення відповідальності за невчасне інформування щодо отриманих судово-претензійних матеріалів, покращання моніторингу стану їх опрацювання; установлення пріоритетності правової роботи з укладення договорів оренди землі, зі стягнення з учасників різноманітних земельних відносин коштів за порушення ними земельного законодавства; активної участі у формуванні рекомендацій щодо вдосконалення наявного правового поля тощо. Зважаючи на специфічність аналізованого виду роботи, підкреслимо, що вчасність її здійснення (так само, як і багатьох інших видів робіт) подекуди напряму залежить від стану матеріально-ресурсної й фінансової бази. Наприклад, під час подання в органи судової влади позовних заяв, що мають підкріплюватися відповідними документами щодо сплати місцевим органом публічної влади судового збору.

Забезпечити розвиток системи державного регулювання в земельній сфері можна також, налагодивши внутрішні й зовнішні комунікативні зв'язки на розглядуваному рівні шляхом доповнення та покращання нормативно-правової бази, регламентування управлінських процесів. Стосовно внутрішніх зв'язків, то про них йшлося вище в контексті покращання мотиваційної складової. З огляду на це вважаємо за необхідне зупинитися на розгляді напрямів удосконалення міжсекторних (зовнішніх) комунікативних зв'язків місцевих органів публічної влади у сфері різноманітних земельних відносин. На нашу думку, актуальним питанням сьогодення є підготовка й упровадження державними й самоврядними органами правового документа (порядку, інструкції тощо), який би визначав чіткі, зрозумілі цілі спільної діяльності, зобов'язання суб'єктів, порядок обміну відомостями. Одразу уточнимо, що обмін, нагромадження відповідної інформації доцільно здійснювати за допомогою мережі Інтернет, але цей канал зв'язку має бути захищеним. Крім того, необхідним елементом запропонованого правового документа є передбачення внеску зазначених органів у спільне розв'язання проблемних питань. Обов'язок влади у процесі такої нормотворчої діяльності – урахувати побажання, пропозиції органів влади й громадськості, а також постійно звітувати про реальні результати. Останнє, знову ж таки, можна реалізувати в разі активного використання інформаційних технологій (у напрямку створення не тільки офіційних веб-сайтів місцевих органів публічної влади, а й веб-сторінок окремих посадових осіб), засобів масової інформації, безпосереднього або інтерактивного спілкування. Загалом прозорість у роботі досліджуваних органів, з одного боку, дає можливість громадськості контролювати владу, а з іншого – викликає відчуття причетності до неї; населення починає сприймати її як партнера, помічника.

Окрім кадрового, правового, інформаційного, комунікативного, матеріально-ресурсного та фінансового складників функціонування місцевих органів публічної влади, удосконалення потребує також організаційний. Зазначені покращання пов'язані з тим, що в підпорядкуванні Державного агентства земельних ресурсів (далі – Держземагентство) України знаходяться управління земельних ресурсів, утворені при місцевих державних адміністраціях, та землевпорядники, які утримуються в органах місцевого самоврядування (сільській, селищній, міській радах). Підкреслимо, однак, що на практиці положення законодавства реалізуються формально, зокрема, місцеві землевпорядники не є штатними працівниками вказаного агентства й утримуються на кошти місцевих бюджетів. Узаємодія ж таких суб'єктів зводиться до видання агентством правових документів організаційно-розпорядчого характеру й застосування їх землевпорядниками, сертифікації інженерів-землевпорядників, а також до подання останніми звітності до Держземагентства України [8, п.п. 13, 16, 23, 25, 42 п. 4]. Виходом із цієї ситуації може бути фінансування діяльності землевпорядників за рахунок коштів державного бюджету.

Актуальним питанням, яке також потребує розв'язання, є мінімізація державної регуляції питання контролю за документацією із землеустрою й оцінки земель. Йдеться про те, що на сьогодні перевірку такої документації на відповідність нормативно-технічним документам, державним стандартам, нормам і правилам у сфері землеустрою здійснює державний кадастровий реєстратор. Згідно із Законом України “Про Державний земельний кадастр” таким реєстратором може бути громадянин України, який має вищу землевпорядну або юридичну освіту й стаж відповідної роботи не менше ніж два роки [9, ч. 1–3 ст. 9]. Незважаючи на це, за якість роботи із землеустрою відповідає також інженер-землевпорядник, адже він наділений правом засвідчувати відповідність документації із землеустрою вимогам законодавства. До інженера-землевпорядника висувається низка вимог щодо здобуття спеціальної вищої освіти й наявності стажу роботи не менше одного року. Зазначені кваліфікаційні вимоги, установлені для інженера-землевпорядника й державного кадастрового реєстратора, суттєво відрізняються від тих, що висуваються до експертів, які повинні здійснювати державну експертизу землевпорядної документації [10, ст. 23]. Зокрема, претендент повинен мати відповідну вищу освіту, спеціальність, кваліфікацію й професійні знання, практичний досвід не менше ніж три роки, а також володіти навичками аналізу експертної інформації. На наше переконання, на законодавчому рівні слід унормувати вимоги стосовно стажу всіх вищевказаних суб'єктів у бік спрощення: 1) наявний стаж роботи за фахом має бути не меншим ніж один рік; 2) до стажу роботи прирівнюється також термін стажування за фахом. Крім того, з метою мінімізації державного контролю під час регулювання різноманітних земельних відносин пропонуємо оптимізувати організаційну структуру шляхом унесення змін у чинне законодавство в напрямку вилучення норми щодо обов'язковості проведення експертами державної експертизи землевпорядної документації. Цілком логічно, що в цьому випадку за

якість означеної документації будуть відповідати інженери-землевпорядники, а за ступінь державного регулювання державні кадастрові реєстратори.

Покращання функціонування місцевих органів публічної влади викликано також відсутністю чіткого унормування дій їхніх посадових осіб. Так, важким для сприйняття є порядок надання земельних ділянок державної чи комунальної власності в тимчасове користування. Зазначену процедуру, уважаємо, потрібно вдосконалити за допомогою проектного підходу, у результаті чого мають бути виокремлені етапи з чіткою вказівкою на імовірну їх тривалість. Серед них пропонуємо виділити, по-перше, реєстрацію заяви/клопотання фізичної або юридичної особи про надання дозволу на підготовку землевпорядної документації. Тривалість першого етапу залежить від того, яким способом доставлено заяву/клопотання (безпосередньо чи поштовим відправленням). Другий етап полягає в підготовці місцевими органами публічної влади проекту документу щодо надання дозволу на розробку землевпорядної документації. Підготовка проекту може тривати протягом місяця. Звісно, згідно з останніми законодавчими змінами [7] ініціатор оренди землі може замовити розроблення документації із землеустрою без надання відповідного на те дозволу місцевих органів виконавчої влади або самоврядних. Проте вказане нововведення слід розглядати як крайній засіб захисту своїх прав, оскільки він побічно порушує діяльність місцевих органів публічної влади. Це дає підстави стверджувати, що активно необхідно застосовувати досудове вирішення проблемного питання, а також судове, оскільки тільки за цих умов будуть ураховані як приватні інтереси (ініціатора оренди), так і публічні (відповідного органу).

На третьому етапі повинна відбутися розробка землевпорядної документації, час якої визначається у відповідному договорі й подекуди може тривати до півроку. Четвертий етап охоплює погодження землевпорядної документації органами, зазначеними в ст. 186-1 Земельного кодексу України [2], яке має відбуватися в десятиденний строк. Проведення державної експертизи вищевказаної документації здійснюється в межах п'ятого етапу та у випадках, передбачених вітчизняним законодавством. Експерт наділений правом перевіряти землевпорядну документацію протягом 20 робочих днів. Реєстрація земельної ділянки в державному земельному кадастрі є обов'язковим етапом, виконання якого покладено на територіальні управління Держземагентства України; він (етап) може продовжуватися 14 робочих днів. Виникає питання, стільки ж часу може зайняти, по-перше, реєстрація права власності/користування на землю; по-друге, підготовка проекту документу щодо затвердження землевпорядної документації й передачі землі в користування; а по-третє, видача проекту цього документу заявникові.

Підсумовуючи, зазначимо, що впровадження запропонованої стратегії розвитку системи державного регулювання земельно-орендних відносин сприятиме, по-перше, мінімізації їх зарегульованості; по-друге, унормуванню дій посадових осіб органів публічної влади місцевого рівня та дотриманню ними (службовцями) внутрішньої виконавської дисципліни. Крім того, реалізація цієї стратегії позитивно позначиться на протидії виявам корупції й налагодженні

комунікативних зв'язків. Досягти розвитку системи державного регулювання земельно-орендних відносин можна також у разі підготовки інших стрижневих документів – місцевих програм, що має стати предметом подальших досліджень.

Література:

1. *Бойко Л. М.* Регулювання земельних відносин у сільському господарстві : монографія / Л. М. Бойко. – К. : ННЦ “Ін-т аграр. економіки”, 2011. – 316 с.
2. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III // ВВР України. – 2002. – № 3-4. – С. 27.
3. *Мерзляк А. В.* Земельний кадастр у структурі державного управління земельними ресурсами : монографія / А. В. Мерзляк, В. А. Боклаг ; Класичний приватний ун-т. – Запоріжжя, 2008. – 100 с.
4. Механізми взаємовідносин органів публічної влади в процесі управління земельними ресурсами : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / В. С. Циплухіна. – О., 2008. – 20 с.
5. Механізми впливу органів місцевого самоврядування на аграрні відносини : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.04 “Місьцеве самоврядування” [Електронний ресурс] / О. І. Гузій. – Х., 2010. – 20 с. – Режим доступу : <http://mydisser.com/ru/catalog/view/386/394/7617.html>.
6. *Пасемко Г. П.* Державне регулювання аграрних відносин в умовах соціально-економічних трансформацій : монографія / Г. П. Пасемко. – Х. : Миськдрук, 2012. – 260 с.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення процедури відведення земельних ділянок [Електронний ресурс] : Закон України від 02.07.2013 р. № 366-VII. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/366-18>.
8. Про Державне агентство земельних ресурсів України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 08.04.2011 р. № 445/2011. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/445/2011>.
9. Про Державний земельний кадастр : Закон України від 07.07.2011 р. № 3613-VI // ВВР України. – 2012 – № 6. – С. 61.
10. Про державну експертизу землепорядної документації : Закон України від 17.06.2004 р. № 1808-IV // ВВР України. – 2004 – № 38. – С. 471.
11. Регулювання земельних відносин у місті : навч.-метод. посіб. / Ю. Дехтяренко [та ін.] . – К. : Основи, 1997. – 139 с.
12. *Сохнич А.* Методологічні засади вдосконалення системи землекористування / А. Сохнич // Аграрна економіка. – 2010. – Т. 3. – № 1-2. – С. 115–119.

Надійшла до редколегії 15.10.2013 р.



## РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.07

Д. В. СУХІНІН

### ОСНОВНІ ПІДХОДИ, ПРИНЦИПИ ТА МЕТОДИ ПРОВЕДЕННЯ ОЦІНЮВАННЯ, МОНІТОРИНГУ ТА КОНТРОЛЮ ЯКОСТІ МІСЦЕВИХ ПОСЛУГ У РАМКАХ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ “НАЙКРАЩА ЯКІСТЬ”

*Досліджено основні підходи системи управління якістю “Найкраща якість”; проаналізовано основні складові даної системи та принципи, на яких вона здійснюється; визначено основні форми її реалізації та можливості застосування в Україні.*

**Ключові слова:** моніторинг, оцінювання, контроль, система управління якістю.

*The main approaches of a quality management system “Best Value” are considered; the main components and principles of this system are analyzed; the main forms of its realization and possibilities of implementation in Ukraine are defined.*

**Key words:** monitoring, evaluation, control, quality management system.

Система “Найкраща якість” була розроблена у Великій Британії як програма покращання якості діяльності органів місцевої влади та закріплена актом місцевого управління від 1999 р. [5]. Дана програма поєднує такі найважливіші складові, як оцінювання, моніторинг і контроль, але, на відміну від багатьох інших програм покращання якості, основний акцент у даній програмі зроблений на моніторинг у всіх його проявах і різноманітних підходах як шлях забезпечення саме тих послуг та тієї якості, що потребують громадяни. Окреме місце посідає зовнішній і внутрішній контроль, що пронизує всі сфери діяльності органів місцевого самоврядування. Сферою застосування системи “Найкраща якість” є практично всі напрями діяльності органів місцевого самоврядування, починаючи від збору сміття та закінчуючи місцевою системою охорони здоров'я та навколишнього середовища.

Дана оціночна система визнана однією з найкращих. Вона була розроблена спеціально для оцінювання якості послуг, що надаються населенню, та для органів місцевого самоврядування. Вона також є більш

вдалою ніж оцінювання на основі стандартів серії ISO, які Європейською Комісією були визнані як такі, що не повною мірою відповідають сучасним вимогам якості послуг. У багатьох документах Європейської Комісії визнаються дві найбільш вдалі системи оцінювання – це Європейська модель досконалості, що була розроблена за ініціативою Європейської Комісії та система “Найкраща якість”, що знайшла широке застосування у Великобританії, а зараз поширюється і на інші країни. Вивчення та застосування системи “Найкраща якість” вважається нами як необхідний крок України щодо зміцнення системи місцевого самоврядування та суттєвого підвищення якості послуг, що надаються населенню.

Питанням якості послуг населенню та систем управління якістю присвячені праці таких вітчизняних науковців, як О. Андрійко, В. Бакуменко, О. Бобровська, Р. Брусак, Б. Винницький, О. Гриценко, М. Гладій, М. Долішній, І. Залуцький, М. Іжа, М. Лендєл, М. Лесечко, Т. Маматова, Є. Матвіїшин, Ю. Полянський, В. Ребало, В. Рубцов, С. Серьогін, О. Сушинський, Ю. Чемерис, І. Чикаренко, Ю. Шаров та деяких інших науковців і практиків.

Науковці зазначають, що важливим аспектом підвищення якості послуг, що надаються населенню, є проведення оцінювання не лише за результатами, а й на кожному з етапів процесу надання послуг. А саме оцінювання визначають як “систематичний процес порівняння діяльності та/чи результатів виконання програми або політики із цілями, завданнями, комплексом явних або неявно виражених стандартів з метою внесення необхідних адміністративних чи політичних змін... У системі органів публічної влади оцінювання є аналітичною діяльністю, спрямованою на збір, аналіз, тлумачення та передавання інформації про економічність, ефективність, результативність політики, програм, проєктів, які здійснюються з метою поліпшення соціальних умов” [1, с. 504].

Слід зазначити, що оцінювання є досить складним процесом і містить підходи моніторингу та контролю. Дане питання ще потребує подальшої уваги науковців, зокрема, в країні назріла необхідність наукової розробки системи оцінювання якості послуг, що поєднувала б підходи моніторингу та контролю із чітко визначеними та розробленими технологіями застосування, як це відбувається в розвинених демократичних країнах світу. Однією з найбільш ефективних систем оцінювання якості послуг у світі визнана система “Найкраща якість”. Її аналіз та вивчення, дослідження можливостей застосування в Україні є питаннями, що на даний момент залишаються майже поза увагою вітчизняних науковців.

Метою даної статті є вивчення основних підходів, принципів і технологій системи оцінювання якості “Найкраща якість”.

Уперше програма “Найкраща якість” була анонсована в 1997 р. Був виданий документ під назвою “12 принципів найкращої якості” [8].

Основними принципами програми “Найкраща якість”, відповідно до цього документу, є такі:

1) надання послуг найкращої якості є основним обов'язком органів місцевої влади по відношенню до громадян як до платників податків, так і до споживачів місцевих послуг;

2) досягнення найкращої якості – це не лише продуктивність з точки зору економіки, це також ефективність та якість місцевих послуг, що вимагає встановлення відповідних цілей і завдань для місцевої влади;

3) підходи програми мають охопити найбільш широкий спектр місцевих послуг;

4) надання послуг не лише органами місцевої влади, а й самими громадянами на тендерній, контрактній основі;

5) надання послуг на конкурсній основі і далі буде важливим управлінським інструментом, що стане випробуванням програми та важливою складовою планів її виконання;

6) центральний Уряд надає лише основні настанови щодо загальної структури процесу надання послуг, що вміщуються в національний стандартах;

7) деталізовані цілі органів місцевої влади в рамках програми “Найкраща якість” мають співпадати з національними цілями та спеціальними стандартами взаємодії органів влади всіх рівнів;

8) національні та місцеві завдання мають бути побудовані на спільній інформації виконання, що в будь-якому випадку необхідне для якісного управління;

9) процеси аудиту та контролю мають підтвердити цілісність і порівняльність загальної інформації виконання;

10) контролюючі особи будуть здійснювати звіти щодо виконання програми, досягнутих результатів публічно та мають вносити конструктивний внесок до планів покращеної, переглянутої діяльності;

11) у разі, коли орган місцевої влади провалює виконання програми, має відбуватися втручання з боку Комісії по аудиту дирекції та Державного Секретаря;

12) форми такого втручання мають відповідати природі зроблених помилок з боку органу місцевої влади [8, с. 9].

Урядова підтримка реалізації даних принципів не є всеохоплюючою. Вони розроблені, головним чином, для того, щоб послуги, що надаються населенню, були економічно вигідними та якісними. Зазначається, що дані принципи не замінюють існуючі до того підходи до надання послуг, а просто їх посилюють у бік якості та більшої відповідності потребам населення [7, с.10].

Загальне оцінювання якості в рамках програми “Найкраща якість” у муніципалітетах Великобританії відбувається один раз на рік, але орган місцевої влади, його окремі структури проводять оцінювання своєї діяльності значно частіше. Програма підвищення якості вимагає проводити оцінювання на кожному етапі надання послуги, починаючи ще з її визначення – прийняття рішення щодо її надання.

Окрема увага в оцінюванні якості приділяється фінансовим питанням. Які кошти витрачені на надання послуги та які отримані в результаті її надання

– найважливіший показник ефективності економічного аспекту надання конкретної послуги та роботи органу місцевої влади в цілому. Витрати досліджуються в рамках програми також щорічно у вигляді загального оцінювання ефективності та якості, але більш детальні огляди та оцінювання конкретних витрат на конкретні послуги відбуваються значно частіше для того, щоб вчасно виявити недоліки у виконанні або певні помилки. У цілому вважається, що важливим аспектом досягнення ефективності діяльності влади щодо надання послуг населенню є фінансова ефективність, тобто надання найкращіших послуг за найменші ресурси. Це є стратегічною метою процесу надання послуг. У рамках програми Best Value це отримало назву “Value for money” (value – цінність, money – гроші).

У рамках оцінювання здійснюється не лише аналіз витрат та ефективності діяльності за різними показниками. Значна увага приділяється і впливу діяльності органу місцевої влади на суспільство, зокрема на різні соціальні групи. Заради дослідження цього фактору використовується та широко застосовуються різноманітні форми моніторингу. Таким чином, оцінювання та моніторинг тісно переплітаються. Кожний орган місцевої влади в рамках програми “Найкраща якість” саме заради досягнення найкращої якості своєї діяльності здійснює широкомасштабний моніторинг свого впливу на суспільство, стану задоволення потреб громадян у місцевих послугах та відповідності потребам громади в цілому.

Оцінювання здійснюється за різними напрямками, показниками та проявляється в різних формах, зокрема таких як загальне (фундаментальне) оцінювання, аналіз виконання, порівняння виконання тощо.

*Фундаментальне оцінювання виконання.* Основним результатом кожного оцінювання має стати встановлення цілей і конкретних завдань щодо покращання виконання органу місцевої влади надання послуг населенню та інших видів діяльності у бік більшої ефективності, продуктивності та економічної вигоди. Окрім установа цілей і завдань також чітко визначається та прописується шлях їх досягнення.

У цілому, оцінювання передбачає:

- оцінювання того, чи необхідна конкретна послуга як така і якщо так, то чи надається вона у тому вигляді, в якому дійсно необхідна;
- оцінювання рівня якості надання послуги на основі відповідних показників та індикаторів, урахуваючи прагнення громади та реальні можливості місцевої влади;
- консультування з користувачами послуг, місцевим бізнесом, з широким загалом місцевої спільноти щодо встановлення оновлених цілей і завдань діяльності органу місцевої влади на основі проведеного оцінювання;
- конкурентність, що демонструє, що послуга надається на конкурсній основі, тобто з усіх варіантів надання послуги та її постачальників був обраний найкращий шляхом конкурсного відбору (п. 4.8.) [7, с. 15].

Результати проведеного оцінювання широко обговорюються всіма зацікавленими сторонами: і виконавцями, і експертами, а також надаються

центральному органам влади у формі звітів. Основним критерієм оцінювання діяльності органів місцевої влади з боку центрального уряду є покращання якості послуги та її надання із широким обговоренням з громадськістю та її безпосереднім залученням. Таким чином, важливою складовою звітів, що подаються до органів центральної влади, є результати проведених моніторинрів з боку органів місцевої влади, в тому числі і органів місцевого самоврядування.

*Аналізування виконання.* Питання щодо необхідності послуги взагалі є одним з напрямів оцінювання в рамках програми “Найкраща якість”. Вважається, що це допомагає органам місцевої влади більшою мірою відповідати потребам громадян, оскільки, як правило, модель надання послуги є традиційною з року в рік, а її перегляд дозволяє оцінити її важливість у конкретних умовах сьогодення. Таке оцінювання також передбачає дослідження традиційних шляхів надання конкретної послуги – чи вони відповідають встановленим цілям і сприяють її ефективному та якісному наданню. Як результат таких досліджень, знаходяться, аналізуються та пропонуються альтернативні шляхи надання послуги, з яких обирається найкращий.

*Порівняння виконання.* Така форма оцінювання, як порівняльний аналіз установлених цілей і завдань, альтернативних шляхів надання послуги є однією з найважливіших у рамках програми “Найкраща якість”. Такий аналіз здійснюється також на основі відповідних критеріїв та показників. Вони розробляються спільно центральним урядом та органами місцевої влади заради досягнення найкращих результатів та більшої відповідності діяльності органів місцевої влади із загальною політикою держави та її цілями та завданнями. Якщо значна кількість індикаторів оцінювання якості послуг установлюється органами місцевої влади самостійно, то в разі порівняння ефективності діяльності різних органів місцевого управління дані стандарти були встановлені на національному рівні. У результаті для кожної послуги була встановлена лімітована кількість показників щодо її ефективності, продуктивності та економічної привабливості. На основі даних показників і мають будуватися щорічні звіти органів місцевої влади, що має знаходити відповідне відображення і в місцевих планах виконання.

*Конкурентність.* Програма “Найкраща якість” не вимагає того, щоб послуги були приватизовані, також немає чітких вимог того, яким чином та чи інша послуга має бути надана. У той же час визначено, що “найкраща якість” означає, що послуги не мають бути надані безпосередньо органом влади, якщо існують інші, більш ефективні шляхи (п. 4.16 рекомендацій). Таким чином, надання послуг на конкурсній основі залишається в країні одним з основних механізмів забезпечення їх якості та відкритості процесу їх надання.

*Цілі виконання та ефективності.* Оцінювання здійснюється також для того, щоб переконатись у тому, що необхідні цілі щодо ефективності та якості послуг встановлені. “Найкраща якість” вимагає постійного та стабільного покращання. Це не означає, що кожна послуга має покращуватись з року в рік як у напрямку фінансової економічної ефективності, так і якості, хоча це, відповідно до вимог програми, має бути стратегічною метою. Органи місцевої

влади мають встановлювати чіткі пріоритети щодо витрат та забезпечувати й контролювати баланс між якістю та фінансовою ефективністю послуг. Відповідно до вимог програми, органи місцевої влади заради досягнення вищезазначеного мають установлювати короткострокові та довгострокові цілі та завдання на основі розроблених спільно з урядом індикаторів; як правило короткострокові плани розробляються на рік, а довгострокові – на 4-5 років.

Такий підхід вимагає забезпечення стабільного та постійного покращання послуг від усіх органів місцевої влади, за якими залишає право встановлювати стратегічні пріоритети для його забезпечення.

*Консультації та моніторинг.* Програма “Найкраща якість” вимагає від органів місцевої влади постійно проводити консультування з громадськістю, що визначається як ключовий елемент успішної діяльності. У цьому питанні центральний уряд країни не наполягає на його залученні до визначення того, яким чином дані консультації мають відбуватись – це віддано на розсуд місцевої влади. Форми консультацій залежать від самої природи тієї чи іншої послуги.

Однією з важливих настанов програми “Найкраща якість” є широке залучення всього апарату працівників до здійснення кроків щодо покращання якості виконання та відповідних змін, що необхідні для цього. Якісне управління має означати, що працівники залучені до всіх планів організації щодо змін. В органах місцевої влади це означає, що всі її представники та службовці залучені до змін у наданні послуг населенню та мають бути проконсультовані щодо змін в умовах послуг та термінів їх надання. Основною складовою успішного ходу програми визначені широкомасштабний контроль, моніторинг та оцінювання результатів реалізації короткострокових та довгострокових цілей, що має здійснюватись як самими органами місцевої влади, уповноваженими особами контрольних служб та місцевим населенням.

Зокрема, визнано, що принциповим засобом звітності місцевих органів влади щодо виконання встановлених цілей та здійсненої на їх основі діяльності є місцевий план виконання. Органи місцевої влади мають право вільно встановлювати та проводити власний щорічний моніторинг діяльності на основі власно встановлених завдань управління та вимог і завдань внутрішнього контролю. Нормативно закріплено, що в разі, коли послуга не відповідає встановленим цілям і стандартам, орган місцевої влади оцінює це на основі місцевого плану виконання та визначає, які кроки та заходи мають бути здійснені для вирішення відповідних проблем.

Важливим критерієм оцінювання є реальність установлених цілей і реалізм з точки зору наявних ресурсів. У даному випадку оцінювання виступає засобом і проявом контролю.

Окремим напрямом контролю діяльності органу місцевої влади з боку зовнішніх інспекторів є розглянутий нами вище принцип фінансової ефективності. На цій основі проводяться дослідження того, чи досягнута найкраща якість. У рамках цього також аналізуються професіоналізм працівників, що мають забезпечити цю якість, підходи, що вони застосовують

тощо. У той же час слід підкреслити, що оцінювання та контроль, що здійснюються у рамках програми “Best Value” не мають на меті виявлення недоліків з метою покарання. Головним завданням контролю та оцінювання тут є надання методичної та іншої допомоги тим органам місцевої влади, виконання яких знаходиться на неналежному рівні. Ті особи, що здійснюють контроль, обов’язково мають бути фахівцями з питань місцевого розвитку, експертами в цій галузі та, як результат здійсненої перевірки, мають надати всебічну допомогу органам місцевого управління щодо того, яким чином вони можуть покращити свою діяльність та через які заходи досягти її найкращої якості.

Підсумовуючи зазначене, слід виділити такі основні аспекти системи оцінювання якості послуг “Найкраща якість”.

Підходи “Найкращої якості” мають бути застосовані в усіх органах місцевої влади та до всіх місцевих послуг. Відповідальність за стабільне покращання процесу надання послуг також має покладалась на органи місцевої влади. Незважаючи на значні можливості вільного вибору послуг і ресурсів, що необхідні для них з боку органів місцевої влади, центральні органи влади країни мають залишати за собою найважливішу функцію – контролю. Це стосується як тих органів влади, що мають певні недоліки у виконанні, так і досить успішних територіальних громад.

Не існує єдиного механізму покращання якості послуг, який можна застосувати до всіх органів місцевої влади або до всіх послуг, який би підходив до всіх ситуацій. Органи місцевої влади та громадськість мають самі знаходити найкращі варіанти покращання якості послуг та діяльності органу місцевої влади, вивчати найкращі практики та застосовувати досвід інших територіальних громад.

Огляди та оцінювання результатів діяльності органів місцевої влади, відповідно до настанов “Найкращої якості” мають відбуватись із самих ранніх етапів. Орган місцевої влади ще на початку своєї діяльності щодо надання послуг населенню має визначити цілі та пріоритети, а також і наявні фінансові ресурси, що необхідні для цього. Важливим аспектом також є планування та визначення того, яким чином відбуватиметься співпраця з громадою, з представниками її різноманітних сегментів: як-то бізнес, неурядові організації, активні громадяни та пересічні споживачі послуг тощо. Така діяльність у майбутньому при наданні послуги або іншої діяльності органу місцевої влади допоможе більш чітко визначити пріоритети, побачити, наскільки така діяльність відповідає потребам громад і територіальної громади в цілому, які послуги необхідні, тощо.

Ураховуючи важливість застосування проаналізованої вище системи забезпечення найкращої якості послуг, вважаємо необхідним її застосування у практиці надання муніципальних послуг в Україні. Отже, подальших наукових досліджень і розробок потребують питання розробки відповідної системи, пристосованої до вітчизняних умов, визначення її основних складових та напрямів, а також методів здійснення.

## Література:

1. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Міхненко та ін.]; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010 – 820 с.
2. Best value: new draft statutory guidance and other measures. Equalities impact assessment initial screening. Department for Communities and Local Government. Eland House, Bressenden Place. – London, 2011. – 10 p.
3. Best Value Statutory Guidance. September Department for Communities and Local Government. Eland House, Bressenden Place. – London, 2011. – 7 p.
4. Grun Rebekka E. Monitoring and Evaluating Projects: A step-by-step Primer on Monitoring, Benchmarking, and Impact Evaluation. The International Bank for Reconstruction and Development / Rebekka E. Grun // The World Bank 1818 H Street, NW. – Washington, 2006. – 59 p.
5. Local Government Act 1999, London, 27th July 1999, Chapter 27 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/27/introduction>.
6. Local Government (Best Value Principles) Act 1999. Act No. 59/1999, Victoria, 21 December 1999. – 8 p.
7. Modernising local government. Improving local services through best value. Department of the Environment, Transport and the Regions. Eland House, Bressenden Place. – London, 1998. – 40 p.
8. The 12 Principles of Best Value. Department of the Environment. – London, 1997. – 21 p.

*Надійшла до редколегії 21.06.2013 р.*

УДК: 351:332.1

*Д. А. ТЕРЕЩЕНКО*

### **СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТРУДОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ РЕГІОНУ: ТЕОРЕТИКО- МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ**

*Розкрито різні наукові підходи до визначення основних категорій державного регулювання розвитку трудового потенціалу регіону України. Обґрунтовано авторський підхід до розуміння трудового потенціалу регіону, його складових, закономірностей розвитку.*

**Ключові слова:** система державного регулювання, розвиток трудового потенціалу регіону, принципи, функції, методи державного регулювання

*Various scientific approaches to determining the main categories of state regulation of regional labor potential development have been elaborated. The*



*author's approach to state regulation of regional labor potential development, its components and development laws have been substantiated.*

**Key words:** system of state regulation, regional labor potential development, principles, functions, methods of state regulation.

Забезпечення комплексно-пропорційного розвитку трудового потенціалу регіону є передумовою та основою формування конкурентних переваг національної економіки, досягнення високих параметрів людського розвитку, входу України до кола найбільш розвинених постіндустріальних країн світу. У свою чергу, окреслене вимагає наявності теоретико-методологічного та методичного забезпечення удосконалення складових системи державного регулювання розвитку трудового потенціалу регіону, яке б відповідало стратегічним напрямам і пріоритетним завданням соціально-економічного зростання країни.

Проблемам удосконалення теоретико-методологічних засад функціонування систем і механізмів державного регулювання економіки і трудового потенціалу на мікро-, мезо- та макрорівнях присвячено праці таких науковців, як О. Амосов, О. Бендасюк, Д. Богиня, О. Бражко, З. Варналій, Л. Галаз, О. Грішнова, Т. Давидюк, Л. Ільч, М. Латинін, Г. Осовська, В. Островерхов, С. Пасека, Н. Статівка, Л. Шаульська та ін. [3–20].

Разом з цим, незважаючи на наявність певного наукового досвіду, потребує вдосконалення понятійно-категорійний апарат державного регулювання розвитку трудового потенціалу регіону. Необхідним є теоретико-методологічне обґрунтування системи державного регулювання розвитку трудового потенціалу регіону, визначення її структури, складу та змісту принципів, методів, функцій, важелів і інструментів регулювання.

Мета статті – дослідити теоретико-методологічні засади державного регулювання розвитку трудового потенціалу регіону України. Для реалізації мети передбачено розв'язання комплексу взаємопов'язаних завдань: розкрити різні наукові підходи до визначення основних категорій державного регулювання розвитку трудового потенціалу регіону; сформулювати авторське бачення поняття “державне регулювання розвитку трудового потенціалу регіону”; розкрити сутність і зміст складових системи державного регулювання розвитку трудового потенціалу регіону України.

В останні роки кризовий стан трудового потенціалу, констатований як такий, що загрожує економічній безпеці країни, зумовив розроблення Концепції Загальнодержавної цільової соціальної програми збереження й розвитку трудового потенціалу України на період до 2017 р. [6, с. 173].

Концепція Загальнодержавної цільової соціальної програми збереження і розвитку трудового потенціалу України на період до 2017 р. [3] не визначає поняття “трудоий потенціал”. Відповідну дефініцію подає один із документів, на які посилається Концепція, а саме – Основні напрями розвитку трудового потенціалу в Україні на період до 2010 р. [2]. За цим документом, трудовий потенціал – це сукупна чисельність громадян

працездатного віку, які за певними ознаками (стан здоров'я, психофізіологічні особливості, освітній, фаховий та інтелектуальний рівні, соціально-етнічний менталітет) здатні та мають намір проводити трудову діяльність. Отже, за цим визначенням трудовий потенціал є загальнодержавним, макроекономічним показником.

Аналіз накопиченого теоретичного матеріалу з досліджуваної проблеми продемонстрував, що науковці трудовий потенціал трактують як сукупність працездатного населення з урахуванням інтелектуального розвитку, знань, умінь, досвіду, духовних цінностей, звичаїв, традицій, переконань і патріотизму (Г. Осовська [14]); інтегральну оцінку кількісних та якісних характеристик економічно активного населення (Д. Богиня, О. Грیشнова, Т. Давидюк [7, с. 42; 10, с. 30–35]); наявні ресурси й можливості, що безперервно формуються в процесі всього життя особистості, реалізуються в трудовій поведінці та визначають їх реальну плідність (Н. Шаталова [20, с. 7]); сукупність продуктивних характеристик економічно активного населення, що визначають інноваційний розвиток країни (Л. Ільч [12, с. 6]); сукупні реальні та потенційні можливості працівників підприємства, що сформувались за певних виробничих умов та здатні впливати на результати його діяльності в умовах певного рівня розвитку соціально-економічного середовища (Л. Галаз [9, с. 5]); ресурси праці, які визначають сукупність можливостей населення до активної трудової, підприємницької, інноваційної діяльності в комплексі з умовами та якістю їх використання у сфері праці (Л. Шаульська [21, с. 264]); територіальну сукупність працездатного населення, яке володіє відповідною професійно-кваліфікаційною підготовкою і має певне місце прикладання праці в народному господарстві з урахуванням певного рівня їх технологічного та технічного оснащення (В. Островерхов [15, с. 63]).

Розглянуті вище дефініції значно різняться між собою. Різними є і підходи вчених до визначення рівня прояву трудового потенціалу – деякі науковці розглядають трудовий потенціал людини, підприємства, інші – суспільства. Проте, не зважаючи на точність і глибину даних дефініцій, у кожній з них, по суті, мова йде про здатність людей до праці. Таким чином, узагальнюючи названі праці, можна стверджувати, що недоцільно під трудовим потенціалом розуміти трудові ресурси або працездатне населення, оскільки це суперечить сутності терміну “потенціал”. Більш прийнятним є розуміння трудового потенціалу як трудових можливостей (людини, групи, колективу, підприємства, регіону, країни, світової спільноти). Відтак, пропонуємо трактувати поняття “трудова потенція” як сукупність можливостей (наявних; тих, що розвиваються; потенційно можливих) максимально повної реалізації кількісних та якісних характеристик економічно активного працездатного населення в конкретних соціально-економічних умовах, що знаходяться в постійному розвитку під впливом факторів зовнішнього соціально-економічного середовища.

Виконаний аналіз наукових джерел засвідчує, що сучасною наукою найбільш досліджено категорію “трудова потенція”, проте найменш

дослідженням залишається поняття “трудоий потенціал регіону”. Стосовно останнього важливо прислухатися до думки З. Варналія [18, с.118], який категорію “трудоий потенціал регіону” трактує як інтегральну сукупність можливостей населення до економічної активності як суб’єктів трудової діяльності, що визначається спільністю кількісно-якісних параметрів. Спираючись на ідеї З. Варналія, в даному дослідженні під трудовим потенціалом регіону (ТПР) будемо розуміти комплексну категорію, що відображає інтегральну сукупність кількісно-якісних характеристик населення, здатного до праці та ефективно реалізовувати трудові можливості на даному етапі та в перспективі. Виходячи з вищезазначеного, стає зрозуміло, що у структурі трудового потенціалу регіону необхідно виділяти три частини – реалізований трудовий потенціал, що відображає наявні на певний момент часу кількісні та якісні сукупні характеристики трудових ресурсів регіону; нереалізований, що характеризує резерв цих характеристик трудових ресурсів; трудовий потенціал, що розвивається, який має займати проміжне місце між нереалізованим та реалізованим ТПР.

Проблема розвитку ТПР має загальнодержавне значення, тому вона цілком правомірно належить до сфери державного управління і регулювання та потребує системного підходу. М. Латинін констатує, що в сучасній науковій, навчальній і довідковій літературі термін “державне регулювання” розглядається в широкому і вузькому розумінні. Державне регулювання в широкому змісті полягає в установленні державою загальних правил поведінки (діяльності) учасників суспільних відносин і їхньому коригуванні залежно від умов, які змінюються. У вузькому розумінні державне регулювання – це одна із функцій державного управління, спрямована на створення сприятливих економічних, правових, організаційних умов діяльності комерційних і некомерційних організацій, підприємництва без втручання державних органів у їхню виробничу і фінансово-господарську діяльність, за винятком спеціально передбачених законом випадків [13].

Розвиваючи ідеї М. Латиніна, державне регулювання розвитку трудового потенціалу регіону можна визначити як одну із функцій державного управління, що спрямована на створення сприятливих економічних, правових, організаційних та інших умов для максимально повної реалізації кількісних та якісних характеристик економічно активного працездатного населення регіону в конкретних соціально-економічних умовах без втручання державних органів у діяльність господарюючих суб’єктів, за винятком спеціально передбачених законом випадків.

Категорія “система” означає цілісну сукупність взаємозв’язаних частин. Система активно впливає на свої компоненти, змінюючи та перетворюючи їх відповідно до своєї внутрішньої суті (природи) [11, с. 9-10]. Системний підхід означає необхідність виявлення й оцінки взаємозв’язку та взаємозалежності елементів системи, прогнозування можливих змін і необхідні заходи впливу.

Отже, система державного регулювання розвитку трудового потенціалу регіону є системою державного впливу на процеси розвитку трудового

потенціалу регіону відповідно до поточних і стратегічних цілей соціально-економічної політики держави. Ця система є єдністю двох підсистем: керівної та керованої. Керівна підсистема (суб'єкт регулювання) – людина чи група людей, які здійснюють регулюючий вплив на керовану підсистему (об'єкт регулювання) спеціалізованими засобами. До суб'єктів державного регулювання розвитку ТПР належать органи державного, галузевого, територіального та місцевого управління, що мають відношення до розвитку трудового потенціалу. Об'єктом державного регулювання розвитку ТПР є соціально-економічні та організаційні відносини, що складаються в регіоні з приводу розвитку ресурсів праці. Ці відносини ґрунтуються на економічних і соціальних інтересах людей. Конкретними проявами можуть бути відносини з приводу демографічної поведінки населення регіону, ставлення людей до міграції, професійного самовизначення, мотивації і стимулювання трудової діяльності тощо.

Будь-яке регулювання, зокрема і ТПР, неможливе, якщо не сформовано його мету, не визначені завдання, принципи, функції, методи, важелі регулювання та ресурсне забезпечення (правове забезпечення; фінансово-економічне забезпечення; адміністративно-організаційне забезпечення; інформаційне, кадрове; наукове тощо). Головною метою розвитку трудового потенціалу країни, визначеною Концепцією Загальнодержавної цільової соціальної програми збереження і розвитку трудового потенціалу України на період до 2017 р. [3], є забезпечення підтримання, відновлення і розвитку трудового потенціалу, відтворення кваліфікованої робочої сили та підвищення її конкурентоспроможності відповідно до сучасних потреб економічного і соціального розвитку.

Важливо підкреслити, що при формулюванні цілей функціонування системи державного регулювання щодо розвитку ТПР на різних рівнях необхідно брати до уваги не лише специфіку регіону, але й здатність соціально-економічних систем до саморегулювання. Також слід урахувати й інші якості систем: цілісність, емерджентність, гнучкість, синергізм, рівновага, адаптивність, самоорганізація, стійкість тощо. Прийнято виділяти стратегічний і тактичний аспекти реалізації основної мети системи державного регулювання розвитку ТПР. Стратегічний аспект передбачає макросоціальне обґрунтування та розробку оптимальної перспективної територіальної структури життєдіяльності населення. Тактичний аспект полягає у забезпеченні збалансованого комплексно-пропорційного розвитку окремих регіонів, створенні сприятливих умов для успішного функціонування господарських об'єктів і проживання населення, для розвитку ринкових відносин.

Взаємодія структурних елементів системи державного регулювання розвитку ТПР базується на системі основних принципів. Ці принципи мають відтворювати як тактичні, так і стратегічні орієнтири політики держави. Серед основних принципів державного регулювання розвитку ТПР, виділених науковцями [12, 18, 21], слід виокремити такі: додержання балансу інтересів особи, суспільства і держави; верховенства права; соціальна справедливість, відповідальність держави, підприємців, громадян; гармонізація

загальнодержавних, регіональних, місцевих інтересів розвитку трудового потенціалу; попередження ризиків руйнування трудового потенціалу; наукове управління розвитком трудового потенціалу; ресурсне забезпечення державної політики розвитку трудового потенціалу; чітке розмежування повноважень та взаємодія органів державної влади щодо управління розвитком трудового потенціалу; соціальне партнерство; інтеграція з міжнародними системами соціально-трудоного розвитку; інформаційна відкритість; пріоритетний розвиток суспільства у напрямі задоволення інтересів особи; підтримка таланту, ініціативності.

Регулювання розвитку ТПР – це процес, що здійснюється на основі виявлення відхилень системи (об'єкта регулювання) від заданої траєкторії та відповідного впливу на систему для повернення її до заданої траєкторії. У регулюванні можна виділити такі основні функції органів державної влади та місцевого самоврядування для науково обґрунтованого впливу на цей процес: аналіз, прогнозування, моніторинг, координація, коригування, стимулювання і контроль розвитку ТПР.

Важливе місце в системі регулювання розвитку ТПР займає функція прогнозування, виконання якої має передбачати прогноз: чисельності населення і його статево-вікової структури; зайнятості населення по галузях матеріального виробництва та соціальної сфери; попиту та пропозиції робочої сили в територіальному, галузевому та професійному розрізах; обсягів професійного навчання, підготовки молодих робітників і фахівців; рівня освіти і здоров'я населення; розселення населення тощо.

Функція координації включає забезпечення ефективної дії як державних, так і ринкових структур у процесі розвитку ТПР. При чому роль держави в цьому процесі полягає в забезпеченні системності дій усіх гілок влади на різних рівнях управління з метою усунення протиріч у реалізації політики розвитку ТПР. Функція моніторингу здійснюється шляхом встановлення відповідних індикаторів, визначення державних органів, уповноважених на його проведення, виконання заходів з відстеження ситуації в регіонах держави, підготовки та оприлюднення результатів моніторингу.

Стимулювання трудової активності населення на рівні регіону передбачає взаємозв'язок між такими елементами, як населення, формування та обробка інформації щодо аналізу розвитку галузевих структур і виробничих комплексів, механізму управління мотивацією інноваційної активності населення. Система державного регулювання розвитку ТПР має стимулювати інтеграційні процеси в суспільстві, протистояти ризику посилення регіональних відмінностей щодо розвитку трудового потенціалу. Водночас треба враховувати, що фундаментом регіонального розвитку має стати самостійність регіонів щодо визначення цілей свого розвитку та можливості фінансування заходів для їх реалізації, передусім завдяки власним джерелам та залученню інвестицій.

Не торкаючись безумовно важливих питань розподілу прав і повноважень влади між її рівнями, вважаємо не менш принциповим моментом наукового

осмислення регіональної політики необхідність чіткого усвідомлення двох її зрізів. Перший – це політика держави щодо регіонів (державна регіональна політика), другий – регіональна політика, що здійснюється самими регіонами. Першу складову реалізують центральні органи влади, другу – органи місцевого самоврядування. Причому одним з основних завдань держави є якраз створення необхідних умов для місцевих органів влади з метою ефективного управління регіональними процесам [17, с. 30].

Як було зазначено вище, жодна система не може досягати цілей і виконувати функції без відповідного ресурсного забезпечення. До важливих ресурсів розвитку ТПР слід віднести: ресурси забезпечення (правові, організаційні, наукові, фінансові, інфраструктурні та ін.); ресурси відносин (ідеологічні, культурно-психологічні, батьківські, сімейні, навчально-виховні, виробничо-ділові та ін.); ресурси регулювання – важелі (принципи, методи, інструменти та ін.

Побудова системи державного регулювання розвитку ТПР неможлива без з'ясування основних засобів впливу на соціально-економічні та організаційні відносини, що складаються в регіоні з приводу розвитку ТПР. Залежно від обраних критеріїв існує кілька варіантів класифікації засобів впливу на розвиток трудового потенціалу регіону: 1. За критерієм “ступінь безпосереднього впливу держави на процес прийняття суб'єктами управлінських рішень” розрізняють методи прямого (субсидії зайнятості, субсидії найму, дотації, доплати зі спеціальних фондів, податкові пільги тощо) й методи непрямого впливу (важелі кредитно-грошової, амортизаційної, валютної, зовнішньоекономічної політики) [5]. 2. За організаційно-інституціональним критерієм прийнято розрізняти адміністративні (заборони, дозволу й примушення) й економічні (засоби бюджетно-податкової політики; програмування, планування й прогнозування економіки) методи реалізації державної економічної політики [17; 19]. Очевидно, що ефективність впливу розглянутих методів зростає, якщо вони будуть застосовуватися системно й узгоджено різними рівнями управління.

Враховуючи необхідність перетворення механізмів державного управління економічним розвитком на механізми державного регулювання (О. Амосов [4]), слід наголосити, що для розвитку ТПР найбільш прийнятними є непрямі методи, адміністративні методи дозволу та економічні методи стимулювання. Названі методи мінімізують зусилля держави щодо втручання у діяльність господарюючих суб'єктів та передбачають насамперед створення передумов для розвитку ТПР.

Визначення важелів забезпечення розвитку трудового потенціалу регіону слід здійснювати, зважаючи на таке: складну структуру трудового потенціалу, що вимагає комплексного підходу в регулюванні; наявність численних структурних трансформацій у тенденціях розвитку різних потенційних складових, що зокрема зумовлюються потужним динамізмом інституціонального середовища; посилені факторні впливи екзогенного характеру на розвиток соціально-трудоного потенціалу з деструктивними

проявами; необхідність забезпечення розвитку трудового потенціалу на інноваційних засадах як потужного індикатора загального соціально-економічного розвитку регіону та фактора сприяння його модернізації [16, с. 111 – 116].

Таким чином, державне регулювання розвитку ТПР – складний динамічний процес керованого впливу на соціально-економічні і організаційні відносини щодо розвитку трудового потенціалу регіону в контексті визначених державних стратегічних орієнтирів. Дослідження системи державного регулювання розвитку ТПР має передбачати вивчення двох її складових: організаційної та функціональної. З організаційного погляду система державного регулювання розвитку ТПР являє собою складну, ієрархічно побудовану сукупність органів державного, територіального, галузевого і місцевого управління. Рівнями регулювання розвитку ТПР є: загальнодержавний, регіональний, місцевий, а також рівень окремої організації, де ресурси праці у формі кадрового складу організації безпосередньо реалізують своє соціально-економічне призначення.

З функціонального погляду цю систему характеризує безперервний і постійно поновлюваний процес впливу на трудовий потенціал регіону, який охоплює законодавчі, планово-економічні, організаційні рішення і заходи, аналітичні процедури, інформаційне та фінансове забезпечення тощо. Для ефективного функціонування досліджуваної системи обидві складові її діяльності – організаційна та функціональна – повинні відповідати державним завданням, що ставляться перед системою і бути взаємно узгодженими.

Підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що розвиток трудового потенціалу регіону являє собою процес стратегічних змін його кількісно-якісних характеристик для забезпечення найповнішої реалізації й ефективного використання трудового потенціалу в даний час та в перспективі. Він передбачає демографічний, психофізіологічний, інтелектуальний, культурний розвиток населення для формування його економічної активності. Без державного регулювання розвитку трудового потенціалу регіону в умовах становлення нових моделей економіки (інноваційної, інформаційної, постіндустріальної) успішна реалізація стратегії соціально-економічного розвитку держави та її регіонів неможлива. Отже, забезпечення державного регулювання розвитку трудового потенціалу регіону має бути пріоритетним завданням державної соціально-економічної політики.

Перспективними напрямками проведеного дослідження є систематизація чинників, що впливають на розвиток трудового потенціалу регіону, аналіз кількісно-якісних характеристик трудового потенціалу і виявлення на цій основі проблем, що спричиняють руйнування трудового потенціалу та втрачання можливостей їх вирішення.

#### Література:

1. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року : постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р.

№ 1001 [Електронний ресурс] // ВВР України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006>.

2. Про основні напрями розвитку трудового потенціалу в Україні на період до 2010 року : Указ Президента України №958/99 від 03.09.1999 р. [Електронний ресурс] // ВВР України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/958/99>.

3. Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової соціальної програми збереження і розвитку трудового потенціалу України на період до 2017 р. : розпорядження КМУ від 22.07.2009 р. № 851-р [Електронний ресурс] // ВВР України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show>.

4. *Амосов О. Ю.* Перетворення механізмів державного регулювання економічного розвитку / О. Ю. Амосов // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. : у 2 ч. / за заг. ред. Г. І. Мостового, Г. І. Одинцової. – Х. : ХарПІ НАДУ, 2001. – Ч. 2. – С. 10–16.

5. *Андронникова Н. Г.* Модели и методы оптимизации региональных программ развития / Н. Г. Андронникова, С. А. Баркалов, В. Н. Бурков. – М. : ИПУ РАН, 2001. – 60 с.

6. *Бендасюк О. О.* Особливості розвитку трудового потенціалу України в умовах переходу до інноваційної моделі економіки / О. О. Бендасюк // Регіональна економіка. – 2010. – №1. – Т. 1. – С. 172–177.

7. *Богиня Д. П.* Основи економіки праці / Д. П. Богиня, О. А. Грیشнова. – К. : Знання-Прес, 2002. – 313 с.

8. *Бражко О. В.* Вплив людського потенціалу на соціально-економічний розвиток України / О. В. Бражко // Економіка та держава. – 2009. – № 7. С. 97–99.

9. *Галаз Л. В.* Формування та оцінювання використання трудового потенціалу промислового підприємства : автореф. дис. ... к.е.н. / Л. В. Галаз – Львів, 2011. – 20 с.

10. *Давидюк Т. В.* Трудові ресурси, трудовий потенціал, робоча сила, людський капітал: взаємозв'язок категорій / Т. В. Давидюк // Вісник ЖДТУ. – № 1. – 2010. – С. 30–35.

11. *Дуднік І. М.* Вступ до загальної теорії систем / І. М. Дуднік. – Полтава : 2010. – С. 9–10.

12. *Львіч Л. М.* Трудовий потенціал України та ефективність його використання текст : автореф. ... дис. ... к.е.н. / Л. М. Львіч; НАНУ; Інститут демографії та соціальних досліджень. – К., 2006. – С. 5.

13. *Латинін М. А.* Аграрний сектор економіки України: механізм державного регулювання : монографія / М. А. Латинін. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 320 с.

14. *Осовська Г. В.* Управління трудовими ресурсами / Г. В. Осовська, О. В. Крушельницька. – К. : Кондор, 2003. – 223 с.

15. *Островерхов В.* Використання зарубіжного досвіду для вдосконалення концепції зайнятості України в умовах кризи / В. Островерхов // Регіональні аспекти розвитку продуктивних сил України. – 2009. – Вип. 14. – С. 62–65.



16. Пасека С. Р. Інноваційний розвиток соціально-трудового потенціалу регіону/ С. Р. Пасека // Фінансовий простір. – 2013. – №1(9). – С. 111–116.

17. Пельтек Л. В. Розвиток регіональної промислової політики держави: теорія, методологія, механізми : монографія / Л. В. Пельтек. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2010. – 268 с.

18. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : [монографія] / за ред. З. С. Варналія. – К. : Знання України, 2005. – 498 с.

19. Статівка Н. В. Продуктивність аграрного сектора економіки України: важелі державного впливу : монографія / Н. В. Статівка. – Х. : Магістр, 2010. – 324 с.

20. Шаталова Н. И. Трудовой потенциал работника / Н. И. Шаталова – М. : ЮНИТИ – ДАНА, 2003. – 399 с.

21. Шаульська Л. В. Стратегія розвитку трудового потенціалу України : монографія / Л. В. Шаульська. – Донецьк : НАН України ; Ін-т економіки промисловості, 2005. – 502 с.

*Надійшла до редколегії 19.12.2013 р.*

УДК 351/354

*В. М. МОНАСТИРНИЙ*

## **ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІЖРЕГІОНАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА**

*Розглянуто сутність міжрегіонального співробітництва, особливості його функціонування в Україні на сучасному етапі соціально-економічного розвитку. Проаналізовано стан та особливості функціонування механізмів державного регулювання міжрегіонального співробітництва. Запропоновано шляхи вдосконалення державного регулювання міжрегіонального співробітництва.*

**Ключові слова:** міжрегіональне співробітництво, державне регулювання, механізми, недоліки, переваги, удосконалення державного регулювання.

*The article covers the essence of interregional cooperation, its features and implementation in Ukraine at a modern stage of socio-economic development. The state and features of mechanisms of government regulation of interregional cooperation have been analyzed. The author suggests ways to improve government regulation of interregional cooperation.*

**Key words:** interregional cooperation, government regulation, mechanisms, shortages, advantages, improvement of government regulation.

Розвиток міжрегіонального співробітництва та впровадження дієвих механізмів його регулювання при збереженні специфіки самобутності кожної зі сторін значною мірою дає змогу успішно вирішувати локальні проблеми, максимально використовувати національний потенціал, поступово згладжуючи недоліки периферійності в соціально-економічному розвитку окремих територіально-адміністративних одиниць. Окрім того, міжрегіональне співробітництво відіграє досить важливу роль в інтенсивних інтеграційних процесах, притаманних сучасним міжнародним відносинам.

Саме тому виникає необхідність ефективного державного регулювання міжрегіонального співробітництва, яке повинно бути направлене на підтримку зростаючої активності регіонів, стимулювання їх інвестиційної привабливості з метою поступового наближення показників розвитку нашої країни до європейських соціально-економічних стандартів.

Серед вітчизняних науковців значну увагу дослідженню проблем міжрегіонального та транскордонного співробітництва приділяли О. Амоша, П. Беленький, З. Бройде, В. Будкін, О. Вишняков, М. Долішній, С. Кіш, Ю. Макогон, В. Мамонова, І. Студенніков та ін.

Проте, незважаючи на значні наукові дослідження в аналізованій сфері, існує об'єктивна необхідність розробки нових і вдосконалення існуючих механізмів державного регулювання міжрегіонального співробітництва.

Мета статті – розробити нові та вдосконалити існуючі механізми державного регулювання міжрегіонального співробітництва.

У чинному законодавстві України під міжрегіональним співробітництвом розуміються узгоджені заходи регіональних органів державної адміністрації та органів місцевого самоврядування, що направлені на зміцнення і розвиток дружніх і добросусідських відносин між обома країнами [4, с.139]. Згідно з іншим тлумаченням “міжрегіональне співробітництво” – це “взаємоузгоджена діяльність органів влади двох або декількох регіонів як у середині держави, так і за її межами, що спрямована на спільне вирішення питань економічного, соціального, культурного, екологічного розвитку даних територій із широким залученням місцевої спільноти” [1].

На нашу думку, доцільно визначати “міжрегіональне співробітництво” як спільну діяльність регіональних органів державної адміністрації, органів місцевого самоврядування, учасників господарських відносин і територіальних громад України, а можливо, і відповідних органів влади інших держав, спрямовану на встановлення і поглиблення економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших відносин з метою укладання будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей.

Варто виділити причини, які негативно впливають на розвиток міжрегіонального співробітництва в Україні, головними з яких, відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.09.2010 р. № 1838-р “Про схвалення Концепції Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2011 – 2015 роки”, є:

– недостатній рівень самостійності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у прийнятті рішень щодо здійснення спільних із суб'єктами транскордонного співробітництва іноземних держав заходів;

– відсутність комплексного підходу до організації транскордонного співробітництва, у тому числі кваліфікованих кадрів з глибоким знанням іноземної мови, здатних забезпечити підготовку необхідних проектів транскордонного співробітництва та встановити контакти із представниками територіальних громад іноземних держав;

– неможливість співфінансування проектів транскордонного співробітництва у сфері науки, освіти, культури, зв'язку, охорони здоров'я, туризму;

– низький рівень залучення недержавних підприємств, установ, а також громадських організацій до здійснення заходів у рамках транскордонного співробітництва;

– повільні темпи розбудови прикордонної інфраструктури і спрощення процедури митного контролю, що перешкоджає швидкому транзиту товарів та переміщення людей [8, с. 220].

Оскільки регіональне співробітництво здійснюється на рівні виконавчої влади на місцях та органів місцевого самоврядування, то можна стверджувати, що ефективність діяльності цих органів в Україні значною мірою спричинена низьким рівнем фінансування з центрального бюджету. Це зумовлює неспроможність органів місцевого самоврядування виконувати більшість з функцій, що визначені їх повноваженнями. Крім того, більшість програм не виконується через недостатню кількість коштів, що виділяються з місцевим та центральним бюджетів.

Саме тому пріоритетним напрямом удосконалення державного регулювання економіки регіону, зважаючи на умови соціально-економічного розвитку регіонів України, є державна політика розвитку міжрегіонального співробітництва, метою якої є використання всіх можливих вітчизняних і міжнародних джерел фінансування.

У постанові Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2011 – 2015 роки” визначено, що основними джерелами фінансування транскордонного співробітництва в Україні є місцеві бюджети та міжнародна технічна допомога [6].

Зважаючи на нормативні документи, що регламентують відносини у сфері регіонального співробітництва, можливі та доцільні два варіанти розв'язання проблем розвитку. Застосування першого варіанту передбачає забезпечення стимулювання розвитку регіонального співробітництва шляхом надання державної фінансової підтримки переважно проектам, які реалізуються в межах існуючих єврорегіонів. Збільшення обсягів фінансування та кількості проектів, що реалізуються в рамках єврорегіонів, сприятиме активізації транскордонного співробітництва з його

європейськими суб'єктами та зростанню обсягів фінансової підтримки таких проєктів з боку Європейського Союзу. Разом з тим виникає необхідність у вдосконаленні механізмів регулювання саме міжнародної технічної допомоги як виду міжрегіонального співробітництва, що дасть можливість говорити про загальний розвиток співробітництва. Існуючі зараз диспропорції між східними, західними та центральними регіонами у вигляді нерівних умов отримання міжнародної технічної допомоги, спрямованої на реалізацію проєктів регіонального співробітництва, не відповідають принципам і засадам регіональної політики держави.

Другим варіантом вирішення проблем може стати створення комплексної системи розвитку регіонального співробітництва, відповідно до якої будуть фінансуватись проєкти міжрегіонального співробітництва на всій території країни за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, а також із залученням інших коштів, у тому числі тих, що виділяються в рамках міжнародної технічної допомоги. Така фінансова підтримка надасть можливість поліпшити загальнодержавні зовнішньоекономічні показники, у тому числі:

- збільшити обіг товарів і послуг;
- залучити нові інвестиції в національну економіку;
- підвищити добробут населення регіонів;
- залучити додаткові обсяги міжнародної технічної допомоги.

Зважаючи на те, що другий варіант дасть змогу забезпечити рівні умови розвитку всіх регіонів України, він є доцільнішим та актуальнішим, аніж перший варіант.

Варто зазначити, що отримання фінансування з державного бюджету є можливим лише в рамках Державної програми розвитку міжрегіональних зв'язків, а також інших державних програм, які здійснюються міністерствами та іншими органами державної влади (наприклад, на облаштування кордонів, на реконструкцію доріг тощо).

Практика європейських єврорегіонів показує, що фінансове наповнення має формуватися з різних джерел і в різних частках. Це можуть бути бюджетні кошти Європейського Союзу, держав-учасниць транскордонного співробітництва, адміністративно-територіальних органів влади, органів місцевого самоврядування, а також позабюджетні кошти різноманітних фондів, фінансових організацій, підприємств і підприємців, приватних осіб та інших організацій, діяльність яких не заборонена законодавством.

Для стимулювання розвитку єврорегіонів в Україні держава може застосовувати такі фінансові важелі, як зниження рівня оподаткування, уведення "податкових канікул", надання прямих дотацій, грантів і трансфертів [9].

Ще одним із можливих варіантів отримання коштів на розвиток міжрегіонального співробітництва може бути й розробка державних цільових програм, оскільки завдання, показники та заходи саме таких програм згідно з вимогами Закону України "Про державні цільові програми" включаються до відповідних розділів Державної програми економічного і соціального

розвитку України на певний рік та враховуються під час складання проекту Державного бюджету України на відповідний рік [7].

Слід зауважити, що в Переліку проектів транскордонного співробітництва України, які будуть запропоновані для фінансування у відповідному році з Державного бюджету, необхідно уникати дублювання норм чинного законодавства, а саме пропозицій щодо запровадження окремих проектів, які включені або вже здійснюються в рамках інших діючих бюджетних програм.

Надходження бюджетних коштів на розвиток регіонального співробітництва в подальшому має стати гарантом залучення більших обсягів фінансування з інших джерел.

Щоб вирішити питання механізму фінансування проектів (програм), спрямованих на розвиток єврорегіонів, необхідно визначити можливості спільного фінансування. З цією метою пропонуються такі умовні джерела фінансування єврорегіону з боку української частини – їх можна поділити на три складові: кошти, що надходять зі структурних фондів ЄС, державного та місцевого бюджету, альтернативні джерела. Складовими частинами механізму фінансування структурних фондів ЄС є фінансові інструменти ЄС, програми співробітництва.

До частини державного та місцевого бюджету входять державні програми розвитку країни, державний і місцевий бюджети.

В якості альтернативних джерел можна зазначити неурядові організації, що задіяні або можуть бути задіяні в процесі створення єврорегіону.

Окрім того, дискусійним є питання щодо наповнення бюджету єврорегіонів за рахунок бюджетних коштів місцевих органів влади, які беруть участь у транскордонному об'єднанні. Створюючи такий фінансовий механізм, слід використовувати й інші механізми, оскільки в такому разі фінансове наповнення проектів транскордонного співробітництва буде існувати незалежно від наявності або відсутності фінансової підтримки з боку Європейського Союзу або ж обмеженості надходжень з місцевих бюджетів.

Державна підтримка має виключити можливість фінансування комерційних проектів за її рахунок. Безпосередня державна фінансова підтримка може надаватися заходам, що не мають комерційного характеру, а лише опосередковано впливають на економічний розвиток (розбудова інфраструктури, організація зустрічей, надання пільг тощо). Головним механізмом підтримки транскордонного співробітництва має стати система заохочувальних заходів, яка б фінансову допомогу держави чи податкові пільги ставила в залежність від ступеня розвитку партнерських відносин і динаміки показників соціально-економічного розвитку прикордонних регіонів [2, с. 69].

Також вагомим джерелом альтернативного фінансування можуть бути такі фінансово-кредитні установи, як Світовий банк (СБ), Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР), який є одночасно і структурною одиницею

Європейського Союзу, Чорноморський банк торгівлі та розвитку (ЧБТР), Європейський інвестиційний банк (ЄІБ), Міжнародна фінансова корпорація (МФК) тощо [5].

Сучасні тенденції, підтверджені багаторічною міжнародною практикою, свідчать, що в умовах дефіциту коштів фінансова допомога як важіль стимулювання розвитку і підвищення ефективності підприємницької діяльності в регіонах може надаватись на основі співфінансування. Одним із інструментів співфінансування розвитку європейського регіону є залучення приватного сектора. Позитивний економічний та соціальний ефект у цьому разі проявлятиметься в заохочуванні підприємництва та інновацій. Потенційне підвищення добробуту проявлятиметься в зростанні рівня зайнятості, заробітної плати, доданої вартості й податків, а також у підвищенні життєвого рівня населення регіону.

Заощадження приватного сектора можуть надходити у формі прямих інвестицій, портфельних інвестицій і кредитування (банківський кредит, комерційні папери). У короткостроковій перспективі переважатимуть прямі інвестиції, у середньостроковій стане важливим і банківське фінансування. Інші форми спільного фінансування можуть спиратися як на національні, так і на закордонні джерела.

У зв'язку з цим необхідно впроваджувати систему заходів щодо посилення довіри населення до вітчизняних кредитно-фінансових установ шляхом удосконалення нормативно-правової бази [3, с. 369].

З метою забезпечення умов для залучення позабюджетних коштів на фінансування інноваційної діяльності доцільно створити пайовий венчурний інвестиційний фонд за участі Української державної інноваційної компанії, як потужний важіль державного впливу на прискорення розвитку європейських регіонів.

Також існує потреба в залученні до фінансування інноваційних розробок та проектів пенсійних фондів, страхових компаній, заощаджень фізичних осіб, в першу чергу шляхом їх участі в спільному інвестуванні, що підтверджує практичний досвід розвинених країн світу.

Другим інструментом у механізмі залучення позабюджетних коштів є стимулювання участі банківських установ у довгостроковому кредитуванні інноваційних проектів, а також створення достатніх правових, інституційних підстав та належного фінансового забезпечення для запровадження кредитування інноваційної діяльності.

З метою створення сприятливих умов для розвитку міжрегіонального співробітництва як органам державного управління, так і науково-дослідним установам необхідно розробити банк даних інвестиційних пропозицій і бізнес-планів для інтенсивного розвитку виробництва в регіонах.

Забезпечення вдосконалення державного регулювання міжрегіонального співробітництва дозволить впровадити розроблену концепцію, яка складається з такого:

– формування цілей співробітництва;

– принципів взаємоповаги законодавств країн-учасниць міжрегіонального співробітництва, що регулюють міжрегіональне та транскордонне співробітництво;

– напрямів державної підтримки розвитку прикордонних регіонів;

– забезпечення гармонізації взаємних інтересів у міжрегіональному й прикордонному співробітництві.

Згідно із зазначеною концепцією політика державного регулювання міжрегіонального співробітництва повинна спрямовуватись на забезпечення розвитку та стимулювання міжрегіонального та прикордонного співробітництва, подолання на цій основі міжрегіональних диспропорцій і розв'язання основних соціальних проблем шляхом удосконалення та запровадження комплексного механізму регулювання з боку держави відносин між регіонами, раціональне використання наявного економічного потенціалу і місцевих конкурентних переваг.

Для активізації розвитку транскордонного співробітництва потрібно постійно проводити моніторинг реалізації транскордонних програм і проектів, своєчасно вносити корективи і прогнозувати тенденції розвитку.

Ефективним шляхом удосконалення державного регулювання міжрегіонального співробітництва є підвищення кваліфікації державних службовців місцевих органів управління, від роботи яких залежить позитивність зрушень у соціально-економічному розвитку регіонів. Продуктивним способом підвищення кваліфікації державних службовців місцевих органів управління є створення системи безперервного навчання державних службовців. Вважаємо, що внаслідок повноцінного використання органами місцевої влади та органами місцевого самоврядування своїх повноважень сформується ефективна модель управління регіонами.

Для вдосконалення державного регулювання розвитку міжрегіонального співробітництва необхідно:

– розробити законодавчу, нормативну базу прикордонного співробітництва на базі методологічних критеріїв Євросоюзу;

– вирішити проблему фінансування та стимулювання розвитку міжрегіонального співробітництва;

– провести підготовку та перепідготовку учасників міжрегіонального співробітництва, громадських об'єднань, посадових осіб органів місцевого самоврядування з питань побудови стратегії розвитку місцевості, рекламування даної території, пошуку партнерів;

– спростити процедури торговельно-економічних відносин (увести систему залучення інвестицій для розбудови інфраструктури; створити новий механізм лібералізованої дозвільної системи);

– рекламувати результати міжрегіонального та транскордонного співробітництва.

Удосконалення та запровадження запропонованих змін до механізмів державного управління міжрегіонального співробітництва дозволить країні досягти успішних результатів у розвитку всіх галузей економіки та сфер

суспільного життя, у створенні сучасної транспортної, інформаційно-телекомунікаційної та соціальної інфраструктури на рівні європейських стандартів, у залученні значних інвестицій і збільшенні кількості робочих місць.

Література:

1. *Бабінова О. О.* Міжрегіональне співробітництво: зміст, форми, роль та проблеми реалізації в Україні [Електронний ресурс] / О. О. Бабінова // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – 2011. – Вип. 4 (11). – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/Dums/2011\\_4/index.html](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2011_4/index.html).

2. *Власюк О.* Завдання, проблеми та перспективи транскордонного співробітництва України / О. Власюк // Безпосереднє сусідство України з ЄС: закриті кордони чи нові імпульси до співпраці? : матеріали міжнар. “круглого столу” експертів (м. Ужгород, 7 – 9 листоп. 2002 р.) ; НІСД, Закарпат. філ. ; Фонд Фрідріха Берта, Регіон. бюро в Україні, Білорусі та Молдові ; Фонд “Європ. Дім”. – Ужгород : Вид-во В. Падяка, 2002. – С. 67–71.

3. *Геєць В. М.* Національна інноваційна система та інноваційно-інвестиційна діяльність / В. М. Геєць // Економіка України: стратегія і політика довгострокового розвитку / за ред. В. М. Геєця ; Ін-т екон. прогнозування. – К. : Фенікс, 2003. – 1008 с.

4. Договір про міжнародне – міжрегіональне співробітництво Донецької області (Україна) і Сілезького воєводства (Республіка Польща) // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 18. – С. 139. – Ст. 1370.

5. *Пересада А. А.* Управління інвестиційним процесом / А. А. Пересада. – К. : Лібра, 2002. – 472 с.

6. Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2011 – 2015 роки : постановва Кабінету Міністрів України від 01.12.2010 р. № 1088 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 92. – Т. 2. – С. 506. – Ст. 3264.

7. Про державні цільові програми : Закон України від 18.03.2004 р. № 1621-IV // ВВР України. – 2000. – № 25. – С. 1042. – Ст. 352.

8. Про схвалення Концепції Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2011 – 2015 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.09.2010 р. № 1838-р // Уряд. кур’єр. – 2010. – № 180.

9. *Чужиков В. І.* Регіональні інтеграційні стратегії постсоціалістичних країн Європи : [монографія] / В. І. Чужиков. – К. : ТОВ “Кадри”, 2003. – 297 с.

Надійшла до редколегії 11.11.2013 р.



УДК 353.1: 338.2

А. І. ГНАТЕНКО

**ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ МЕХАНІЗМУ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ**

*Узагальнено теоретичні підходи до визначення механізму стратегічного планування у сфері державного управління регіональним розвитком; розглянуто його складові; запропоновано алгоритм і механізм стратегічного планування у сфері державного управління регіональним розвитком; окреслено його принципи та методи; визначено відмінності між стратегією та концепцією регіонального розвитку.*

**Ключові слова:** механізм стратегічного планування у сфері державного управління регіональним розвитком; стратегічне планування, регіональний розвиток, принципи та методи стратегічного планування, стратегія, концепція.

*In article theoretical approaches to definition of the mechanism of strategic planning in public administration sphere of regional development are summarized; considered its components; offered the algorithm and mechanism of strategic planning in public administration sphere of regional development; outlined its principles and methods; defined differences between the strategy and the concept of regional development.*

**Key words:** the mechanism of strategic planning in public administration sphere of regional development, strategic planning, regional development, principles and methods of strategic planning, strategy, concept.

В Україні триває трансформація регіонального розвитку, активізується процес становлення нової регіональної політики шляхом модернізації системи державного управління. Так, у 2010 р. Законом України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики” був закріплений курс на набуття повноправного членства в ЄС, який став пріоритетним як для внутрішнього розвитку України, так і в її зовнішніх відносинах. На підтвердження цього в 2013 р. ЄС розпочато реалізацію проекту “Підтримка регіонального розвитку в Україні”, серед пріоритетів проекту: прийняття в Україні оновленої Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 р., сприяння розвитку громадянського суспільства, залучення громадськості до реалізації політики регіонального розвитку на місцях. На його реалізацію повинна спрямуватись діяльність усієї системи державного управління, що ставить перед нашою державою низку актуальних завдань, серед яких і упровадження стратегічного планування регіонального розвитку.

Досить вагомий внесок у розвиток теорії стратегічного планування та державного управління зробили такі науковці, як О. Берданова, Б. Боврон,

А. Вігода, В. Вакуленко, Г. Девідсон, І. Дунаєв, В. Колпаков, М. Коробова, Б. Кузик, В. Кушлін, М. Латинін, Т. Лозинська, Д. Лук'яненко, В. Малиновський, В. Мамонова, І. Поделинська, В. Полуйко, І. Рисин, В. Тертичка, О. Федорчак, В. Чужиков, Ю. Шаров, Ю. Яковець та ін. Однак єдиного чіткого підходу до визначення сутності та змісту механізму стратегічного планування у сфері державного управління регіональним розвитком України сьогодні не існує. Виходячи з вищенаведеного, дослідження даного питання є актуальним з наукової точки зору.

Метою статті є узагальнення теоретичних підходів і подальше вдосконалення сутності та змісту механізму стратегічного планування у сфері державного управління регіональним розвитком.

Базовим елементом терміну “механізм стратегічного планування у сфері державного управління регіональним розвитком” є визначення самого механізму. Слово “механізм” у перекладі з грецької “*mechane*” означає “зброя”, “машина”. У першому випадку – це послідовність станів, процесів, які визначають собою які-небудь дії, явища; у другому – систему, пристрій, який визначає порядок якого-небудь виду діяльності [6, с. 401].

Механізм державного управління – складна управлінська категорія. У сучасній науковій літературі зустрічається значна кількість трактувань поняття “механізму державного управління”. Так, В. Князев та В. Бакуменко дають визначення комплексного механізму державного управління як системи політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління. Схеми реального механізму містить: цілі, рішення, впливи, дії, результати [1].

О. Федорчак наголошує, що механізм державного управління – це складна система, призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням [16].

На нашу думку, механізм стратегічного планування у сфері державного управління регіональним розвитком – вплив суб'єкта управління, що ґрунтується на певних принципах з використанням відповідних ресурсів, форм, методів та засобів, які забезпечують досягнення визначеної стратегічної мети, а також розв'язання можливих протиріч регіонального розвитку в умовах мінливого зовнішнього середовища.

Нижче розглянемо основні складові механізму стратегічного планування у сфері державного управління регіональним розвитком як суб'єкт стратегічного планування. Він представлений, по-перше, центральними та регіональними органами державної влади, по-друге, представниками різних громадських інститутів (асоціацій підприємців, суспільно-політичних рухів тощо), які мають стратегічні інтереси щодо розвитку регіонів, по-третє, вченими і фахівцями, що залучаються до розробки стратегічного плану. В якості об'єкта стратегічного планування виступають усі галузі і сфери життєдіяльності регіонів, економічні, соціальні,

науково-технічні процеси, які мають місце в межах їх території, а також умови і фактори, що визначають їх динаміку. Слід особливо підкреслити, що даний об'єкт структурно-диференційований не тільки за функціональною основою, а й за адміністративно-територіальною організацією, елементами якої виступають муніципальні утворення [11].

Особливе значення має запровадження науково обґрунтованих принципів стратегічного планування у сфері державного управління регіональним розвитком.

У довідковій літературі “принцип” (від лат. *princĭpĭum* – основа, початок) визначається як переконання, погляд на речі або вихідне положення будь-якої теорії, вчення [6, с. 660].

На наш погляд, основними принципами стратегічного планування у сфері державного управління регіональним розвитком повинні стати такі, що дозволяють точніше ідентифікувати цей вид управлінської діяльності, а саме:

– комплексності та системності – передбачають створення умов для забезпечення сталого розвитку регіонів, охоплення стратегією всіх аспектів діяльності регіонів та їх взаємозв'язків;

– об'єктивності та компетентності – спираються на попередні досягнення, досвід та об'єктивну інформацію, забезпечення відповідності кола питань та професійної компетенції органів влади;

– ефективності та результативності – враховують визначення кількісного виразу співвідношення витрат і результатів покращення стану регіонів, спрямування всіх заходів стратегічного планування на досягнення поставлених цілей;

– пріоритетності та цілепокладання – передбачають включення до стратегії головних напрямків, реалізація яких дасть змогу забезпечити сталий розвиток при умові чіткого формулювання мети та конкретних стратегічних цілей;

– альтернативності та гнучкості – мають на увазі опрацювання альтернативних варіантів майбутнього, врахування характеру змін у регіонах на підставі зворотного зв'язку й коригування стратегічних планів відносно цих змін;

– послідовності та спадкоємності – дотримання певного порядку реалізації з урахуванням досягнутих результатів і зміни зовнішнього середовища, залучення до процесу представників усіх зацікавлених сторін з метою забезпечення спадковості реалізації в майбутньому;

– довгостроковості та ситуаційності – передбачають орієнтацію на розв'язання проблем довгострокової перспективи: вияв, оцінка, врахування впливу середовища, можливих варіантів розвитку залежно від їх комбінації;

– прозорості та підзвітності – забезпечують внесення ясності як, чому і ким приймаються рішення і як і які ресурси для реалізації виділяються, відповідальність щодо використання наявних ресурсів.

Такий набір принципів повинен забезпечувати при реалізації стратегічного планування необхідний рівень його ефективності. Тобто при

дотриманні вищезазначених принципів відкриються нові можливості під час здійснення стратегічного планування.

Світова практика доводить, що первинним, початковим документом у системі здійснення стратегічного планування і створення стратегічних планів, є концепція.

Теоретичне обґрунтування алгоритму стратегічного планування знайшло своє відображення у працях як зарубіжних, так і вітчизняних учених [2; 7; 8; 10; 11; 12, 14; 15; 17-19]. Однак, незважаючи на те, що способи вирішення проблем регіонального розвитку є схожими, єдиного підходу до процесу стратегічного планування у сфері державного управління регіональним розвитком до сих пір не виокремлено.

Вважаємо за необхідне наголосити, що розробка та затвердження концепції регіонального розвитку є першочерговою, початковою складовою в системі здійснення стратегічного планування. Через це рекомендуємо такі етапи концепції регіонального розвитку:

I – аналіз поточного стану та тенденцій регіонального розвитку;

II – проведення стратегічного аналізу регіонального розвитку;

III – формування бачення майбутнього, місії регіонального розвитку;

IV – визначення стратегічних цілей і пріоритетів розвитку;

V – формування сценаріїв та прогнозів регіонального розвитку;

VI – вибір сценарію регіонального розвитку;

VII етап – затвердження та схвалення концепції регіонального розвитку.

На підставі затвердженої концепції регіонального розвитку розпочинається робота з розробки та реалізації стратегії регіонального розвитку. Пропонуємо такі етапи стратегії регіонального розвитку:

I – аналіз поточного стану та тенденцій регіонального розвитку;

II – проведення стратегічного аналізу регіонального розвитку;

III – формування бачення майбутнього, місії регіонального розвитку;

IV – визначення стратегічних цілей і пріоритетів розвитку;

V – формування сценаріїв та прогнозів регіонального розвитку;

VI – вибір сценарію стратегії регіонального розвитку;

VII – реалізація стратегії регіонального розвитку через конкретний план дій;

VIII – оцінка та моніторинг виконання стратегії регіонального розвитку;

IX – аналіз ефективності, результативності стратегії регіонального розвитку, коригування місії та цілей.

Варто зазначити, що запропонована поетапність повинна бути обов'язково дотримана. Однак наповнення кожного з етапів процесу стратегічного планування може здійснюватися за допомогою різних методів. Під методом стратегічного планування розуміють конкретний спосіб, прийом, за допомогою якого вирішується будь-яка проблема.

Вихідним пунктом будь-якого стратегічного планування має бути оцінка реального становища регіонів у всіх аспектах їх діяльності, ступінь їх відповідності сучасним тенденціям розвитку у світі й співвіднесення з

поставленими цілями. На даному етапі вважаємо за доцільне використовувати методи факторного, системного ситуаційного та кореляційно-регресійного аналізу. Метод факторного аналізу дає змогу визначити причини зміни показника регіонального розвитку, розрахувати його відхилення внаслідок дії одного або декількох факторів [3, с. 58]. Метод системного аналізу використовується з метою оцінки умов розвитку об'єкта управління, передбачає збір інформації та створення бази даних. Він включає: визначення меж системи, входів і виходів, окреслення зовнішнього середовища; виявлення цілей функціонування та розвитку системи; структуризацію (формування внутрішньої структури) системи. Метод ситуаційного аналізу використовується з метою оцінки умов розвитку об'єкта управління, а саме: існуючої нормативно-правової бази, наявного потенціалу, факторів і тенденцій розвитку, проблем розвитку та їхніх глибинних причин [8, с. 30]. Кореляційно-регресійний аналіз використовується для створення математичної моделі зв'язку, аналітичного виразу залежності між використовуваними у процесі планування величинами. Даний метод ґрунтується на вивченні всієї структури взаємозв'язків між змінними, тобто на виявленні графологічної суті взаємозв'язків і побудови відповідної рекурсивної системи рівнянь [4, с. 56].

На етапі проведення стратегічного аналізу у сфері державного управління регіональним розвитком використовують SWOT-аналіз, ABC-аналіз та PEST-аналіз. SWOT-аналіз – метод аналізу, що полягає в поділі факторів і явищ на чотири категорії: Strengths (переваги), Weaknesses (недоліки), Opportunities (можливості) і Threats (загрози). ABC-аналіз – метод аналізу, що полягає у групуванні інформації про ситуацію, за трьома критеріями: Advantage (перевага), Barrier (бар'єр), Controversial (спірний). Уся інша інформація, яка не може бути зарахована до жодної з цих груп, – відкидається як зайва. Аналіз полягає у виділенні обмеженої кількості [8, с. 31]. PEST-аналіз – метод аналізу факторів макросередовища, що впливають або можуть істотно вливати в майбутньому на діяльність об'єкта управління, визначенні характеру цього впливу, виявленні тенденції зміни факторів і визначенні можливих змін у макросередовищі на різних етапах. Призначений для виявлення політичних (Political), економічних (Economic), соціальних (Social) і технологічних (Technological) аспектів розвитку [9, с. 41].

На етапі формування бачення майбутнього, місії регіонального розвитку, що виражає вищий сенс, мету існування регіонального співтовариства в майбутньому, здебільшого використовуються методи екстраполяції та інтерполяції, нормативний та соціологічні методи. Метод екстраполяції припускає визначення планових показників на основі їхньої динаміки в минулому. Метод інтерполяції є зворотним показником екстраполяції, тобто спочатку визначають мету на майбутнє, а потім визначають проміжні планові показники [8, с. 33]. Нормативний метод передбачає обґрунтування планових показників системою науково розроблених норм і нормативів, на основі яких можуть визначатися, наприклад, потреби населення в тих чи інших товарах і

послугах, використання робочих ресурсів тощо [2, с. 29]. До групи соціологічних методів стратегічного планування у сфері державного управління регіональним розвитком можна віднести опитування, спостереження, експеримент. Опитування може здійснюватися у вигляді анкетування або інтерв'ю. Спостереження – метод збору необхідної інформації, сутність якого полягає в безпосередній реєстрації фактів, явищ, процесів, які відбуваються в соціальній реальності. Метод експерименту полягає в теоретичному обґрунтуванні певних закономірностей і напрямів розвитку регіонів чи їх окремих складових. Однак, щоб уникнути великих збитків, його апробація здійснюється на певній кількості об'єктів економічної діяльності [9, с. 39].

На етапі визначення стратегічних цілей і пріоритетів регіонального розвитку доцільно використовувати методи екстраполяції та інтерполяції та соціологічні методи.

На етапі формування сценаріїв і прогнозів регіонального розвитку застосовують метод експертної оцінки, балансовий метод і метод сценаріїв.

Метод експертної оцінки заснований на використанні непрямої і неповної інформації, досвіду фахівців-експертів, їхньої інтуїції. Широко відомі такі методи організації роботи експертів, як мозковий штурм, Делфі, Паттерн тощо [4, с. 28]. Балансовий метод передбачає використання засобів, які покликані забезпечити зв'язок потреб і ресурсів, вимірювання витрат і результатів у відтворювальному процесі. Баланс являє собою систему показників, які характеризують ресурси за джерелами надходжень та їх розподіл за всіма напрямками витрати. Метод сценаріїв передбачає реальний опис тенденцій, які можуть виявитися в регіоні в тій або іншій галузі в майбутньому. В основі сценарію лежить виявлення гіпотетичного стану об'єкта моделювання при чітко сформульованих припущеннях. Звичайно розробляється кілька сценаріїв (зазвичай, це оптимістичний, песимістичний та реалістичний), на яких потім перевіряється та чи інша стратегія.

На етапі вибору сценарію стратегії регіонального розвитку вважаємо за доцільне використовувати методи експертної оцінки, соціологічні методи та метод моделі теорії ігор. Останній використовується при дослідженні оптимальної стратегії в ситуаціях ігрового характеру. Відбувається моделювання ситуації математично, тобто представлення ситуації як гри двох, трьох і т.д. гравців, кожен з яких переслідує мету максимізації своєї вигоди, свого виграшу за рахунок іншого [5, с. 37].

На етапі реалізації стратегії регіонального розвитку, конкретного плану дій застосовується програмно-цільовий, балансовий, нормативний та соціологічні методи. При цьому програмно-цільовий метод передбачає, що будь-які бюджетні видатки мають бути спрямовані на цілі, що відповідають середньо- або довгостроковій стратегії розвитку країни або територіальної громади [8, с. 32].

На етапі оцінки та моніторингу застосовується виконання стратегії регіонального розвитку. Досить важливою складовою даного процесу є оцінювання якості стратегій регіонального розвитку. Задля цього використовують факторний, ситуаційний і кореляційно-регресійний аналіз.

На етапі проведення аналізу ефективності, результативності стратегії регіонального розвитку, коригування місії та цілей вважаємо за необхідне використовувати факторний розрахунково-конструктивний метод, аналіз і синтез, SWOT-аналіз. Розрахунково-конструктивний метод широко застосовують при прогнозуванні, плануванні та коригуванні процесів розвитку. Він передбачає розробку кількох варіантів вирішення певної економічної проблеми, їх оцінку з наступним вибором найкращого з них. Цей метод включає багато прийомів, що забезпечують відносну точність прогнозів і планових показників. При цьому доцільним є розкладання процесів регіонального розвитку на складові елементи (аналіз), узагальнення аналітичних даних або їх інтеграція у єдине явище (синтез) [3, с. 39].

Використовуючи системний підхід до стратегічного планування у сфері державного управління регіональним розвитком, необхідно проаналізувати зовнішнє середовище даного процесу. Пропонуємо виділити техніко-економічне, соціокультурне, політико-правове та еколого-демографічне середовище. Техніко-економічне середовище визначається станом світової та національної економіки, рівнем розвитку міжнародних економічних процесів та кон'юнктурою ринків, "технологічними проривами" та рівнем розвитку науково-технічного прогресу. Соціокультурне середовище орієнтує на рівень та якість життя населення розвинених країн, високий рівень розвитку громадянського суспільства, підвищення довіри населення до влади. Політико-правове визначається стабільністю державної політики влади, міжнародними політичними відносинами, рівнем коруптованості влади, досконалістю законодавства тощо. Еколого-демографічне середовище характеризується природнокліматичними умовами, динамікою чисельності населення, рівнем його кваліфікації, розміщенням природних ресурсів, інноваційністю економіки тощо.

Для успішного здійснення стратегічного планування у сфері державного управління регіональним розвитком необхідні певні ресурси. До них можна віднести: природно-географічні, соціально-демографічні, фінансові, політичні, інформаційні тощо. Саме ефективне їх поєднання є запорукою успішності здійснення регіональної політики держави в зазначеній сфері.

Головна мета стратегічного планування у сфері державного управління регіональним розвитком, на наш погляд, – це створення умов для забезпечення реалізації потенціалу регіонів з гнучким механізмом управління, що забезпечує можливість їх саморозвитку в складних умовах невизначеності майбутнього.

Таким чином, запропонований механізм стратегічного планування у сфері державного управління регіональним розвитком може стати інструментом дієвої і ефективної регіональної політики, що, у свою чергу, передбачає максимальну реалізацію потенціалу кожного з регіонів та сприяє підвищенню рівня життя населення. Дослідження показують, що підхід, який використовується сьогодні, досить часто є недієвим, недостатнім і таким, що не використовується певною мірою як з об'єктивних, так і з суб'єктивних причин. Для досягнення кінцевої мети державного управління регіональним розвитком необхідно постійне удосконалення механізму стратегічного

планування, адже вже сьогодні він базується на багатьох важелях перспективного та інноваційного характеру, ефективне використання яких стане запорукою сталого регіонального розвитку.

Література:

1. Бакуменко В. Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку / В. Бакуменко, В. Князев, Ю. Сурмін // Вісник УАДУ. – 2003. – № 2. – С. 18–25.
2. Вакуленко В. М. Стратегічне планування на місцевому та регіональному рівнях : навч. посіб. / В. М. Вакуленко, В. В. Мамонова, Ю. П. Шаров. – Ужгород : Патент, 2004. – 198 с.
3. Козак І. І. Економічний аналіз : навч. посіб. / І. І. Козак. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. – 220 с.
4. Колпаков В. М. Теория и практика принятия управленческих решений : учеб. пособ. / В. М. Колпаков. – К. : МАУП, 2004. – 504 с.
5. Коробова М. В. Теорія економічного аналізу : навч. посіб. / М. В. Коробова, І. А. Горіцина. – К. : КНЕУ, 2010. – 314 с.
6. Краткий экономический словарь / под ред. А. Н. Азрилияна. – М. : Ин-т нов. экономики, 2001. – 1088 с.
7. Кузик Б. Н. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование : учеб. / Б. Н. Кузик, В. И. Кушлин, Ю. В. Яковец. – М. : Экономика, 2008. – 575 с.
8. Латинін М. А. Стратегічне планування : навч. посіб. / [М. А. Латинін, Т. М. Лозинська, І. В. Дунаєв] ; за заг. ред. д.е.н., проф. О. Ю. Амосова. – 2-ге вид., перероб. та доп. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2012. – 248 с.
9. Лук'яненко Д. Г. Стратегії економічного розвитку в умовах глобалізації : монографія / Д. Г. Лук'яненко, В. І. Чужиков. – К. : Ін-т сучасного підручника, 2007. – 327 с.
10. Поделинська І. А. Стратегічне планування : навч. посіб. / І. А. Поделинська, М. В. Бянкін. – Улан-Уде : Вид-во ВСГТУ, 2005. – 55 с.
11. Рисин І. Є. Стратегічне планування регіонального розвитку: загальне та особливе [Електронний ресурс] / І. Є. Рисин, Д. В. Замчалов // Офіційний сайт Московської електронної бібліотеки. – Режим доступу : [http://www.ebiblioteka.lt/resursai/Uzsienio%20leidiniai/Voronezh/prb/2002-02/prb0202\\_10.pdf](http://www.ebiblioteka.lt/resursai/Uzsienio%20leidiniai/Voronezh/prb/2002-02/prb0202_10.pdf).
12. Розроблення та впровадження стратегічного плану розвитку регіону : практ. посіб./ [Б. Боврон, А. Вігода, Г. Девідсон та ін.]. – К. : К.І.С., 2008. – 214 с.
13. Рудніцька Р. М. Механізми державного управління: сутність і зміст / Р. М. Рудніцька, О. Г. Сидорчук, О. М. Стельмах. – Львів : ЛІДУ НАДУ, 2005. – 28 с.
14. Стратегічне планування : навч. посіб. / О. Берданова, В. Вакуленко, В. Тертичка. – Л. : ЗУКЦ, 2008. – 138 с.



15. Стратегічне планування : підруч. / за ред. В. Полуйко. – Л. : Західноукраїнський ресурсний центр, 1998. – 108 с.

16. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління [Електронне наукове фахове видання] / О. В. Федорчак // Демократичне врядування. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O\\_Fedorchak.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf).

17. Шаров Ю. П. Принципи державного управління : Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк та ін. – К. : НАДУ, 2011. – 692 с. –

Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін, П. І. Надолішній та ін. – С. 490.

18. Bryson J. M. Applying private sector strategic planning in the public sector / J. M. Bryson, W. D. Roering ; Journal of the American Planning Association, 1987. – P. 8–20.

19. Carron G. Strategic Planning, Concept and rationale / G. Carron. – Paris : UNESCO 2010. – 25 p.

*Надійшла до редколегії 18.09.2013 р.*

УДК 35.072.2

*М. С. МУСЄВ*

## **СУЧАСНІ ПРАКТИКИ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ МІСЦЕВОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ**

*Узагальнено провідний закордонний досвід щодо управління розвитком місцевої, зокрема інноваційної інфраструктури. Виділено моделі державної фінансової допомоги, встановлені перспективні форми державно-приватного партнерства щодо розвитку місцевої інфраструктури*

**Ключові слова:** інфраструктура, партнерство, інновації, розвиток, концесії, фінансові ініціативи.

*Leading foreign experience in the sphere of management of development of local, in particular innovative, infrastructure is generalized. The models of state financial help, the perspective forms of state-private partnership in relation to development of local infrastructure are defined.*

**Key words:** infrastructure, partnership, innovations, development, concessions, financial initiatives.

Велика увага до проблем місцевого соціально-економічного розвитку, яка приділяється сьогодні як науковцями, так і керівництвом України, обумовлена великою концентрацією ресурсів (у тому числі інтелектуальних,

виробничих і трудових) саме на місцевому рівні. Між тим, вирішення нагальних місцевих соціально-економічних проблем і перетворення більшості міст і селищ у соціально-економічні системи, що швидко розвиваються, вимагають кардинального оновлення місцевої інфраструктури, яка дісталася у спадок з радянських часів і яка залишається вкрай економічно неефективною та часто соціально і екологічно небезпечною. При цьому варто відзначити, що в більшості українських міст не знаходять практичного застосування інфраструктурні проекти, зорієнтовані на інноваційний розвиток. Однак, як доводить світовий досвід, саме формування інфраструктури нової якості є однією з важливих передумов успішної реалізації модернізаційних перетворень. У цьому зв'язку актуалізується проблема пошуку таких механізмів управління розвитком місцевої інфраструктурної компоненти, які б відповідали кращим світовим зразкам та допомагали розкрити його неабиякий внутрішній потенціал.

Важливе теоретичне значення для розуміння перспективних векторів місцевого соціально-економічного розвитку мають праці зарубіжних дослідників, зокрема Х. Амстронга, К. Коуча, Д. Лічфілд, Б. Райзберга, Б. Робсона, Д. Сакса, Дж. Стігліца, Д. Тейлора, І. Турока, Р. Фалмера, Е. Фоулера, П. Хілі, П. Холла та ін.

Із робіт вітчизняних дослідників, присвячених проблемам підвищення ефективності управління соціально-економічним розвитком на місцях, варто виділити дослідження О. Амосова, В. Бабаєва, В. Дзюндзюка, С. Дорогунцова, Т. Заяць, Н. Канищевої, О. Коротич, Ю. Куца, І. Лукінова, А. Лисецького, А. Мазура, В. Мамонової, В. Мамутова та ін. Між тим, питання визначення кращих закордонних практик місцевого соціально-економічного розвитку, зокрема в контексті участі державних інститутів у цьому процесі та пошуку шляхів адаптації таких практик до українських реалій ще не знайшли належного висвітлення у вітчизняній науковій літературі.

Метою статті є узагальнення провідного закордонного досвіду щодо моделей державної підтримки розвитку місцевої інфраструктури.

Слід відзначити, що процеси місцевого соціально-економічного розвитку сьогодні нерозривно пов'язані з процесами глобалізації, характерними для всієї світової економіки. Глобалізація економіки багато в чому обумовлена створенням глобальної комунікаційної (Інтернет та інші інформаційні системи, оптико-волоконні лінії зв'язку тощо), транспортної (трубопроводи, міжнародні морські, річкові, авіаційні, автомобільні, залізничні лінії), енергетичної (мережі та системи енергопостачання), інноваційної, установ охорони (особливо щодо СНІДу та інших епідемічних захворювань), екологічної, водної та інших видів інфраструктури.

Глобалізацію можна визначити як засноване на інтеграції (формуванні єдиного цілого з розрізнених місцевих, регіональних і національних економік) та інтернаціоналізації (усуненні адміністративних і культурних бар'єрів, між економіками) створення єдиного світового ринку товарів і послуг, капіталів, робочої сили, інформації і технологій [4].

Своєрідною відповіддю на процеси глобалізації є регіоналізація – процес перерозподілу владних компетенцій, передачі функцій від національного на регіональний та місцевий рівень, поява і розвиток нових інституційних форм, що відповідають новій ролі територій у процесі прийняття рішень на національному та наднаціональному рівнях [6, с. 32–35]. Проявом регіоналізації в економічній сфері стає поява регіональних кластерів, спеціалізацій, територіальних брендів тощо. У результаті регіоналізація дозволяє підвищити конкурентоспроможність місцевих економік і тим самим пом'якшити або уникнути негативних наслідків глобалізації, пов'язаних зі стягненням найбільш розвиненими країнами технологічної ренти з решти людства.

Одним з ключових наслідків процесів глобалізації та регіоналізації стає поява нової інфраструктури; насамперед, інформаційної, транспортної, енергетичної, екологічної та фінансово-торговельної. Новим елементом інфраструктури стають глобальні та регіональні мережі – ланцюжки створення вартості, утворені підприємствами та організаціями різних регіонів і країн за допомогою сучасних засобів зв'язку та технологій. Додана вартість у таких мережах створюється переважно за рахунок накопичення та ефективного використання знань. Отже, навчання кадрів стає органічною частиною відтворювального процесу, а людський капітал – основним стратегічним ресурсом економіки.

Електронні технології, інвестиційні, пенсійні, страхові фонди дозволяють розосередити капітал, залучити мільйони громадян в якості інвесторів. Новим елементом інфраструктури стають електронні майданчики, що дозволяють знаходити постачальників і покупців у всьому світі, створити глобальну систему попиту та пропозиції. За допомогою сучасних методів управління, зокрема “управління на основі знання клієнтів” (“Customer Knowledge Management”) у процес створення вартості залучаються і споживачі. На зміну ієрархічної системи управління, заснованої на володінні майном, приходять мережеві структури, засновані на спільності стратегії, логістики і нематеріальних активів. Низка дослідників взагалі запевняє, що створення нової інфраструктури – єдиний шлях виходу із системної кризи і формування економіки нової якості [9 – 11]. Вони стверджують, що запорукою ефективності управління розвитком економіки в сучасних умовах виступають:

- забезпечення вільного руху товарів і послуг, технологій, інформації, капіталів, робочої сили;
- сприяння розвитку інновацій;
- створення комп'ютеризованих інформаційних мереж з доступними для всіх країн і фірм базами даних про попит, пропозицію та ціни в різних сегментах світового ринку про нові технології;
- переорієнтація виробництва і обміну з національних на міжнародні правові та етичні норми, стандарти якості, безпеки та ефективності, зближення внутрішніх і регіональних цін з світовими;

Емпіричною верифікацією цієї теорії слугує приклад найбільш прогресуючих сьогодні країн світу. Так, країни, що домоглися найбільших економічних успіхів в останні два десятиліття і найменше постраждали від світової фінансової кризи (Китай, Гонконг, Малайзія, Сінгапур, Корея, Бразилія, ПАР тощо) відрізняються високою часткою інвестицій в інфраструктуру. Більше того, активний розвиток інфраструктури у ПАР дозволив інтегрувати регіони з різною етнічною та економічною структурою, забезпечивши істотне зниження злочинності і стабільного середньорічного зростання ВВП мінімум на 4-5 % [2].

Особливу увагу в цьому сенсі слід звернути на інноваційну економіку, що має низку особливо важливих властивостей для розвитку інфраструктури.

Так, зокрема, вона забезпечує:

- нову якість економічного зростання, основною якою стає розвиток людського капіталу та інновацій;
- розвиток корпоративного і інформаційного бізнесу, що включає консалтинг, бізнес-комунікації, маркетинг, рекламу, брендинг, логістику;
- перехід від зовнішньої торгівлі готовими товарами до кооперування під час їх розробки, виробництва та збуту;
- розвиток глобальних інформаційних мереж і залучення до них всіх господарських суб'єктів з використанням нових технологій;
- перетворення сфери послуг у провідний по зайнятості та участі у ВВП сектор економіки;
- розвиток інтернет-економіки (мережевої економіки), яка включає загальну і прикладну інфраструктуру ("internet applications infrastructure"), посередників ("internet intermediary"), електронну комерцію ("internet commerce"), електронну платіжну систему і розрахункові засоби;
- формування нового технологічного укладу на базі нанотехнологій, біоінженерії та нової енергетики. Це означає якісне перетворення дорожнього господарства, системи комунікацій, водопостачання та водокористування, екологічної і всієї іншої інфраструктури.

Варто відзначити, що в інноваційній економіці особливу роль відіграють особистісні якості людини, її фізичне і духовне здоров'я, творчі потенції, вміння знаходити, систематизувати і засвоювати інформацію, генерувати нове знання і використовувати його для оновлення виробництва. Найважливішою частиною інфраструктури стають інформаційно-пошукові, експертно-аналітичні та контролінгові системи.

Формування інноваційного мислення, інноваційної культури, сприйнятливою до інноваційних процесів, узгодження та координація наукових досліджень з світовими технологічними процесами стають обов'язковими умовами активного інноваційного розвитку [1, с. 132].

При цьому не менш важливим завданням стає ефективне використання місцевих ресурсів, урахування місцевих особливостей, створення умов для розробки, але що ще більш важливо, комерціалізації результатів наукових розробок.

Останні роки в більшості розвинених країн збільшуються масштаби фінансування досліджень і розробок з усіх джерел, зростає також їх результативність. Інтенсивно розвиваються високотехнологічні види економічної діяльності; одночасно підвищується наукоємність традиційних, базових галузей промисловості, сфери послуг. Під впливом інновацій весь їхній вигляд радикально перетворюється. Наука все помітніше орієнтується на потреби економіки, посилюється її інноваційна спрямованість.

Найактивнішу роль в інноваційному процесі розвинених країн відіграє внутрішньофірмова наука, інтегрована в реальний сектор економіки. У таких країнах ЄС, як Великобританія, Франція, Чехія, Австрія, Бельгія та Німеччина на її частку доводиться 62 – 70 % загальних витрат на науку, в США – 70, Китаї – 71, Швеції, Японії та Ізраїлі – 75 – 77 % [8, с. 77–79]. Здійснення досліджень ефективно поєднується з аутсорсингом послуг наукових центрів та університетів.

У таких умовах нові інноваційні структури (технополіси, технопарки, бізнес-інкубатори, центри високих технологій) стають практичним результатом процесів регіоналізації, що сприяють створенню нових моделей економічного зростання, забезпечують технологічний трансфер і комерціалізацію результатів науково-технічних розробок [7].

Аналіз зарубіжних програм державної (муніципальної) підтримки фінансової інноваційної інфраструктури показав, що існують два основні типи такої допомоги: пряма і непряма:

1. Пряма: державні (муніципальні) інвестиції безпосередньо в інноваційні компанії (наприклад, американська державна програма розвитку інноваційного бізнесу – SBIR (“Small Business Innovation Research”).

2. Непряма: державні (муніципальні) інвестиції у спеціальні фонди. Тут необхідно виділити два підвиди програм: створення державного (регіонального, міського) фонду, що здійснює пряме інвестування в інноваційні проекти, і створення фондів, що здійснюють інвестиції у приватні венчурні фонди (наприклад, ізраїльська програма розвитку ринку венчурного капіталу – “Yozma”).

Деякі країни поєднують обидва підходи підтримки ринку венчурного капіталу. Представником подібного синтезу виступає діюча у Фінляндії державна програма “SITRA”. В її рамках співіснують як пряме фінансування фірм-інноваторів, так і вкладення грошей у регіональні фонди підтримки підприємств. Окрему роль виконують фонди та програми надання державних (муніципальних) гарантій.

Аналіз міжнародного досвіду у сфері механізмів формування інвестицій в інноваційну інфраструктуру на місцях свідчить про існування чотирьох базових моделей прямої державної допомоги.

1. Модель “фінансування для отримання соціального ефекту”: держава здійснює пряме фінансування у створення і підтримку діяльності об’єкта виробничо-технологічної інфраструктури (ОВТІ) з метою отримання соціального/економічного ефекту (підвищення конкурентоспроможності

національної економіки, створення робочих місць, розширення бази оподаткування).

2. Модель “фінансування до самофінансування”: органи державної влади (місцевого самоврядування) здійснюють пряме фінансування створення матеріальної бази ОВТІ і покриває всі поточні операційні витрати, пов’язані з його функціонуванням. Державне (муніципальне) фінансування припиняється в той момент, коли платежі фірм-учасників за послуги ОВТІ дозволяють покривати операційні витрати.

3. Модель “фінансування для отримання прибутків”. Органи державної влади (місцевого самоврядування) виступають інвесторами у створенні об’єкта інфраструктури для цілей отримання прибутку у формі орендних платежів з боку фірм-учасників. Реалізація даної моделі вимагає створення керуючої компанії, що здійснює функції управління нерухомістю. Дана модель не отримала широкого розповсюдження і використовується, в основному, органами місцевого самоврядування для збільшення бюджетних доходів. Фірми-клієнти такого ОВТІ є економічно стійкими суб’єктами господарювання, що знаходяться переважно на стадії поширення нововведення.

4. Модель “державно-приватного партнерства”. За цієї моделі держава (органи місцевого самоврядування) бере на себе капітальні та початкові поточні витрати під час будівництва (введення в експлуатацію) об’єктів з подальшою передачею об’єктів технологічної інфраструктури приватним інвесторам.

Дана модель була започаткована у 1980-х рр. у США, де державна підтримка інноваційної діяльності здійснювалася не тільки на загальнодержавному рівні, а й у багатьох містах у рамках “Програми промислово-університетських кооперативних дослідних центрів”. При чому влада після передачі ОВТІ приватним інвесторам залишає за собою функцію контролю за збереженням цільового призначення об’єкта, дотриманням умов приватизації, зокрема, через включення своїх представників в управлінські або наглядові ради.

Варто зазначити, що найбільш популярною у світі останнім часом є саме модель державно-приватного (комунально-приватного) партнерства.

При цьому з метою ефективного управління інвестиціями у створення та розвиток інфраструктури у світі застосовуються різні типи державно-приватних партнерств. Найбільш поширеними серед них є:

– інституційне державно-приватне партнерство, яке передбачає створення відповідних організацій, установ, в межах яких будуються партнерські відносини;

– контрактне державно-приватне партнерство, яке передбачає укладання спеціальних договорів, які регламентують відносини між державними (самоврядними) та приватними учасниками.

Одним з найбільш поширених видів контрактного є концесійне партнерство. Концесії, які мають тривалу історію державно-приватного

фінансування створення і розвитку об'єктів інфраструктури, в найбільшій мірі сьогодні асоціюються з державно-приватним партнерством.

Зазначимо, що під час упровадження в державний сектор принципів менеджменту, прийнятих у приватному секторі, приватного фінансування і “ноу-хау” (що почало активно поширюватися на початку 90-х рр. ХХ століття), концесії стали найбільш використовуваною формою такого виду фінансування. Концесії представляють собою форму організації співпраці, за якої державний (комунальний) сектор передає об'єкт (нерухомість) або право надавати послугу приватному підприємству, яке здійснює управління державно-приватним партнерством протягом певного періоду часу [3, с. 156]. Часто контракт передбачає проектування і будівництво об'єкта для виробництва послуги. Типовий зміст таких контрактів більшою чи меншою мірою описує основні функції приватного підрядника.

Таким чином, у межах контрактного державно-приватного партнерства доступні різні варіанти надання соціальних (комунальних) послуг – від прямого надання послуг безпосередньо органами місцевого самоврядування до повної приватизації, коли місцева влада передає всю відповідальність, ризики і всі винагороди за надані послуги приватному сектору.

У рамках всього спектру можливих моделей державно-приватне партнерство може бути класифіковане за масштабом залученості державного і приватного секторів і ступеня розподілу ризиків. Проте за будь-якого разу реалізацій інвестиційних проєктів щодо створення та розвитку об'єктів інфраструктури, що реалізовується в рамках державно-приватного партнерства, в розвинених країнах ґрунтується на кількох базових принципах співпраці:

1) адресне спрямування коштів: вкладення інвестицій поширюється тільки на один проєкт;

2) відсутність гарантій повернення коштів: місцева влада не надає фінансових гарантій кредиторам. У той же час проєктні, конструкторські, будівельні та інші комунальні компанії (організації) можуть надавати такі гарантії, часто обмежуючи їх розміром своєї участі в загальному капіталі проєкту;

3) соціальні пріоритети: під час реалізації проєктів і виникнення спірних питань на першому місці завжди будуть інтереси територіальної громади.

Варто відзначити, що високі економічні ризики концесійних проєктів вимусили державу та місцеві органи влади шукати нові форми державно-приватного партнерства. У результаті в 1992 р. у Великій Британії, зокрема в Лондоні і Манчестері, була започаткована ще одна модель державно-приватного партнерства, заснована на приватній фінансовій ініціативі. У даний час ця ініціатива частково застосовується в містах Канади, Франції, Нідерландів, Португалії, Ірландії, Норвегії, Фінляндії, Австралії, Японії, Малайзії, США та Сінгапурі в якості складової програми реформ з надання державних (комунальних) послуг. На відміну від класичної концесії, у приватній фінансовій ініціативі схема вкладення інвестицій у створення і

розвиток об'єктів інфраструктури є іншою. Згідно зі схемою приватної фінансової ініціативи, контракти з виконання державних (комунальних) послуг і робіт, які фінансуються приватним сектором, охоплюють ті ж елементи, але з практичних міркувань, як правило, оплачуються не споживачами, а з коштів міського бюджету, наприклад, вуличне освітлення, лікарні, школи, дороги з “тіньовою оплатою”. Відзначимо, що дана схема застосовується, як правило, коли плата за користування певними послугами, залежить від обсягу їх надання (отримання) і коли вони надаються за фіксованими ставками [5].

У цьому випадку основним елементом вкладення інвестицій у створення і розвиток об'єктів інфраструктури, завдяки якому місцева влада в змозі платити приватному сектору за такі проекти, є кредити приватної фінансової ініціативи, які видаються центральною (регіональною) владою.

Отже, з одного боку, приватна фінансова ініціатива є певним різновидом державних запозичень – при чому позики повертаються після закінчення періоду приватної фінансової ініціативи надавачем послуг, який несе ризик, у разі якщо послуга належного якості не була надана; з іншого – це дієвий стимулятор приватної ділової та інвестиційної активності. Місцеві органи влади передають приватному партнеру відповідальність за розробку схеми приватної фінансової ініціативи, залишаючи за собою функцію контролю за наданням послуг.

Таким чином, концесійна модель і приватна фінансова ініціатива утворюють основу різних типів контрактів і способів управління об'єктами інфраструктури.

Аналіз зарубіжних програм державної фінансової підтримки розвитку місцевої інфраструктури довів, що існують два основні типи допомоги: пряма (безпосередньо в інноваційні компанії) і непряма (інвестиції у спеціальні фонди). Існують чотири базові моделі прямої державної (муніципальної) допомоги реалізації таких проектів: “фінансування для отримання соціального ефекту”; “фінансування до самофінансування”; “фінансування для отримання прибутків”; “державно-приватного партнерства”.

Найбільш популярною у світі останнім часом є модель державно-приватного (комунально-приватного) партнерства, яка застосовується в багатьох інфраструктурних проектах. Можливими формами такого партнерства є:

– інституційне державно-приватне партнерство, яке передбачає створення відповідних організацій, установ, в межах яких будуються партнерські відносини;

– контрактне державно-приватне партнерство, яке передбачає укладання спеціальних договорів, які регламентують відносини між державними (самоврядними) та приватними учасниками.

Одним з найбільш поширених видів контрактного є концесійне партнерство. Однак останнім часом набирає популярності і модель державно-приватного партнерства, заснована на приватній фінансовій ініціативі. Стан і проблеми організаційно-правового забезпечення управління розвитком



місцевою інфраструктури в Україні будуть розглянуті в подальших дослідженнях.

Література:

1. Арутюнов Ю. А. Инновационная политика : учеб. / Ю. А. Арутюнов, Л. П. Гончаренко. – М. : КноРус, 2009. – 349 с.
2. Бляхман Л. С. Инновационная экономика как база устойчивого развития стран СНГ / Л. С. Бляхман, В. В. Зябриков // Проблемы современной экономики. – 2008. – № 3. – С. 11–23.
3. Варнавский В. Г. Партнёрство государства и частного сектора: формы, проекты, риски / В. Г. Варнавский ; Рос. акад. наук ; Ин-т мировой экономики и междунар. отношений. – М. : Наука, 2005. – 314 с.
4. Головнин М. Теоретические подходы к проведению денежно-кредитной политики в условиях финансовой глобализации / М. Головнин // Вопросы экономики. – 2009. – № 4. – С. 42–58.
5. Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства / Европейская экономическая комиссия ; Организация Объединенных Наций. – Нью-Йорк – Женева : ООН. – X. : Основа, 2008. – 114 с.
6. Регіоналізація і вибори як засіб удосконалення владних відносин в Україні: теорія і практика / за заг. ред. О. О. Дьоміна ; кер. авт. кол. В. В. Лісничий. – X. : Вид-во ХарPI УАДУ “Магістр”, 2003. – 580 с.
7. Румянцев А. А. Менеджмент инноваций: как научную разработку довести до инновации / А. А. Румянцев. – М. : Бизнес-Пресс, 2007. – 200 с.
8. Фостер Л. Нанотехнологии. Наука, инновации и возможности / Л. Фостер. – М. : Техносфера, 2008. – 352 с.
9. Burns P. Infrastructure Concessions, Information Flows, and Regulatory Risk / P. Burns, A. Estache. – WB. Wash., D.C., 1999. – 791 p.
10. The management and measurement of infrastructure : performance, efficiency and innovation / eds.: CLKarlsson (et al). – Cheltenham, UK, 2007. – 458 p.
11. Works, alliances and partnerships in the innovation process / eds.: S.de la Mothe, A. Link. – Boston, 2002. – 312 p.

Надійшла до редколегії 13.06.2013 р.

УДК 351:796.093.426

С. В. ВОЛИК

## ВПЛИВИ СПОРТИВНИХ МЕГАПОДІЙ У ПРОЦЕСІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ “ПОЛЮСІВ ЗРОСТАННЯ” ТА “ОСЕЙ РОЗВИТКУ”

*Розкрито питання зростаючого наукового інтересу до організації і проведення спортивних мегалодій у сучасному світі, а також проаналізовано здійснюваний ними вплив на приймаючі міста і країни, що набувають значення “полюсів зростання” та “осей розвитку” у процесі підготовки до міжнародних спортивних змагань.*

**Ключові слова:** “постіндустріальний” розвиток, регіональний розвиток, рівень розвитку міської інфраструктури, спортивні мега-події, наукові дослідження мега-подій, вплив мега-подій, управління мега-подіями.

*The article poses the problem of growing scientific interest to organizing and holding of sports mega-events in the modern world. The author analyzes their impact on host cities and countries that are taking the value as “growth poles” and “axis of development” in the process of international sports events preparation.*

**Key words:** 'Post-industrial' development, regional development, the level of urban infrastructure development, sports mega-events, scientific research of mega-events, the impact of mega-events, mega-events management.

Ключовою тенденцією сучасного світу, що глобалізується, є динамічне прискорення соціально-економічних змін та пошуки адекватних соціальних технологій і механізмів державного впливу для забезпечення стабільності і пропорційності в розвитку територій. Усе це змушує науковців до виявлення базової моделі територіальної організації сучасної держави та “точок зростання” окремих територій і країн у цілому, осмислення взаємодії ринкової самоорганізації і адміністративних методів у забезпеченні цивілізованих відносин у суспільстві, аналізу значущих подій щодо їх сприяння сталому соціально-економічному розвитку.

Узагальнення, що стосуються визначних спортивних подій світового значення (мегалодій), таких як Олімпійські ігри, чемпіонати світу і Європи з футболу та викликаних ними ефектів у процесі підготовки і проведення, знаходимо в публікаціях окремих західних фахівців (Дж. Аллен, Р. Баад, С. Джонс, Д. Дрідж, С. Ессекс, Г. Кларк, Е. Касімати, І. Макдоннелл, У. Манценрейтер, В. Матесон, Дж. Мейр, У. Менніг, У. О’Тул, К. Робертс, Е. Роуз, М. Рош, М. Уїтфорд, Ф. Хагн, Р. Харріс, Й. Хорн, Б. Чалклі, С. Шиманські, М. Шпігель та ін.). Проте поза увагою українських дослідників у сфері науки державного управління залишається пошук ефективних механізмів регулювання розвитку фізичної культури і спорту в нових соціально-економічних умовах, а також місця і ролі крупних міжнародних спортивних змагань у забезпеченні сталого регіонального розвитку.

Отже, метою статті є дослідження спортивних мегаподій як дієвих чинників у формуванні територіальних “полосів зростання” та “осей розвитку” в сучасній державі.

Місце і роль визначних міжнародних подій у сфері економіки, політики, культури, спорту щодо розвитку окремих міст, регіонів і країн можна з'ясувати, якщо звернутися до історії осмислення проблеми суспільного розвитку.

Основні ідеї сучасної концепції постіндустріального суспільства аналізуються у працях відомих західних фахівців Д. Белла, Дж. Гелбрейта, В. Росту, Э. Тоффлера та ін. Значний внесок у розробку основних положень економічної складової теорії постіндустріалізму зробили В. Геєць, В. Полтерович, А. Чухно та багато ін.

Задля з'ясування спільних теоретичних положень різноманітних шкіл та напрямків наукових досліджень у рамках концепції “постіндустріалізму” розглянемо її загальну еволюцію.

У 60-ті рр. ХХ ст. виникли теорії “індустріального суспільства” (хоча сам термін застосовувався ще А. Сен-Сімоном та О. Контом) і “неоіндустріального суспільства” (Дж. Гелбрейт, В. Росту, Ж. Елльоль), де акцентується увага на ролі науки та технології, специфічних особливостях “суспільства споживання” як провідних чинників механізму соціально-економічного розвитку. У 1970-ті рр. з'явилася теорія “постіндустріального суспільства” Д. Белла, що ґрунтується на концептуальних ознаках професійної стратифікації, інтелектуальних технологій, переважанні ролі послуг над товарами і зростанні ролі знання. На схожих теоретико-методологічних засадах базується і теорія “суперіндустріальної цивілізації третьої хвилі” Е. Тоффлера.

Наприкінці 70-х та в 80-ті рр. ХХ ст. концепція “постіндустріалізму” набула подальшого розвитку в теоріях, що постулювали генерування, обробку та передачу інформації в якості джерела зростання економічної продуктивності та головного рушія суспільного розвитку: “інформаційного суспільства” (Т. Умсао, Дж. Ходжсон), “економіки знань” (Ж. Сапір, В. Іноземцев), “індустрії знань” (Т. Махлуп), “електронно-цифрового суспільства” (Д. Танскотт) тощо.

Усі вищезазначені теорії серед головних відмінностей “постіндустріального” суспільства від “індустріального” називають: економічні – рух від виробництва “благ-товарів” до виробництва “благ-послуг”, а згодом і “благ-інформації (знань)”; соціальні – зміну структури суспільства та характеру праці; технологічні – зміну “технологічних укладів”; політичні – розвиток глобальних політичних мереж; культурологічні – взаємовплив культур та ін. [2, с. 56; 3, с. 5].

Зазначені зміни розглядають і питання просторової організації економіки, що осмислюються в економічних теоріях регіонального розвитку.

Найбільш широке визнання серед теорій просторової організації економіки одержала теорія полюсів зростання французького економіста Ф. Перроу. В її основу покладено уявлення про провідну роль галузевої структури економіки та, у першу чергу, провідних галузей, що створюють нові товари і послуги. Центри і ареали економічного простору, в яких

розміщуються підприємства провідних галузей, стають “полюсами тяжіння” факторів виробництва, оскільки забезпечують їх найбільш ефективне використання. Це спричиняє концентрацію підприємств і формування “полюсів економічного зростання” [1].

Ще один французький дослідник Ж. Будвіль прагне довести, що в якості “полюсів зростання” можна розглядати не тільки сукупності підприємств провідних галузей, але й конкретні території, що виконують в економіці країни або регіону функцію джерела інновацій і прогресу. За визначенням Ж. Будвіля, “регіональний полюс зростання” являє собою комплекс галузей, що розвиваються і розширюються, розміщені в урбанізованій зоні та здатні викликати подальший розвиток економічної діяльності в зоні свого впливу. Таким чином, “полюс зростання” можна трактувати як географічну агломерацію економічної активності або як сукупність міст, що володіють комплексом виробництв, які швидко розвиваються [Там же].

Х. Ласуен у своїх працях деталізував положення про “полюси економічного зростання”. Відповідно до його доповнень: 1) “полюсом зростання” може бути регіональний комплекс підприємств, пов’язаний з експортом регіону; 2) система полюсів і кожний з них окремо розвиваються за рахунок імпульсів, породжених загальнонаціональним попитом, що передається через експортний сектор регіону; 3) “імпульс зростання” передається другорядним галузям, а також географічній периферії за допомогою ринкових зв’язків між підприємствами [Там же].

Теорія полюсів зростання отримала розвиток у роботах П. Потье про “осі розвитку”. Основна ідея полягає в тому, що території, розташовані між полюсами росту і які забезпечують транспортний зв’язок, одержують додаткові імпульси росту завдяки збільшенню вантажопотоків, поширенню інновацій, розвитку інфраструктури. Тому вони перетворюються у своєрідні осі розвитку, що визначають разом з полюсами зростання просторовий каркас економічного зростання великого регіону або країни [Там же].

Що стосується якості регіонального розвитку, то, згідно з теорією постіндустріального суспільства Д. Белла, не лише в окремих країнах, а й в окремих регіонах економічний розвиток проходить три основні стадії зростання (доіндустріальну, індустріальну та постіндустріальну). Причому, домінуючими галузями в доіндустріальну добу вважаються видобувні галузі, сільське господарство, рибна, лісова і гірничодобувна промисловість, в індустріальну – переважають переробні галузі (машинобудування, легка і харчова промисловість), у постіндустріальну – наука, освіта, торгівля, фінанси, страхування, охорону здоров’я [3; 4].

У містах і регіонах, що знаходяться на різних стадіях розвитку, відбуваються різні за своєю сутністю процеси, і до них можуть бути застосовані різні технології та механізми управління процесом соціально-економічного розвитку [3]. Так, на стадії індустріального розвитку в містах або регіонах домінують провідні галузі, “локомотиви індустрії”, які створюють так званий мультиплікативний ефект і визначають увесь хід

розвитку міста або регіону в цілому. Провідна галузь, в основному, створює робочі місця, а вся інша інфраструктура міста “обслуговує” основне виробництво. За таких умов нерідко формуються міста з моногалузевою структурою, коли одне або декілька підприємств однієї галузі визначають стан економіки та соціальної сфери всього міста [3].

На постіндустріальній стадії розвитку міста або регіону головним чинником, що визначає його добробут, стає рівень розвитку міської інфраструктури: доріг, зв'язку, житлового сектора, сфери послуг та індустрії розваг, а також забезпеченість міста кваліфікованими кадрами. До зазначеного слід додати і те, наскільки вся інфраструктура міста здатна прийняти нові види бізнесу і нових мешканців, наскільки швидко і ефективно може вся міська інфраструктура пристосуватися до нових умов, – усе це визначає конкурентоспроможність і потенціал розвитку постіндустріального міста [Там же].

В умовах переходу міст Західної Європи та Північної Америки у постіндустріальну стадію розвитку виникає феномен мега-подій, оскільки в цей час, на думку С. Ессекса і Б. Чалклі, виникає необхідність пошуку нових можливостей для компенсації втрачених виробничих потужностей й, відповідно, значного зниження прибутків для приватного сектора та надходження коштів до муніципальних бюджетів [12].

Стрімке зростання популярності різних міжнародних подій, організованих у світі в другій половині ХХ ст., з точки зору Дж. Аллена, У. О’Тула, Р. Харріса та І. Макдоннелла, було спричинене, окрім іншого, збільшенням часу дозвілля і розміру доходів населення планети, насамперед, економічно розвинених країн [5]. А починаючи з 1980-х рр., як вважають Дж. Мейр і М. Вітфорда, національні уряди економічно розвинених країн світу стали більш серйозно сприймати потенціал мегаподій щодо їх можливості генерувати позитивні впливи на розвиток території [20].

Незважаючи на поширене на рубежі ХХ-ХХІ ст. переконання відносно того, що подальше поширення та вдосконалення інформаційно-комунікаційних технологій призведе до неминучої “смерті відстані”, що стане ознакою закінчення ери міжнародних подорожей, фактично відбулося збільшення кількості подібних поїздок і стрімка популяризація масштабних мегаподій з розширенням їх можливостей щодо глобальної взаємодії [7]. Несподівано виявилася надзвичайна затребуваність глобальних подій у сучасному глобалізованому світі. Як наслідок, за перші тринадцять років нового тисячоліття в усіх куточках світу спостерігається підвищений інтерес до мегаподій і, перш за все, до боротьби за право їх проведення, оскільки мегаподії продовжують демонструвати здатність не тільки генерувати позитивні економічні впливи, але й відігравати істотну роль у розвитку сфери туризму, культури, освіти, у відновленні міських територій [6].

Зростання значущості і популярності мега-подій у другій половині ХХ ст., згідно з аналізом Д. Гетца, супроводжувалось посиленням настільки ж пильного академічного інтересу до них [15]. Індустрія мегаподій, що добре відома в таких своїх формах, як економічні виставки, спортивні змагання та культурні

фестивалі, – в якості предмета для наукового дослідження сьогодні є вельми новою і незвіданою [14].

Перші наукові роботи в цій галузі було присвячено оцінці вироблених мегаподіями ефектів на економіку приймаючих міст і країн (У. Гартнер, Д. Холчек, П. Лінч, Р. Йенсен, Дж. Річі, П. Макклауд, Дж. Сайм, С. Холл, П. Лонг) [13; 19].

Проте з часом дослідницький фокус поступово розширюється, і з кожною новою роботою очевиднішою стає здатність мегаподій бути серйозними стимулами і для соціальних змін у суспільстві.

Комплекс соціокультурних досліджень розглядає мега-події з позицій соціального розвитку та взаємодії, соціального капіталу, групової та поселенської ідентифікації, реурбанізації територій, комерціалізації культури тощо (Г. Вейтт, З. Ерлс, А. Ліск, Л. Міннаерт, М. Робертсон, П. Роджерс, А. Сміт, А. Тейлор, А. Томпсон, Т. Фокс, Т. Хінч, К. Шленкер Н. Шуленкорф та ін.) [21; 25 – 27].

З середини 1990-х рр. дослідницький інтерес учених став виявлятися і до проблематики впливу підготовки та проведення мега-подій на навколишнє середовище (С. Аркодія, Д. Гратіон, С. Джонс, С. Діксон, А. Коллінз, М. Мандей, М. Расіті, Р. Стокс та ін.) [8; 9; 16].

Зростаюча кількість досліджень впливу мегаподій на різні сфери життя приймаючих міст сприяла виробленню потрібного підходу до їх розгляду і оцінки, а на цій основі – дослідження стійкості подій [18]. Так, Т. Андерссон, Д. Гетц, Л. Двайер, Л. Джаго, Р. Меллор, Н. Містіліс, Р. Спурр, П. Форсайт та ін. у своїх працях прагнуть довести, що успіх мегаподії, незважаючи досить часто перебільшення переваг від її організації, повинен стосуватися не тільки прямого економічного впливу, але й усіх тих позитивних і негативних впливів, які ця подія здійснює на соціокультурну, інфраструктурну і політичну сфери [10; 11].

Ураховуючи серйозність напрацювань у розкритті сутності економічного і соціального впливу різноманітних глобальних подій, несуттєвим виглядає кількість досліджень, які розкривають проблеми політичного впливу, взаємин між урядом, організаторами події та місцевими громадами і т. ін. (Е. Вуд, М. Джексон, Г. Москардо, Д. О'Салліван, Д. Пікернелл, Дж. Сен'ярд тощо) [22; 23].

Враховуючи важливість і значущість мегаподій, з точки зору національних урядів більшості країн світу, сьогодні значно актуалізується проблема аналізу та оцінки координуючої ролі центральної влади, державних агенцій і відомств, включеності громадськості в підготовчі процеси щодо проведення важливих спортивних подій, удосконалення політики регіонального розвитку і т. ін. Тобто, йдеться ще про один напрямок наукових досліджень у зв'язку з мегаподіями – управлінський (Б. Грін, С. Коста, М. Фітцджеральд, В. Зіакас, М. Парент, Л. Ескеруд, Д. Ханстад та ін.) [17; 24; 28].

Що ж примушує національні уряди конкурувати один з одним за право проведення спортивних мегаподій? Насамперед, позитивний досвід минулого як власний, так і інших країн-організаторів. У сучасному світі поширене уявлення про те, що головні спортивні події міжнародного рівня здатні надати країні-

господарю унікальні можливості для прискороного інфраструктурного розвитку приймаючих міст, стати короткостроковим, але істотним джерелом доходів.

Отже, мега-події без перебільшення можна вважати потужним стимулом для упровадження політики інтенсивного територіального розвитку. Організація і проведення глобальних мегаподій – важливий фактор модернізації, реконструкції і розвитку, за допомогою якого приймаючі міста отримують можливість активізувати власний соціально-економічний розвиток, виконуючи при цьому роль і функції “полісів зростання” або “точок розвитку” для свого регіону і країни в цілому.

#### Література:

1. Адміністративно-територіальний устрій та сталий розвиток регіону (концептуальні основи та методологія) / [В. М. Бабаєв, Л. Л. Товажнянський, О. Г. Романовський та ін.]. – Х. : НТУ “ХП”, 2006. – 444 с.
2. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество: Опыт социального прогнозирования / Д. Белл ; [пер. с англ.]. – М. : Academia, 1999. – 956 с.
3. Уткин Э. А. Государственное и региональное управление / Э. А. Уткин, А. Ф. Денисов. – М. : ИКФ “ЭКМОС”, 2002. – 320 с.
4. Чухно А. Сучасна фінансово-економічна криза: природа, шляхи і методи її подолання / А. Чухно // Економіка України. – 2010. – № 2. – С. 4–13.
5. Allen J. Festival and Special Event Management, 5th ed. / [J. Allen, W. O’Toole, R. Harris, I. McDonnell]. – Brisbane, John Wiley & Sons, 2011.
6. Events Management, 3rd ed. / [G. Bowdin, J. Allen, W. O’Toole]. – Oxford, Butterworth-Heinemann, 2011.
7. Cairncross F. The Death of Distance: How the communications revolution is changing our lives / F. Cairncross. – Harvard Business School Press, 2001.
8. Collins A. Assessing the environmental impacts of mega sporting events: two options? / A. Collins, C. Jones, M. Munday // Tourism Management. – 2009. – Vol. 30. – №6. – P. 828–837.
9. Dickson C. Promoting sustainable event practice: the role of professional associations / C. Dickson, C. Arcodia // International Journal of Hospitality Management. – 2010 – Vol. 29 – № 2. – P. 236–244.
10. Dwyer L. Estimating the impacts of special events on an economy / L. Dwyer, P. Forsyth, R. Spurr // Journal of Travel Research. – 2005. – Vol. 43 – №4. – P. 351–359.
11. Dwyer L. A framework for assessing ‘tangible’ and ‘intangible’ impacts of events and conventions / L. Dwyer, R. Mellor, N. Mistilis, T. Mules // Event Management. – 2000. – Vol. 6. – №3. – P. 175–189.
12. Essex S. Olympic games: catalyst of urban change / S. Essex, B. Chalkley // Leisure Studies. – 1998. – №17. – P. 187–206.
13. Gartner W. Economic impact of an annual tourism industry exposition / W. Gartner, D. Holecek // Annals of Tourism Research. – 1983. – Vol. 10. – №2. – P. 199–212.
14. Getz D. Event Management and Event Tourism, 2nd ed. / D. Getz. – New York, Cognizant Communication Corporation, 2005.

15. *Getz D.* Policy for sustainable and responsible festivals and events: institutionalization of a new paradigm / D. Getz // *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events.* – 2009. – Vol. 1. – № 1. – P. 61–78.
16. *Gration D.* The blended festivalscape and its sustainability at non urban festivals / D. Gration, C. Arcodia, M. Raciti, R. Stokes // *Event Management.* – 2011. – Vol. 15. – №4. – P. 343–359.
17. *Green B.* Marketing the host city: analyzing exposure generated by a sport event / [B. Green, C. Costa, M. Fitzgerald] // *International Journal of Sports Marketing & Sponsorship.* – 2003. – Vol. 4. – №4. – P. 335–353.
18. *Hede A.* Managing special events in the new era of the triple bottom line / A. Hede // *Event Management.* – 2007. – Vol. 11. – №1/2. – P. 13–22.
19. *Lynch P.* The economic impact of the X11 Commonwealth Games on the Brisbane region / P. Lynch, R. Jensen // *Urban Policy and Research.* – 1984. – Vol. 2. – №3. – P. 11–14.
20. *Mair J.* An exploration of events research: event topics, themes and emerging trends / J. Mair, M. Whitford // *International Journal of Event and Festival Management.* – 2013. – Vol. 4. – № 1. – P. 6–30.
21. *Minnaert L.* An Olympic legacy for all? The non-infrastructural outcomes of the Olympic Games for socially excluded groups (Atlanta 1996 –Beijing 2008) / L. Minnaert // *Tourism Management.* – 2011. – Vol. 33. – №2. – P. 361–370.
22. *O’Sullivan D.* Festival tourism: a contributor to sustainable local economic development? / D. O’Sullivan, M. Jackson // *Journal of Sustainable Tourism.* – 2002. – Vol. 10. – №4. – P. 325–342.
23. *O’Sullivan D.* Public sector evaluation of festivals and special events / D. O’Sullivan, D. Pickernell, J. Senyard // *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events.* – 2009. – Vol. 1. – №1. – P. 19–36.
24. *Parent M.* Brand creation in international recurring sports events / M. Parent, L. Eskerud, D. Hanstad // *Sport Management Review.* – 2012. – Vol. 15. – №2. – P. 145–159.
25. *Robertson M.* Progressing socio-cultural impact evaluation for festivals: literature synthesis and measuring perceptions / M. Robertson, P. Rogers, A. Leask // *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events.* – 2009. – Vol. 1. – №2. – P. 156–169.
26. *Schulenkorf N.* Intercommunity sport events: vehicles and catalysts for social capital in divided societies / N. Schulenkorf, A. Thomson, K. Schlenker // *Event Management.* – 2011. – Vol. 15. – №2. – P. 105–119.
27. *Smith A.* From ‘event-led’ to ‘event-themed’ regeneration: the 2002 Commonwealth Games Legacy Programme / A. Smith, T. Fox // *Urban Studies.* – 2007. – Vol. 44. – №5/6. – P. 1125–1143.
28. *Ziakas V.* Event portfolio and multi-purpose development: establishing the conceptual grounds / V. Ziakas, C. Costa // *Sport Management Review.* – 2011. – Vol. 14. – №4. – P. 409–423.



## ПОЛІТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.83

М. П. БУБЛІЙ

### ОСНОВНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ДЕРЖАВИ

*Досліджено основні елементи і структуру громадянського суспільства та визначено характеристики взаємодії громадянського суспільства та держави.*

**Ключові слова:** громадянське суспільство, правова держава, соціальна сфера, державне управління, соціальні умови.

*The paper explores the basic elements and structure of a civil society and the characteristics of interaction between a civil society and the state.*

**Key words:** civil society, legal state, social sphere, public administration, social conditions.

Взаємодія таких соціальних об'єктів, як інститут держави і громадянське суспільство на даний момент досліджено явно недостатньо. Основна проблема полягає у відсутності працездатної теоретичної моделі, в рамках якої були б вирішені протиріччя між бюрократичним інститутом права, що діє в рамках владної вертикалі та функціонуючим за мережевим принципом громадянським суспільством. Дана проблема актуальна не тільки для сучасної України, що здійснює перехід від авторитаризму до демократії, а й для західних країн зі, здавалося б, усталеними традиціями громадянського суспільства.

Розробкою теоретичних засад впливу держави на соціальні процеси займалися такі дослідники, як В. Варнавский, В. Гордін, Н. Діденко, А. Клименко, В. Корольов, В. Куценко, Я. Остафійчук, Е. Лібанова, К. Павлюк, О. Радченко, І. Савченко, О. Черниш, П. Шилепницький та ін. Віддаючи належне їх науковим напрацюванням з цієї проблематики, слід зауважити, що залишаються недостатньо дослідженими основні елементи структура громадянського суспільства та характеристики взаємодії громадянського суспільства та держави.

Метою даної статті є дослідження основних елементів і структури громадянського суспільства та визначення характеристик взаємодії громадянського суспільства та держави.

Багатьма дослідниками громадянське суспільство розглядається як третя сила, що займає положення між державою та економікою, з одного боку, і приватною сферою – з іншого. Цій тричастинній моделі відповідають концепції благополучного життя людини: як громадянина, працівника і споживача [1]. Як відзначає М. Вальцер, гарним життя може бути тільки в громадянському суспільстві, царстві фрагментації і боротьби, але також конкретних і справжніх солідарностей, де ми стаємо соціальними або колективними чоловіками і жінками. Картина включає людей, що вільно об'єднуються і спілкуються один з одним, формують і реформують групи всіх видів, не заради будь-якої приватної форми – сім'ї, племені, нації, релігії, комуни, братства чи сестринства, групи інтересів або ідеологічного руху, а заради соціальності як такої [9, с. 21]. Таким чином, не ринок, держава і нація дають задовільні відповіді на питання про благополучне життя, а лише громадянське суспільство.

Тричастинна модель може розглядатися і з просторової точки зору. Ринок – це глобальний феномен (світовий ринок), держава обмежена національно регіонально, тоді як громадянське суспільство переважно регіонально або локально, за винятком соціальних рухів.

Громадянське суспільство має складну соціальну структуру, для якої характерна наявність розвинених горизонтальних і вертикальних зв'язків.

Початковим і головним елементом громадянського суспільства є індивід, а похідним – утворювані ним соціальні інститути. Кожен індивід бере участь у правовідносинах всередині громадянського суспільства як самостійний суб'єкт, член сім'ї, член або учасник громадського об'єднання, частина соціальної групи. Однак громадянське суспільство передбачає діяльність індивіда більшою мірою в рамках того чи іншого об'єднання залежно від його інтересів і потреб.

Важливим і невід'ємним елементом громадянського суспільства є розвинена система громадських об'єднань, за допомогою яких люди можуть спільно вирішувати загальні проблеми, задовольняти і захищати свої потреби та інтереси у сфері політики, економіки, культури, у всіх галузях суспільного життя. Це – незалежні від держави організації, здатні впливати на державні інститути і огорожувати людей від необґрунтованого втручання останніх у суспільне життя. Об'єднання, що є складовими громадянського суспільства, відображають широку палітру господарських, сімейних, правових, культурних та інших інтересів громадян та організацій [3, с. 24].

Тобто основу горизонтальних зв'язків складають відносини, що виникають під час забезпечення життєдіяльності суспільства. Насамперед це економічні відносини, засновані на різноманітті та гарантованості усіх форм власності. Наявність власності – основна умова свободи особи як у громадянському, так і в будь-якому іншому суспільстві. Другу групу утворюють соціокультурні відносини, що включають сімейно-родинні, етнічні, релігійні та інші стійкі зв'язки. Громадянське суспільство може ґрунтуватися тільки на різноманітній, розгалуженій соціальній структурі, що відбиває все багатство і різноманітність інтересів представників різних соціальних груп і прошарків. Істотну роль у

формуванні нових соціальних контурів громадянського суспільства відіграє культурний плюралізм, що вбирає в себе всі елементи духовного життя і забезпечує рівноправну участь у творчій діяльності всіх індивідів. Верхній шар громадянського суспільства утворюють відносини, пов'язані з індивідуальним вибором, з політичними і культурними відмінностями груп за інтересами. Таким чином досягається культурно-політичне різноманіття і терпимість, що припускають заперечення ідеологічних стереотипів і забезпечують вільне волевиявлення всіх громадян [3].

На думку Д. Норта, існування громадянського суспільства неможливе без наявності у членів суспільства громадянських якостей і особливої, громадянської культури. Людина тільки тоді стає громадянином, коли володіє високими моральними ідеалами, світоглядом, заснованим на поєднанні почуття власної гідності, незалежності, індивідуальності з повагою прав і свобод інших громадян при неухильному дотриманні законів. Громадянська культура охоплює все різноманіття інтересів різних соціальних верств і визначає фундаментальні цінності громадянського суспільства [5, с. 52].

Він так само стверджує, що вертикальні зв'язки громадянського суспільства характеризують його взаємодії з державою. Тісні відносини з державою встановлюють партії, пануючі еліти, підприємницькі асоціації та інші соціальні організації та соціальні інститути, що утворилися в надрах громадянського суспільства. Інтереси і потреби різних соціальних і політичних суб'єктів громадянського суспільства нерідко призводять до конфліктів, протистоянню між ними. Знімати гостроту протиріч покликана головним чином держава, що виконує функцію верховного арбітра. Без держави громадянське суспільство не зможе нормально функціонувати: у ньому можуть початися процеси розпаду і виникне гостре протистояння різних соціальних груп, громадських організацій. І навпаки, без вільного громадянського суспільства держава ніколи не буде демократичною. Державна влада може деформувати громадянське суспільство, звести до мінімуму автономію і самостійність індивідів і соціальних груп, але не в силах повністю ліквідувати духовне життя людей, насильно скасувати основні форми організації людської культури [Там же, с. 54].

Демократична держава призвана максимально задовольняти численні інтереси і потреби своїх громадян. Дня досягнення цієї мети виникає необхідність інформувати державу про конкретні інтереси громадян, задовольнити які можна лише силами і засобами самої держави. А це діє ефективно лише через інститути громадянського суспільства. У той же час задоволення конкретних інтересів і потреб індивідами найчастіше можливе і без втручання держави, силами самих індивідів, що об'єдналися на основі реалізації цих інтересів. Це найважливіша функція об'єднань у рамках громадянського суспільства [Там же, с. 56].

Відносини між державою і громадянським суспільством можуть бути предметом наукової дискусії. Відправним пунктом є питання про можливість доступу членів громадянського суспільства в громадську/публічну сферу.

Можливості такого доступу залежать від конкретних умов життя, які можуть виявитися самі по собі дуже серйозною перешкодою для участі в суспільному житті. Однак це явно суперечить взаємному зобов'язанню всіх членів громадянського суспільства створювати суспільну сферу, в якій всі думки можуть бути виражені і всі вимоги можуть бути висунуті, і це включає зобов'язання, за яким кожна участь у дискусіях і конфліктах у громадській сфері буде можливою. Держава добробуту як вираження громадянського суспільства має дати цю можливість нужденним громадянам. Їхні проблеми: бідність, безробіття або відсутність житла – не повинні вирішуватися бюрократично лише як індивідуальні випадки; в силу загрози чи дійсного вилучення із суспільної сфери – як загроза суспільної свободи.

Держава добробуту як інструмент виробництва соціальної справедливості та основа свободи і рівності має розглядатися всебічно. Але сьогодні ми стикаємося з кризою держави добробуту і не можемо не висловити сумніви, чи повинен ринок або навіть громадянське суспільство підстрахувати її [8, с. 41].

Поняття “громадянське суспільство” і “демократична держава” характеризують різні, але внутрішньо взаємопов'язані сторони суспільства як єдиного організму. Громадянське життя в тій чи іншій мірі пронизано політикою, а політичне – не ізольовано від громадянського. Громадянське суспільство – першооснова демократичної політичної системи. У свою чергу, держава забезпечує буття громадянського суспільства. Громадянське суспільство – сфера прояву та реалізації індивідуальних, групових, регіональних інтересів. Держава є сферою вираження і захисту загальних інтересів населення. Потреби громадянського суспільства неминуче проходять через волю держави, щоб у формі законів отримати загальну значимість. Державна воля визначається потребами та інтересами громадянського суспільства. Чим більше розвинене громадянське суспільство, тим більший простір отримує розвиток демократичних процесів у державі. Разом з тим, чим демократичніше політичний лад, тим ширші можливості для розвитку громадянського суспільства.

Розвинуте громадянське суспільство створює умови для свободи і самореалізації особистості, задоволення різноманітних інтересів і потреб людей, зумовлює демократичний і правовий характер держави. У громадянському суспільстві влада не може бути узурпована однією особою або вузькою групою. Поділ влади (законодавчої, виконавчої та судової), розмежування між різними суспільними суб'єктами економічних, соціальних і політичних функцій, сфер діяльності стають в демократичній політичній системі найважливішим життєвим принципом.

У кожній демократичній країні налічується безліч організацій громадянського суспільства. Вони організуються у всіх сферах суспільного життя у зв'язку з конкретними проблемами регіону і навіть окремого міста, у зв'язку з професійними, культурними, духовними інтересами. Важливими інститутами громадянського суспільства – об'єднаннями індивідів, є засоби масової інформації та політичні партії.

Економічна структура суспільства (економічний компонент громадянського суспільства) визначається наявністю різних форм власності – приватної, державної, муніципальної тощо. Відповідно до цього за кожним членом суспільства визнається право на вільне використання своїх здібностей і майна, підприємницької та іншої не забороненої законом економічної діяльності [6, с. 85].

Ринкові відносини – основа сучасної економіки неможливі без плюралізму форм власності та широкого класу приватних власників. Саме ринкові відносини становлять економічну основу громадянського суспільства, стимулюючи розвиток ініціативності, підприємництва громадян [4, с. 68]. Ринкові відносини є найбільш пристосованою до функціонування в рамках громадянського суспільства економічною системою. Тільки економічно заможний індивід здатний повною мірою усвідомлювати і реалізовувати свої права і свободи, діяти в рамках об'єднань громадянського суспільства на захист своїх прав і свобод, впливати на державну політику, усвідомлено беручи участь у політичному житті, діяльності політичних партій, виборах і референдумах.

В економічній сфері функціонує широка мережа організацій громадянського суспільства, створених індивідами і недержавними підприємствами (промисловими, торговельними, фінансовими тощо), які в сучасних демократичних державах становлять абсолютну більшість. Особливо слід підкреслити, що громадянське суспільство складають об'єднання і асоціації, які носять як комерційний, так і некомерційний характер. Такими організаціями можуть виступати самі економічні суб'єкти (акціонерні товариства, товариства з обмеженою відповідальністю, інші господарські товариства), а також їх об'єднання, які є згідно з чинним законодавством є некомерційними організаціями, а тому мають на меті не отримання прибутку, а захист інтересів економічних суб'єктів.

Соціальна сфера громадянського суспільства включає об'єднання громадян, створені для реалізації їх соціально-економічних прав: профспілки, благодійні організації, товариства взаємодопомоги, товариства інвалідів, трудові колективи тощо.

Сім'я – один з найважливіших інститутів соціальної системи громадянського суспільства, та сфера відносин, де людина проводить суттєву частину свого життя. Сім'я, її цілі, ступінь її матеріального благополуччя, духовні відносини всередині сім'ї багато в чому визначають життя людини, його громадську активність, а в результаті впливають на успіхи і досягнення всього громадянського суспільства [2]. Не говорячи вже про те, що сім'я – основа демографічної політики суспільства і держави, а отже, застава самого існування держави. Сім'ю можна розглядати як первинну соціальну структуру, в якій відбувається виховання майбутніх членів суспільства, закладаються основи суспільної поведінки людини.

У політичній сфері громадянського суспільства діють такі його інститути, як суспільно-політичні організації та рухи; різні форми громадської активності громадян (мітинги, збори, демонстрації, страйки); органи громадського самоврядування за місцем проживання; недержавні засоби масової інформації.

Серед громадських об'єднань у даній сфері особливо слід відзначити політичні партії. Усі політичні партії можна віднести до громадянського суспільства в силу добровільності їх формування і того, що діяльність політичних партій безпосередньо пов'язана з організацією та функціонуванням публічної (політичної) влади [7]. Однак це не зовсім так. Справа в тому, що партії ставлять однією зі своїх основних цілей завоювання і здійснення політичної влади. При цьому політична партія, що отримала і здійснює владу в державі, автоматично стає її частиною, оскільки вона формує зі своїх членів органи державної влади, проводить через них свою політику, на час перебування її при владі, що стає державною політикою. Дійсно, в умовах багатопартійності тільки політичні партії (а іноді їх десятки), що не знаходяться при владі, повною мірою відповідають критеріям суб'єктів громадянського суспільства. Однак у демократичних державах трапляється ситуація, коли законодавчу і виконавчу владу здійснюють різні партії. За будь-якого випадку до суб'єктів громадянського суспільства можуть бути віднесені виключно партії, що не знаходяться при владі.

Деякі автори до елементів системи громадянського суспільства відносять місцеве самоврядування, під яким у науковій літературі розуміється здатність місцевого співтовариства управляти власними справами. У силу цього місцеве самоврядування – інститут публічної влади, через який місцева спільнота здійснює різноманітну діяльність з вирішення питань місцевого значення на основі принципів самоорганізації та відповідальності. Однак, як уже зазначалося, первинним елементом громадянського суспільства слід визнати людину, вторинним – об'єднання людей, співтовариство (групу). У такому випадку невід'ємним елементом, підсистемою громадянського суспільства є місцеве співтовариство, а не місцеве самоврядування. Разом з тим місцеве самоврядування – необхідний елемент формування громадянського суспільства, оскільки він дозволяє місцевому співтовариству самоорганізуватися і самостійно нести відповідальність за вирішення своїх справ. Таким чином, розвиваються внутрішні зв'язки між членами спільноти, підвищується їх відповідальність за стан справ співтовариства.

Процес утворення місцевого співтовариства характеризується істотними особливостями. Найчастіше він пов'язаний з протестом проти дій державної влади. У разі, коли зовнішнього тиску на громадян немає, не відбувається і їх об'єднання. Такі процеси в більшій мірі характерні для великих міст, де роз'єднаність жителів історично вище, ніж у селах.

Духовна сфера громадянського суспільства покликана забезпечити свободу думки, слова, реальну можливість публічно висловити свою думку, самостійність і незалежність творчих об'єднань. Вона безпосередньо пов'язана зі стилем життя людей, їх моральністю, науковою творчістю, духовним вдосконаленням. У цій сфері діють громадські об'єднання діячів культури, освітні, творчі спілки, об'єднання за інтересами, релігійні організації. Серед духовно-моральної сфери суспільних відносин у громадянському суспільстві важливу роль відіграє такий соціальний інститут, як церква. Церква, релігія формують систему людських норм

і цінностей, регулюють соціальну поведінку людини, її ставлення до суспільства, сім'ї, іншим людям. Церква часто є хранителем національних традицій, самобутності народу, основ моралі, моральності, культури [8].

Формування громадянського суспільства найбільш успішно здійснюється в умовах світської держави, в якій жодна релігія не проголошується в якості офіційної або обов'язкової. Відділення церкви від держави має передбачати нейтралітет держави в питаннях віри, невтручання органів державної влади у внутрішню церковні справи і, відповідно, невтручання церкви у справи держави. Свобода релігії як елемент свободи совісті передбачає право людини обирати і сповідувати будь-яку релігію. Можливе формування громадянського суспільства і в клерикальній державі (наприклад, Великобританія), проте ні за яких умов громадянське суспільство не може виникнути в теократичній державі.

Особливо слід відзначити інформаційну систему громадянського суспільства. Вона виникла і сформувалася тільки в другій половині ХХ ст. разом з формуванням так званого “інформаційного суспільства” і бурхливим розвитком ЗМІ і засобів передачі інформації на відстань. За допомогою виникнення мережі Інтернет відбувається глобалізація проникнення інформації і певною мірою переплетення інститутів громадянського суспільства різних держав, їх взаємопроникнення і взаємовплив.

Суб'єктами громадянського суспільства, що діють в інформаційній сфері, є недержавні засоби масової інформації. Їх роль у державі і громадянському суспільстві надзвичайно важлива. Засоби масової інформації – це практично “очі і вуха” громадянського суспільства. ЗМІ покликані інформувати громадянське суспільство про діяльність влади, про спроби обмежити права індивідів і суспільства, про незаконні дії представників влади. Саме через них громадянське суспільство здійснює контроль діяльності держави. І саме вони здійснюють “зворотний зв'язок” між державою і громадянським суспільством, інформуючи органи влади про ставлення населення до дій влади та проблеми індивідів та їх об'єднань, які потребують допомоги з боку держави [Там же].

Різниця структур громадянського суспільства і держави зумовлює різні способи правового регулювання приватних і публічних відносин. У громадянському суспільстві діє принцип “дозволено все, що не заборонено”, втручання держави в його сферу суворо обмежено, закон може встановлювати правила лише на майбутній час, він не має зворотної сили.

У публічній сфері діє принцип “все, що не дозволено, заборонено”, тому статус органів державної влади та посадових осіб, їх компетенція детально врегульовані законом. У публічному праві закон може мати зворотну силу, якщо держава в чомусь покращує правовий статус осіб; закон обов'язково повинен мати зворотну силу, якщо їм пом'якшується покарання за будь-яке правопорушення або усувається протиправність цього діяння. Взаємовідносини громадянського суспільства і держави в реальності склалися так, що головує держава, в якій зосереджена політична влада. Разом з тим слід зазначити, що громадянське суспільство є найбільшою громадською силою, з якою держава не може не рахуватися.

Громадянське суспільство є одним з важливих і потужних важелів у системі “стримувань” і “противар” прагненню політичної влади до абсолютного панування, маючи для цього чимало засобів: активну участь громадян у виборчих кампаніях і референдумах, великі можливості у формуванні громадської думки (зокрема, за допомогою незалежних телевізійних і радіоканалів та періодичній пресі), можливості в організації кампаній опору проведенню тих чи інших державних реформ; при цьому саме громадянське суспільство потребує державної підтримки, тому представники організацій громадянського суспільства беруть активну участь у роботі низки державних органів.

Громадянське суспільство – це джерело легітимності політичних сил, що стоять при владі; контакти з організаціями громадянського суспільства є для держави великомасштабним джерелом інформації про стан суспільства, його інтересах, настрої, відношення до пануючої політичної влади; в складні історичні періоди (економічні кризи, війни тощо) громадянське суспільство, як правило, стає потужною силою, що підтримує держава. У цілому ж демократичний режим передбачає тісну взаємодію держави і громадянського суспільства як основи політичної та економічної стабільності.

Громадянське суспільство внутрішньо суперечливе: в ньому домінує приватний інтерес, збігається і стикається діяльність різних суб'єктів. Громадянське суспільство по суті своїй має розвивати соціальну та економічну активність індивідів, усвідомлення ними своїх прав та інтересів, своєї особистісної індивідуальності. У рамках процесів громадянського суспільства найбільш яскраво проявляється ця індивідуальність, отже, виникають особистісна конкуренція, суперництво, внутрішні суперечності між індивідами. Ці протиріччя є рушійною силою розвитку громадянського суспільства, його прогресу. Держава, навпаки, проводить у життя спільний інтерес, об'єднує діяльність індивідів і соціальних груп в одне ціле, прагне до досягнення компромісу між різними суб'єктами громадянського суспільства. Воно відіграє роль фактора, що стримує розвиток протиріч до рівня, здатного зруйнувати громадянське суспільство. Призначення держави нівелювання соціальних протиріч, реалізації спільних інтересів, встановлення соціального миру.

Важлива умова функціонування громадянського суспільства – наявність у менталітеті громадян такої важливої цінності, як свобода. Стосовно до громадянського суспільства свобода розуміється, перш за все, як невтручання держави в приватне життя громадян.

Напряму з цінністю свободи пов'язаний принцип поваги до закону. Свобода однієї людини, як відомо, закінчується там, де починається свобода іншої людини.

Основні характеристики взаємодії держави та громадянського суспільства можуть бути зведені до такого: громадянське суспільство – це соціально-економічна і особиста сфера взаємовідносин між людьми. Втручання держави в неї має бути мінімізоване до соціально необхідних величин. Роль держави полягає в ньому в основному в підтримці правопорядку, боротьбі зі злочинністю,



у створенні умов для реалізації громадянами своїх прав і свобод, приватних ініціатив. Громадянське суспільство – деполітизоване і деідеологізоване суспільство. Це не означає, що воно не проводить ніякої політики, що не сповідує ніяких ідей і поглядів. Це означає лише, що в ньому не може бути моноідеології і абсолютного панування будь-якої політичної сили.

Основа взаємодії громадянського суспільства і правової держави складається в тому, що вони повинні взяти на себе функцію забезпечення прав людини і громадянина, розділивши її таким чином: держава забезпечує права громадянина (тобто політичні права), а громадянське суспільство – права людини (тобто особисті та соціальні права).

#### Література:

1. *Воронов І. О.* Виклик “Левіафану” : еволюція і перспективи громадянського суспільства : [монографія] / І. О. Воронов. – К. : Генеза, 2009. – 400 с.

2. *Кравченко Т. В.* Сім'я як інститут громадянського суспільства : монографія / Т. В. Кравченко // Громадянське суспільство в сучасній Україні: специфіка становлення, тенденції розвитку. – К. : Парламентське вид-во, 2009. – С. 225–243.

3. *Крюков О.* Громадянське суспільство, як суспільно-політичне явище / О. Крюков, Т. Бельська [Електронний ресурс] // Суспільна політика. – 2012. – № 2. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2011-3/doc/2/03.pdf>.

4. *Нікітін В. В.* Особливості формування громадянського суспільства в Україні / В. В. Нікітін // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. : у 2-х ч. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2003. – № 2 (16). – Ч. 1. – С. 67–74.

5. *Норт Д.* Насиліе и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества / Д. Норт, Д. Уоллис, Б. Вайнгаст / [пер. с англ. Д. Узланера, М. Маркова, Д. Раскова, А. Расковой]. – М. : Изд-во Ин-та Гайдара, 2011. – 480 с.

6. Політична система і громадянське суспільство : європейські і українські реалії : монографія / [А. І. Кудряченко, В. М. Бебик, В. І. Бортніков, Ф. М. Рудич та ін.] / за заг. ред. д.і.н., проф. А. І. Кудряченка. – К. : НІСД, 2007. – 396 с.

7. Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством / [И. В. Мерсиянова, Л. Г. Ионин, А. Ю. Сунгуров и др.]; под ред. Л. И. Яковсона. – М. : Вершина, 2013. – 296 с.

8. *Федоренко В. Л.* Інститути громадянського суспільства та інститут громадських організацій в Україні : теоретико-методологічні та нормопроектні аспекти [Електронний ресурс] / В. Л. Федоренко, Я. О. Кагляк // Сайт Міністерства юстиції України : роз'яснення, юридичні консультації. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/20126>.

9. *Walzer M.* The Concept of Civil Society / M. Walzer // Toward a Global Civil Society. – 2006. – P. 16–22.

УДК 35.075.1

С. І. ВИРОВИЙ, Н. П. ДЯЧЕНКО

## ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ СОЦІАЛЬНО-ПОЛІТИЧНИХ ПРОГНОСТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

*Зроблено аналіз методів прогнозування. Виділено типи, принципи, етапи соціально-політичних прогностичних досліджень. Означено основні напрямки застосування соціально-політичного прогнозування в Україні.*

**Ключові слова:** прогноз, прогнозування, суспільно-політичне прогнозування, державне управління.

*The analysis of the forecasting methods has been done. Types, principles and stages of social and political forecasting research have been allocated. The principal directions of the application of social and political forecasting in Ukraine have been designated.*

**Key words:** forecast, forecasting, social and political forecasting, public administration.

Сучасний світ з різних причин знаходиться в суперечливому стані: світова спільнота вступила в ХХІ ст. не тільки з великими досягненнями в різних сферах науково-технічного, соціального, економічного та культурного розвитку, а й з вантажем гострих проблем, що мають тенденцію до загострення. Вчасно проведене якісне соціально-політичне прогностичне дослідження – підґрунтя попередження та вирішення сучасних викликів. Однією з найважливіших умов успішного проведення дослідження є вірний вибір прогнозного інструментарію та дотримання методологічного підходу.

Становленню методології соціально-політичного прогнозування сприяли праці таких зарубіжних та вітчизняних учених, як: Е. Квейда, П. Брауна, Д. Белла, І. Бестужева-Ладі, В. Авер'янова, А. Ахременка, В. Матвієнка, С. Телешуна, В. Горбатенка, В. Ребкало та інших науковців. Проте запропоновані системи методів соціально-політичного прогнозування потребують додаткової систематизації.

Мета статті – дослідити систему методів соціально-політичного прогнозування та показати перспективність соціально-політичного прогнозування як інструменту модернізації системи державного управління в Україні.

При проведенні соціально-політичного аналізу використовуються філософські, загальнонаукові та спеціальнонаукові методи.

Філософські методи – це засоби, до яких належать закони і категорії матеріалістичної діалектики, які і виступають методологічною основою пізнання загальних закономірностей виникнення, розвитку та сучасного функціонування державно-правових явищ.

До загальнонаукових методів відносяться: загально соціологічний, конкретносоціологічний, статистичний, формально-логічний, метод аналізу, історичний, системно-функціональний, порівняльний, метод кількісного та якісного аналізу [2, с. 122].

До індивідуально-пошукових методів відносяться: інтуїтивні, соціальні, формалізовані, демографічні, пошукові, науково-технічні, нормативні, економічні та інші.

Уже на цьому етапі постає питання визначення можливої сфери використання кожного методу та вибору найбільш ефективного в кожному конкретному випадку, адже на сьогодні науковці виділяють більш ніж 150 методів прогнозування, що носять як загальний характер, так і застосовуваних у вузьких сферах знання.

Сучасна наука так класифікує типи прогнозів за проблемно-цільовим критерієм: пошуковий, нормативний, плановий, програмовий, проектний, організаційний та цільовий прогнози.

Український науковець В. Матвієнко виокремлює 27 методів, які він класифікує, поділяючи на дві групи:

– фактографічні методи прогнозування: фактографічний, статистичний, прогнозна екстраполяція, прогнозна інтерполяція, історичної аналогії, математичної аналогії, випереджувальний, патентний, публікаційний, цитатно-індексний;

– експертні методи: експертний, індивідуальної експертної оцінки, психо- інтелектуальної генерації ідей, інтерв'ю, колективної експертної оцінки, експертних комісій, матричний, дельфійський, колективної генерації ідей, керованої генерації ідей, деструктивної відстороненої оцінки, аналітичний, евристичного прогнозування, побудови прогностичного сценарію, морфологічний аналіз, синоптичний, історико-логічний аналіз [4, с. 64-65].

Прогнози також класифікуються :

– за відносинами суб'єкта прогнозування і об'єкта прогнозу: передбачення дійсності, передбачення дій, передбачення результатів дії.

– за типом процесу прогнозування який здійснюється: унікальний, нетиповий, одиничний, масовий, типовий [6, с. 72];

– за терміном прогнозування: оперативні прогнози – до повного місяця, короткострокові – до одного року, середньострокові – зазвичай, до п'яти років;

– довгострокові – на період понад п'ять і приблизно до двадцяти років, далекострокові – за межами довгострокових.

На наш погляд, класифікувати методи, що застосовуються в прогнозуванні, необхідно і за ознакою інформаційної підстави, принципом обробки інформації та ознакою апарату реалізації (табл. 1).

Ефективним є метод колективної експертної оцінки. Його сутність складається у визначенні погодженості думок експертів за перспективними напрямками розвитку в оцінці аспектів розвитку, що не можуть бути визначені іншими методами (наприклад, експериментом).

Таблиця 1

Класифікація методів соціально-політичного прогнозування за ознаками

<i>Ознака</i>	<i>Методи</i>
За ознакою інформаційної підстави	– фактографічні; – експертні; – комбіновані
За принципом обробки інформації	– статистичні; – аналогій (математичні, історичні); – прямі експертні оцінки (експертне опитування, експертний аналіз); – експертні оцінки із зворотним зв'язком
За ознакою апарату реалізації	– екстраполяція; – кореляційний аналіз; – факторний аналіз; – інтерполяція

Метод колективної експертної оцінки спирається на взаємопов'язані чотири етапи:

- 1) створення експертних груп; розробка переліку запитань;
- 2) проведення опитування;
- 3) верифікація зібраних матеріалів;

4) формулювання висновку як середнього судження, або як середнього арифметичного значення оцінок всіх експертів, або як середнього нормалізованого зваженого значення оцінки.

Серед методів експертних оцінок широко застосовуваним способом дослідження майбутнього є метод Мозкового штурму – колективна генерація ідей. Його сутність складається в актуалізації творчого потенціалу фахівців при “мозковій атаці” проблемної ситуації, що реалізує спочатку етап генерації ідей та етап їх руйнування, критику цих ідей з формулюванням контрідей. Метод мозкового штурму називають ще методом деструктивної віднесеної оцінки.

Метод Дельфі як похідний від методу мозкового штурму, заснований на виявленні узагальненої оцінки експертної групи шляхом їх автономного опитування кількома етапами, передбачає інформування експертів про результати попереднього туру з метою отримання більш об'єктивних даних для оцінки в останньому турі [3, с. 78]. Він характеризується трьома особливостями, що відрізняють його від звичайних методів групової взаємодії експертів. До таких особливостей належать:

- анонімність експертів;
- використання результатів попереднього туру опитувань;
- статистична характеристика групової відповіді.

Прогноз повинен базуватися на висновках, що зроблені в результаті попереднього аналізу інформації, та містити висновок про майбутній розвиток ситуації, явища чи події. Тому процес прогнозування необхідно

починати з вивчення всієї доступної інформації, бо всі подальші оцінки залежатимуть від того, що являє собою це явище (процес) на теперішній час. На ці оцінки впливають також відомості про минуле явища, що вивчається. Таким чином, головною умовою точного та обгрунтованого прогнозування є наявність широкого масиву інформації, тобто для ефективного функціонування системи прогнозування необхідна наявність повної інформаційної бази, або хоча б необхідного мінімуму достовірної інформації. Крім того, потрібна адекватна інформаційно-логічна підсистема, що забезпечує можливість логічної обробки інформації, яка існує в системі.

При цьому варто враховувати загальне правило прогнозу: він знижується, зважаючи на зростання рівня прогнозованого явища та величини попередження, а також у напрямку від опису сутності процесу до його деталей.

Прогнозне дослідження необхідно проводити з урахуванням усіх параметрів (табл. 2).

Таблиця 2

Параметри прогнозу	
<i>Параметр</i>	<i>Характеристика</i>
Точність прогнозу	Оцінка довірчого інтервалу прогнозу для заданої ймовірності його здійснення
Період попередження прогнозу	Відрізок часу, на який здійснюється проспекція
Прогнозний горизонт	Максимально можливий період попередження прогнозу заданої точності
Період ретроспекції прогнозу	Проміжок часу, на базі якого будується ретроспекція
Вірогідність прогнозу	Оцінка ймовірності здійснення прогнозу для заданого довірчого інтервалу
Помилка прогнозу	Апріорна величина відхилення прогнозу від дійсного стану об'єкта
Джерела помилки прогнозу	Фактори, що можуть призвести до появи помилки прогнозу

Коментуючи таблицю, зазначимо, що помилка прогнозу не визначає однозначно якість прогнозу, тому що вона значною мірою залежить від прийнятих на підставі прогнозу рішень та їхньої реалізації.

При проведенні соціально-політичного дослідження варто дотримуватись алгоритму (рисунк).

Для розробки й використання прогнозування, з точки зору дослідника державного управління П. Брауна, важливо дотримуватись таких принципів:

1) прозорість цілі (з прогнозуванням слід ознайомлювати всіх задіяних осіб);

2) реалістичність виконання планів (прогнозування повинне містити всі аспекти життєдіяльності організації);

- 3) відображення змін у зовнішньому середовищі (жодна система не може довго існувати без змін, якщо змінюється середовище);
- 4) керівництва (прогнозування необхідно здійснювати за допомогою керівництва (словом і ділом);
- 5) бажаного майбутнього (прогноз повинен бути націленим на досягнення бажаних цілей замовника) [1, с. 48–49].

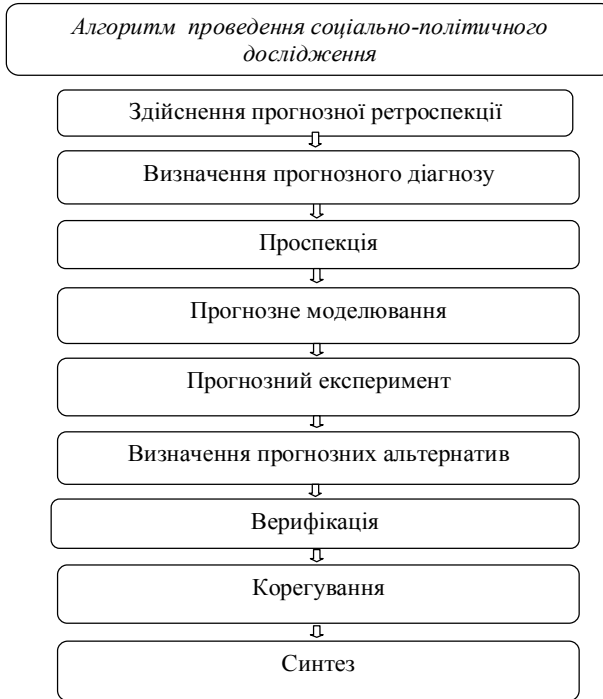


Рисунок. Алгоритм проведення соціально- політичного дослідження

Стратегічне прогнозування у сфері державної політики відіграє надзвичайно важливу роль, оскільки прогноз вважається основним джерелом інформації про майбутні зміни в політиці та про їхні наслідки, адже специфікою спроби передбачити майбутній стан речей є, зокрема, намагання проконтролювати ситуацію, яка б відповідала найкращому курсові дій серед усіх запропонованих альтернатив-стратегій [5, с. 216].

На сучасному етапі розвитку прикладний політичний аналіз як професійна галузь знаходиться у стадії свого становлення; переживає серйозні труднощі, пов'язані з методологічною базою аналітичних досліджень; ще не став невід'ємним елементом української державної політики.

На нашу думку, найбільш загальними проблемами становлення та розвитку політичної аналітики та прогнозування є:

- проблема адаптації загальних і спеціальних методів прогнозування до вивчення специфічних та по-своєму унікальних політичних явищ і процесів;
- розробка стратегічних планів розвитку нашої держави проводиться без проведення попередніх прогнозних досліджень;
- політичні рішення приймаються здебільшого не на основі даних аналітичних досліджень, а виходячи з корпоративних інтересів;
- актуальною для нашого суспільства залишається проблема підготовки фахівців з прикладного політичного аналізу та прогнозування для державних структур.

Саме тому проблема стандартів якісного політичного аналізу та прогнозування для надійної фіксації змін, вияву механізмів політичної динаміки, для реалізації адекватної стратегії прийняття політичних рішень набуває особливої актуальності.

Таким чином, розвиток та інституціоналізація політичного аналізу та прогнозування в нашій країні залежить від наступних факторів:

- 1) подолання розриву, який зберігається, між академічною наукою та державним управлінням, яке можливе за умови створення співтовариства професіоналів з прикладного політичного аналізу
- 2) зростання рівня “запиту” політичної еліти на аналітичну продукцію;
- 3) налагодження системи підготовки кадрів з прикладного політичного аналізу для підвищення рівня аналітичної роботи, в тому числі, і у сфері державної служби.

#### Література:

1. Браун П. Посібник з аналізу державної політики / П. Браун ; пер. з англ. – К. : Основи, 2000. – 243 с.
2. Веймер Д. Л. Аналіз політики: концепції, практика / Д. Л. Веймер, Е. Р. Вайнінг ; пер. з англ. І. Дзюби, А. Олійника ; наук. ред. О. Кілієвич. – К. : Основи, 1998. – 654 с.
3. Гончаренко А. Н. Прогнозирование и политика. Генезис и эволюция прогнозирования в системе национальной безопасности и внешнеполитическом механизме США / А. Н. Гончаренко. – К. : Наук. думка, 1993 г. – 425 с.
4. Матвієнко В. Я. Прогностика / В. Я. Матвієнко. – К. : Українські пропілеї, 2000. – 484 с.
5. Ребкало В. А. Стратегічне прогнозування як інструментарій державної політики / В. А. Ребкало, В. В. Тертичка // Вісник УАДУ. – 2002. – № 3. – С. 216–224.
6. Тертичка В. Проблеми економічного прогнозування в державній політиці / В. Тертичка // Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід : зб. наук. пр. ; за заг. ред. В. М. Князева. – К., 2007. – С. 64–75.

Надійшла до редколегії 24.10.2013 р.

УДК 351.746.1

М. Ф. КРИШТАНОВИЧ

## МІСЦЕ І РОЛЬ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ У СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

*Проаналізовано й уточнено місце, роль та головні функції діяльності органів внутрішніх справ України в системі забезпечення національної безпеки.*

**Ключові слова:** національна безпека, громадська безпека, державне управління, МВС, завдання і функції ОВС.

*In this research were analyzed and clarified the place and role of Ukrainian organs of internal affairs in the supporting system of national security. The main functions of the organs of internal affairs in this sphere were discovered.*

**Key words:** national security, civil security, public administration organs, Ministry of internal affairs, tasks and functions of the organs of internal affairs.

У комплексі заходів, які проводяться органами державного управління у сфері національної безпеки, важлива роль належить органам внутрішніх справ, які є найчисленнішими серед правоохоронних органів України [8]. Пошук і протидія реальним загрозам національній безпеці, що походять з боку порушень громадського порядку та громадської безпеки, вимагали чіткого визначення в цьому процесі ролі органів внутрішніх справ України. Саме діяльність цих органів є надійною гарантією громадської безпеки, необхідної для захисту життя, здоров'я, честі, гідності громадян, їх законних інтересів, забезпечення суспільного спокою, охорони майна, створення реальних умов для нормального функціонування держави та її органів, об'єднань громадян, трудових колективів.

Слід зазначити, що певна увага окремим аспектам досліджуваної теми приділена у працях В. Абрамова, В. Білоуса, В. Богдановича, В. Горбуліна, А. Дацюка, О. Дзьобана, І. Завидняка, А. Качинського, О. Ліпкана, Р. Марутяна, О. Масенцова, Р. Мошинського, Н. Нижник, П. Петрова, Г. Ситника та інших дослідників [10], які висвітлюють загальні питання забезпечення національної безпеки України, проте напрямів і функцій органів внутрішніх справ не розкривають.

Мета статті – проаналізувати і уточнити місце та роль органів внутрішніх справ України в системі забезпечення національної безпеки, розкрити головні функції МВС України та його підрозділів у процесі безпосереднього гарантування належного рівня національної безпеки, визначити шляхи підвищення ефективності діяльності ОВС у цій сфері.



Сьогодні діяльність ОВС у сфері забезпечення національної безпеки носить досить складний характер. У механізмі держави вони не є спеціальними органами, покликаними безпосередньо гарантувати належний рівень національної безпеки (як Служба безпеки України), але в силу багатоаспектності й багатофункціональності їх діяльності із протидії широкому колу загроз національна безпека, а саме національні інтереси, є об'єктом їх захисту. Сфера забезпечення національної безпеки ОВС України містить у собі декілька груп суспільних відносин, зокрема організацію боротьби зі злочинністю (у тому числі й з організованою); забезпечення громадського порядку і громадської безпеки; паспортної системи; режиму проживання тощо.

Об'єктивню існуючий взаємозв'язок цих суспільних відносин дає змогу розглядати їх як цілісний складний об'єкт національної безпеки у сфері управління внутрішніми справами. Разом з тим у теоретичному плані та практичній діяльності потрібно мати на увазі, що ці суспільні відносини не є ідентичними. Це – самостійні інститути, що визначають головні напрямки діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення основних об'єктів національної безпеки (особистості, суспільства, держави) від явних і потенційних загроз, джерела яких можуть бути розташовані на території України або за її межами.

Нормативні акти, що регулюють діяльність органів внутрішніх справ щодо національної безпеки, покладають на них низку завдань, до яких належать: гарантування особистої безпеки громадян, захист їх прав, свобод та законних інтересів; охорона й забезпечення громадського порядку; попередження правопорушень та їх усунення; забезпечення громадської безпеки та безпеки дорожнього руху; захист усіх форм власності від злочинного посягання; виявлення й розкриття злочинів, розшук осіб, які їх скоїли; захист природного середовища; виконання кримінальних покарань і адміністративних стягнень та гарантування безпеки інших цінностей особи, суспільства і держави.

Для безпосереднього виконання цих завдань органам внутрішніх справ надається відповідна система прав і функціональних обов'язків. Діяльність органів внутрішніх справ містить низку організаційно-правових форм, що характеризуються специфічними ознаками й призначеннями, а саме: адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, виконавчу та охоронну функції. Усі функції нерозривно пов'язані між собою й утворюють єдиний комплекс діяльності органів внутрішніх справ щодо охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки та боротьби зі злочинністю як головною загрозою цим та іншим об'єктам національної безпеки [6, с. 85]. При цьому зміст і діяльність ОВС визначається рівнем і напрямком загроз життєво важливим інтересам України.

Організацію і координацію діяльності ОВС щодо забезпечення національної безпеки, зокрема захист прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, охорону громадського порядку та забезпечення безпеки громадян здійснює Міністерство внутрішніх

справ України [11]. Воно є одним із основних суб'єктів системи забезпечення національної безпеки України, який формує збалансовану державну політику та проводить комплекс узгоджених заходів щодо захисту національних інтересів у політичній, економічній, соціальній, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах від внутрішніх і зовнішніх загроз.

Такий статус МВС як однієї з головних “силових” структур держави щодо забезпечення національної безпеки є небезпідставним. Міністерство, зокрема, має право одержувати від міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади, підприємств, установ і організацій відомості, необхідні для виконання покладених на нього завдань. Жодне з міністерств України, крім Міністерства фінансів та Міністерства статистики, таких повноважень не має. Важливим також є те, що на основі й на виконання чинного законодавства України МВС у межах своїх повноважень видає накази, самостійно організуючи і контролюючи їх виконання, а в разі потреби видає разом з іншими центральними органами державної виконавчої влади та місцевими державними адміністраціями спільні акти (наприклад, організацію спільного патрулювання співробітників ОВС і військово-службовців Збройних Сил України тощо).

Міністерство внутрішніх справ як керівний орган системи ОВС бере участь у розробці та реалізації державної політики щодо забезпечення національної безпеки, а саме: боротьби зі злочинністю, забезпечує на всіх рівнях запобігання злочинам, їх припинення, розкриття і розслідування, організує розшук осіб, які вчинили злочини, вживає заходів щодо усунення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень.

Відповідно до цієї мети будувалась вся система державного управління ОВС України [12]. Система ОВС України включає групи структурних підрозділів:

- галузеві служби (підрозділи), які реалізують основні функції зазначених органів, а саме: міліція, слідчі апарати, внутрішні війська;
- функціональні служби (підрозділи), які виконують забезпечувальні функції цих органів: кадрові, фінансово-економічні, господарські, медичної служби;
- загального керівництва: керівники служб (підрозділів), штаби, чергові частини, інформаційно-аналітичні центри, апарат міністра.

Певні особливості щодо управління і функціонування має організація діяльності ОВС на транспорті, яка побудована з урахуванням специфіки забезпечення охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю на залізничному, повітряному, морському і річковому транспорті.

Слід зазначити, що система органів внутрішніх справ водночас не тільки управляє, але й управляється, тобто фактично виступає як об'єкт та суб'єкт управління. Результативність функціонування підрозділів і служб органів внутрішніх справ багато в чому залежить від ефективності управління ними. Як різновид державного управління воно має

забезпечувати взаємодію системи, підрозділів і служб органів внутрішніх справ як єдиного цілого з метою виконання поставлених перед ними завдань у сфері забезпечення національної безпеки держави [1, с. 61].

Міністерство внутрішніх справ України здійснює керівництво в двох головних формах: 1) централізоване керівництво; 2) безпосереднє оперативне управління. Централізоване керівництво полягає в керівній діяльності щодо найважливіших питань роботи органів внутрішніх справ, визначенні головних її напрямів; удосконаленні системи управління й організації праці; виданні відомчих нормативних актів; веденні обліку та розподілу людських і матеріально-технічних ресурсів; здійсненні координуючих, контролюючих функцій, а також в інспектуванні; вивченні, узагальненні та розповсюдженні позитивного досвіду організації охорони громадського порядку і боротьби із злочинністю; установленні на основі законодавства України порядку та методики оперативно-службової й організаційної діяльності органів внутрішніх справ.

Безпосереднє оперативне управління здійснюється МВС України у випадках його прямого управлінського зв'язку з підлеглими органами внутрішніх справ усіх рівнів. Міністерство управляє на території України органами, службами, організаціями, внутрішніми військами, відомчими навчальними закладами, науково-дослідними установами, органами матеріально-технічного забезпечення та іншими установами, які належать до системи Міністерства. Функції оперативного управління МВС України реалізує, як правило, відносно безпосередньо підлеглих йому органів, служб, установ і організацій.

Керівництво у сфері внутрішніх справ МВС здійснює, як правило, через головні управління та управління галузевих служб, ГУМВС, УМВС в областях і містах Києві та Севастополі, Автономній Республіці Крим та керує органами, установами й організаціями, безпосередньо підпорядкованими Міністерству.

Система місцевих органів внутрішніх справ включає такі структурні елементи: управління (головні управління) внутрішніх справ МВС України в Криму, в областях, містах, відділи (управління) внутрішніх справ у районах (районні у містах) і лінійні відділи (управління) внутрішніх справ. Управління (головні управління) внутрішніх справ МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі створюються відповідно до чинного законодавства України. Вони безпосередньо на місцях здійснюють функції виконавчої влади в галузі внутрішніх справ, виконуючи поставлені перед ними завдання через підпорядковані їм відповідні служби та міські, районні відділи (управління) внутрішніх справ [2].

Управління (головні управління) внутрішніх справ МВС України є апаратом, що безпосередньо виконує завдання по боротьбі зі злочинністю, охороні громадського порядку в межах наданих їм повноважень. Їх очолюють начальники, які призначаються на посаду наказом Міністра внутрішніх справ України.

Основними формами управлінської діяльності зазначених органів є: видання наказів, інструкцій і вказівок, затвердження планів заходів, здійснення контрольних функцій, проведення семінарів-нарад, зборів тощо. Кожна галузева служба (підрозділ) має певну внутрішню структуру, яка формується відповідно до виконуваних нею завдань і функцій. Зокрема, до складу управління (головного управління) внутрішніх справ МВС України входять відділи (управління): карного розшуку; державної служби боротьби з економічною злочинністю; боротьби з організованою злочинністю; адміністративної служби міліції; державної автомобільної інспекції; організації роботи дільничних інспекторів міліції; слідчі підрозділи; підрозділи дізнання; державної служби охорони; штабні підрозділи; реєстраційної і міграційної роботи та інші [1, с. 64–68].

Міські (районні) відділи (управління) внутрішніх справ практично реалізують загальні для всіх ланок завдання, які визначаються законами України, указами Президента України, постановами та розпорядженнями Кабінету Міністрів України, а також актами органів місцевого самоврядування. На основі законів і підзаконних актів МВС України, шляхом видання наказів (інструкцій) визначає форми і методи діяльності апаратів внутрішніх справ на місцях для виконання поставлених завдань.

Місцевим органам внутрішніх справ належить провідна роль в охороні громадського порядку, боротьбі зі злочинністю, оскільки безпосередньо вони своїми силами й засобами забезпечують порядок у громадських місцях, запобігають правопорушенням і припиняють їх. Структура міських і районних відділів (управлінь) внутрішніх справ відповідає їхнім основним функціям. Вона визначається штатними розписами, в яких дається найменування посад, чисельність і посадові оклади. Міністерство внутрішніх справ України в межах штатної чисельності та фонду заробітної плати затверджує штати відповідних органів внутрішніх справ.

Керують міськими, районними відділами (управліннями) начальники, які призначаються на посаду наказом начальника УВС (ГУВС) за узгодженням з МВС України. До складу відділів (управлінь) місцевих органів внутрішніх справ входять: штаб, відділ (відділення) карного розшуку, відділ служби по боротьбі з економічною злочинністю, слідчий підрозділ, підрозділ державної автомобільної інспекції, паспортні служби, інспекція виправних робіт, служба дільничних інспекторів міліції. При відділах (управліннях) внутрішніх справ існують також відділи (управління) державної служби охорони [7, с. 172].

Особливе місце органів внутрішніх справ у системі забезпечення національної безпеки зумовлене обсягом і складністю їх роботи в галузі здійснення правоохоронної діяльності, а також тим, що на них покладається основний тягар боротьби зі злочинністю та роботи з профілактики й запобігання злочинів з метою реалізації єдиної державної політики боротьби зі злочинністю, яка є складовою внутрішньої політики суверенної та незалежної України.

Стосовно функцій органів внутрішніх справ, то вони були визначені не тільки в законах України, а й у низці підзаконних актів, зокрема, в Положенні про Міністерство внутрішніх справ України (затверджене Розпорядженням Президента України від 7 жовтня 1992 р.) [9], у Положенні про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ Української РСР (затверджене постановою Кабінету Міністрів УРСР від 29 липня 1991 р.) [3, с. 438–463], у Дисциплінарному статуті органів внутрішніх справ Української РСР (затверджений Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 29 липня 1991 р.) [Там же, с. 464–474] та ін.

Функції органів внутрішніх справ поділяються на три групи: основні, забезпечувальні і загального керівництва [13, с. 60]. До основних функцій ОВС належать: гарантування особистої безпеки громадян, захист їх прав, свобод та законних інтересів; забезпечення охорони громадського порядку; запобігання, припинення злочинів та інших правопорушень; своєчасне виявлення, розкриття і розслідування злочинів і розшук осіб, які їх вчинили; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних посягань; виконання адміністративних стягнень; гарантування пожежної безпеки тощо.

Функції забезпечення спрямовані на забезпечення ефективної діяльності органів внутрішніх справ. До них належать матеріально-технічне постачання, фінансове забезпечення, забезпечення умов праці співробітників зазначених органів тощо.

Функції загального керівництва забезпечують ефективність управління органами системи МВС України у процесі забезпечення національної безпеки держави, громадського порядку та боротьби зі злочинністю.

Слід зазначити, що єдиною системою органів, яка входить до структури Міністерства внутрішніх справ України і виконує адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, виконавчу та охоронну (на договірних засадах) функції, є міліція. Компетенція, завдання та функції міліції виявляються через її організаційну структуру, яка характеризується такими складовими: кримінальна міліція; міліція громадської безпеки; транспортна міліція як спеціалізований орган внутрішніх справ; державна автомобільна інспекція; міліція охорони, що складається з підрозділів (управлінь, відділів охорони при територіальних органах внутрішніх справ, які охороняють окремі підприємства, споруди та інші найважливіші об'єкти (установи Національного банку України, державні архіви, музеї, водосховища з питною водою, гідровузли і водозабірні станції, метрополітен) та ін; спеціальна міліція, яка включає підрозділи внутрішніх справ, які мають свою специфіку, зумовлену завданнями, покладеними на них (підрозділ особливого призначення “Беркут”; спеціальний загін особливого призначення при Департаменті ДАІ МВС України “Кобра”; спеціальний підрозділ судової міліції “Грифон”; підрозділ міліції охорони “Титан”) [4].

Пряме законодавче закріплення діяльності ОВС щодо забезпечення національної безпеки знайшла в Законі України від 19 червня 2003 р. “Про

основи національної безпеки України” [14], в якому МВС України визначено одним із суб’єктів забезпечення національної безпеки як однієї із найважливіших сфер державної політики України. При цьому вся їх діяльність щодо забезпечення національної безпеки має бути спрямована на захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, при якій забезпечується стабільний розвиток суспільства, своєчасне виявлення, відвернення і нейтралізація реальних і потенційних загроз національним інтересам [15].

Відповідно до Закону України “Про міліцію”, а також “Концепції розвитку органів внутрішніх справ України в XXI столітті” [5] основними їх завданнями щодо забезпечення національної безпеки України є:

- 1) забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів;
- 2) боротьба з організованою злочинністю: виявлення та припинення діяльності організованих злочинних груп, банд, інших злочинних формувань із міжрегіональними і міжнародними зв’язками, а також контрабандистськими групами, які спеціалізуються на наркобізнесі, встановлення їх корумпованих зв’язків в органах влади;
- 3) боротьба з економічною злочинністю в найбільш криміногенних і важливих для економіки України сферах, насамперед кредитно-фінансової та банківської;
- 4) боротьба з корупцією, білокомірцевою злочинністю;
- 5) боротьба з нелегальною міграцією;
- 6) боротьба з тероризмом та іншими формами екстремізму;
- 7) охорона суспільного порядку і забезпечення громадської і особистої безпеки;
- 8) участь у забезпечення екологічної безпеки (забезпечення карантинних заходів, режиму надзвичайного положення при катастрофах різного походження тощо);
- 9) участь у забезпеченні інформаційної безпеки;
- 10) участь у забезпеченні міжнародної безпеки (організація співробітництва з міжнародними організаціями з проблем національної безпеки, участь у миротворчих, рятувальних і гуманітарних операціях під егідою ООН, ОБСЄ).

Таким чином, у подальшому надійність і ефективність захисту життєво важливих інтересів України органами внутрішніх справ буде залежити: по-перше, від вироблення науково обґрунтованої концепції діяльності ОВС щодо забезпечення національної безпеки; по-друге, від створення ефективної системи гарантування національної безпеки і механізму її реалізації; по-третє, від розвитку законодавства в галузі національної безпеки і організаційно-правових засад функціонування ОВС; по-четверте, від підвищення управлінської діяльності органів державного управління щодо координації всіх суб’єктів національної безпеки з метою відвернення виявлення і усунення явних і потенційних внутрішніх і зовнішніх загроз Україні.

## Література:

1. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України: підручник / О. М. Бандурка. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
2. Загуменна Ю. О. Особливості реалізації правоохоронної функції держави органами внутрішніх справ України / Ю. О. Загуменна // Європейські перспективи. Право. – 2010. – 4. – С. 188–194.
3. Збірник нормативних актів України з питань правопорядку. – К. : МВС України, 1993. – 583 с.
4. Колпаков В. К. Адміністративне право України : навч. посіб. / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 544 с.
5. Концепція розвитку органів внутрішніх справ України в XXI столітті / за ред. Я. Ю. Кондратьєва. – К. : НАВСУ, 1999. – 27 с.
6. Національна безпека : навч. посіб. / Я. Й. Малик, О. І. Береза, М. Ф. Криштанович. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. – 280 с.
7. Національна безпека: нормативно-правові акти / упоряд. : Я. Й. Малик, О. І. Береза, М. Ф. Криштанович. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. – 556 с.
8. Пікуля Т. О. Правоохоронні органи України в механізмі держави : монографія / Т. О. Пікуля ; МВС України ; КНУВС ; Київськ. юрид. ін-т. – Тернопіль : Астон, 2005. – 199 с.
9. Положення про Міністерство внутрішніх справ України : розпорядження Президента України від 7 жовтня 1992 р. // Голос України. – 1992. – 20 жовт.
10. Проблеми забезпечення національної безпеки України на сучасному етапі державотворення : матеріали круглого столу (Київ, 21 жовт. 2010 р.) ; НАДУ при Президенті України ; за заг. ред. Г. П. Ситника. – К. : НАДУ, 2011. – 72 с.
11. Про затвердження положення про Міністерство внутрішніх справ України : Указ Президента України № 1138 від 17 жовтня 2000 р. // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 42. – Ст. 1774.
12. Про Концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України : постанова Кабінету Міністрів України від 24 квітня 1996 р. № 456 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
13. Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 р. // ВВР України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
14. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 р. № 964 // ВВР України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
15. Шляхи удосконалення системи державного управління забезпеченням національної безпеки України : навч. посіб. : у 2 ч. / Г. П. Ситник, А. В. Дацюк, Р. Р. Марутян [та ін.]. – К. : НАДУ, 2011. – Ч. 1. – 44 с.

Надійшла до редколегії 27.06.2013 р.

УДК 35.072:316.61

Н. Ф. СЕЛЮТІНА

**МОДЕЛЬ ВЗАЄМОДІЇ ВЛАДИ ТА НАСЕЛЕННЯ НА РІВНІ ІНДИВІДА**

*Розглянуто поняття “соціокультурність”, його принцип подвійності, визначено, що поряд з людиною, суспільством і культурою невід’ємним компонентом соціокультурного явища є взаємодія, яка виступає основою функціонування суспільства, зроблено спробу побудови моделі взаємодії влади та населення на рівні індивіда на концептуальних засадах соціокультурного підходу.*

**Ключові слова:** соціокультурність, соціокультурний підхід, взаємодія соціальних суб’єктів, суб’єкти взаємодії.

*The concept “social culturalism” and its duality are being revealed in the article. It is denoted that alongside with a human, society and culture there is an interaction that is the basis for social activity. The attempt is being made to structure authority and population interaction model at the level of individuum on the basis of conceptual principles of social and cultural approach.*

**Key words:** concept “social culturalism” socio-cultural approach, interaction, interaction of social subject, subject, of interaction.

У сучасному українському суспільстві, як і в будь-якому соціумі, особливо в тому, який трансформується, у результаті суспільно-економічних перетворень відбуваються соціокультурні зміни. Необхідність оцінки трансформаційних змін, їх причин та наслідків обумовила формування методології соціокультурного підходу.

Під час здійснення ринкових реформ на пострадянському просторі (середина 1990-х рр.) соціокультурний підхід докладно викладено в публікаціях з проблем праці. Основу складають ціннісні аспекти праці та неформальні норми, що характеризують суперечливу взаємодію старого (радянського) і нового (пострадянського) або традиційного і ринкового (інноваційного) у трудових відносинах на підприємствах і трудовому колективі. Але поряд з трудовими відносинами існують й інші форми взаємодії. Наприклад, одними із взаємодій у сфері державного управління є взаємодії між громадянами / їх об’єднаннями і державними службовцями / посадовими особами місцевого самоврядування. Даному напрямку досліджень науковці, які стоять на засадах соціокультурного підходу, ще тільки починають приділяти належну увагу, хоча на сучасному етапі розвитку нашої держави актуальність та необхідність таких досліджень є очевидною через низьку результативність побудови громадянського суспільства в Україні. Соціокультурний підхід демонструє зіткнення двох культур: прозахідної і про радянської, виявляє позитивні та негативні наслідки реалізації державної політики та їх причини.



Концептуалізація соціокультурного підходу, його методологічна розробка здійснюється російськими філософами, серед яких О. Ахієзер, В. Біблер, М. Каган, М. Лапін, В. Стьопін, Б. Єрасов, С. Крапівенський, М. Петров, В. Фофанов. В Україні в межах соціокультурного підходу слід відмітити напрацювання таких учених соціологів, як Н. Черниш, О. Воловодова, С. Бабенко, О. Ровенчак та ін.

Дослідники, які використовують соціокультурний підхід, роблять акцент на проблемах поєднання ринкових відносин із культурою патерналізму [4, с. 21–32], на співвідношення традиційного та раціонального у трудовій культурі працівників підприємств з різними формами власності [8, с. 8–14], на взаємодії патерналістських та партнерських орієнтацій робочих у взаєминах із керівництвом і колективістських і індивідуалістичних орієнтацій у взаєминах з товаришами по роботі [6, с. 50–67].

Метою даної статті є розробка моделі взаємодії влади та населення на рівні індивіда, яка базується на концептуальних засадах соціокультурного підходу.

Учені зійшлись у висновку, що використання категорії “соціокультурність” є найбільш ефективним до суспільств, які трансформуються, а не до суспільств, які мають стабільний тип розвитку. Саме аналіз трансформаційних процесів (протистояння минулого та сучасного, традицій та інновацій, радянського та пострадянського) потребують включення до інструментарію дослідження принципів, які складають сутність фундаментального соціокультурного протиріччя. Аналіз взаємодії між суб’єктивним “культурним” та об’єктивним “соціальним” надає можливість спостерігати протидію старого та нового: як старе здійснює опір новому, як нове поглинає старе і як з’являються нові форми, що утворюються на поєднанні старого та нового. Під “культурним” розуміються суб’єктивні уявлення, думки, здібності індивідів, а під “соціальним” – обмеження, що утворюють соціальні відносини, соціальні інститути [5, с. 89-92].

Особливу увагу привертає принцип подвійності соціокультурності, який констатує наявність напруженості й співвідношення соціального та культурного. Дихотомія соціально-культурне не тільки відображає опозиційність її елементів, а й рух один до одного, напрям якого в основному залежить від ціннісної орієнтації суб’єкта [1, с. 160–161]. За такого підходу увагу дослідника направлено як на виявлення співвідношення і особливостей взаємодії старого (традиційного) і нового (інноваційного), так і на виявлення тих проміжних “гібридних” утворень, які виникають у процесі такої взаємодії.

Слід відмітити, що, на думку О. Темницького, соціокультурні протиріччя будь-якого рівня соціальних відносин, від індивідуальних до глобальних, не потребують повного вирішення через те, що саме в реальних взаємодіях культурних програм та їх носіїв (якими можуть бути як індивіди, так й соціальні групи) з рамками соціальних відносин, які постійно відтворюються, є джерелом постійної активності соціальних дій. У реальності існують

суспільства, які функціонують на основі певних співвідношень норм і цінностей культури із соціальними відносинами. Тому подвійність соціокультурного є постійним джерелом соціальної активності людей [5, с. 92].

Таким чином, дослідницький потенціал категорії “соціокультурність” пояснює існування та необхідність парадоксальних соціальних явищ суспільств, що трансформуються, відображаючи наявність базового соціокультурного протиріччя. Напружене співвідношення між проявами культурного (наприклад, ціннісних орієнтацій на продовження ринкових перетворень) та соціального (певне статусне закріплення таких перетворень у нових соціальних відносинах) – природне і необхідне.

Так, ще Вернер Зомбарт відмічав, що культура кожного народу з його унікальним набором характеристик є причиною відмінності у структурах їх суспільств однакових соціальних інститутів. Однак він не виключав зі списку причин і розходження в темпах економічного розвитку, яке веде до того, що в суспільствах різних культур починає деформуватися внутрішня структура соціальних інститутів. Сучасні глобалізаційні процеси, які замінюють систему цінностей локальної культури іншими цінностями, ставить нагальні питання про моделі розвитку соціуму і культури [2].

П. Сорокін, розглядаючи структуру соціокультурного явища, визначив такі його компоненти: суб'єкти взаємодії (“мислячі, діючі і реагуючі люди”); значення, цінності і норми, які виступають умовою взаємодії; дії і матеріальні артефакти, які дозволяють об'єктивувати і соціалізувати вищевказані значення, цінності і норми [7, с. 215–234].

Усі ці компоненти утворюють єдине ціле, одне не може існувати поза зв'язком з іншим. П. Сорокін відмічав, що наявність у структурі соціокультурного явища трьох компонентів не може розглядатись без урахування специфіки самої взаємодії між цими компонентами. До факторів, що формують природу соціокультурного явища, П. Сорокін відносив такі:

- кількість індивідів, які взаємодіють;
- якості індивідів (раса, національність, плем'я й тощо), які взаємодіють;
- характер дії.

Отже, невід'ємним компонентом соціокультурного явища, поряд з людиною, суспільством і культурою є взаємодія, яка реалізується через комунікацію. Ми вважаємо, що джерелом соціокультурного явища є взаємодія, і саме взаємодія може бути предметом дослідження в аналізі трансформаційних процесів сучасного українського суспільства. Розуміння і пояснення моделей розвитку країни має базуватися на врахуванні зміни характеру взаємодій між суб'єктами. Тому дослідження особливостей взаємодії влади та населення надасть можливість більш чітко зрозуміти трансформаційні процеси, що відбуваються в державному управлінні та місцевому самоврядуванні в Україні.

Під час аналізу принципів соціокультурного підходу, які було сформульовано М. Лапіним, можна визначити, що категорія “взаємодія” є основою функціонування суспільства, яке розглядається як цілісна

соціокультурна система [3, с. 5-6]. Так, перший вихідний принцип – принцип людини активної, або, як його ще визначає М. Лапін, принцип людської взаємодії, констатує, що людина є біосоціокультурною істотою, яка усвідомлює, що її дії є компонентом взаємодії з іншими суб'єктами. Будь-який соціокультурний феномен є результатом взаємодії двох і більше індивідів. Культура та соціальність наявні в будь-якій людській спільності, відповідно до принципу взаємопроникнення культури та соціальності, вони постійно взаємопов'язані та здійснюють взаємовплив один на одного. Для ефективної взаємодії між суб'єктами дії необхідне виконання принципу антропосоцієтальності відповідності, який означає сумісність особистісно-поведінкових характеристик суспільства (єдність культури та соціальності). Динамічна рівновага між культурними та соціальними компонентами принципу соціокультурного балансу – це необхідна умова стійкості суспільства. Принцип симетрії і взаємообратимості соцієтальних процесів – ствердження бінарності і оборотності соцієтальних процесів. Соціокультурний підхід, постулюючи наявність у суспільстві бінарних процесів, що визначають його еволюцію, припускає вирішення кризових ситуацій і періоди стабільного розвитку суспільства. Принцип незворотності еволюції соціокультурної системи як цілого означає, що під час віддалення системи від точки рівноваги, порушується симетрія процесів та структур і з'являється здатність системи до утворення якісно інших за характером соціокультурних явищ на певному етапі еволюції

Таким чином, дослідження взаємодії соціальних суб'єктів надає можливість більш чітко дослідити проблеми соціокультурної трансформації суспільств, що змінюються. Вищезазначені принципи утворюють методологічну базу соціокультурного підходу й можуть бути використані для аналізу розвитку нашої країни, у тому числі й механізмів державного управління.

Людина, яка реалізує себе в соціальних діях, є джерелом руху соціокультурної системи. Дії людини – *homo activus* – є взаємодіями, за визначенням М. Вебера, через те, що вони мають значення для інших людей. Суб'єктами дій/взаємодій можуть бути як індивіди, так і соціальні групи, організації тощо.

У державному управлінні/місцевому самоврядуванні суб'єктом управлінської дії є держаний службовець/посадова особа місцевого самоврядування або орган влади. Якщо відносини між владою та населенням розглядати як партнерські, то вони набувають характеру суб'єкт-суб'єктних відносин і суб'єктом виступають як представники влади (особа, яка займає певну посаду в органах державної влади чи органах місцевого самоврядування або сам цей орган), так і представники населення (окремі громадяни, їх об'єднання, організації). Наявність суб'єкт-суб'єктних відносин у взаємодії влади та населення є необхідною умовою функціонування демократичної держави та громадянського суспільства, побудова яких оголошена й поступово реалізується в Україні.

Виходячи із суб'єктів взаємодії, можна визначити три рівні управлінської дії:

1) рівень взаємодії індивід-індивід (громадянин і державний службовець/посадова особа місцевого самоврядування);

2) рівень взаємодії індивід–організація а) громадянин та орган виконавчої влади/орган місцевого самоврядування; б) державний службовець/посадова особа місцевого самоврядування – об'єднання громадян/громадська організація);

3) рівень взаємодії організація-організація (об'єднання громадян/громадська організація та орган виконавчої влади/орган місцевого самоврядування).

Розглянемо модель взаємодії на першому рівні управлінської дії. Вона складається з чотирьох елементів: управлінський вплив, потреби, цінності та норми, дії (рисунок).

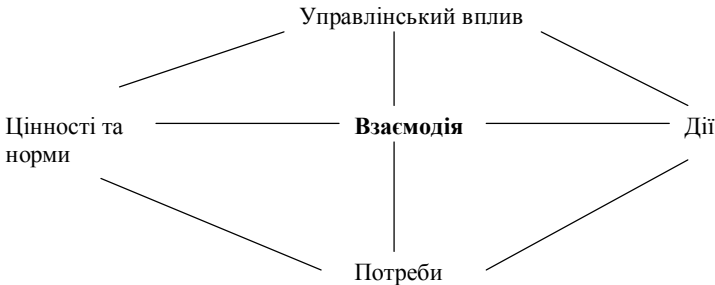


Рисунок. Модель взаємодії влади та населення на рівні індивід-індивід

Елементи моделі обумовлюються соціально-психологічною структурою самоідентифікації особи, яка виступає суб'єктом взаємодії, її цінностями та установками, соціальними ролями та статусами, потребами та інтересами, стимулами та мотивами, ступенем її задоволеності та іншими характеристиками особистості.

На вертикальній вісі знаходяться потреби та управлінський вплив, а на горизонтальній – цінності та норми і дії. Перехрестя цих вісей утворює взаємодію громадянина та державного службовця/посадової особи місцевого самоврядування. Отже, за наявності та взаємообумовленості елементів моделі можлива взаємодія.

Кожний елемент взаємопов'язаний з трьома іншими, так що будь-який аспект чотирифункціональний. Так, управлінський вплив здійснюється під тиском потреб, упродовж або в протидію діям і латентною базою його формування є цінності та норми. Потреби виникають на основі ціннісних настанов суб'єкту взаємодії, задовольняються через управлінський вплив та дії. Цінності та норми формуються, крім інших факторів соціалізаційної інтеграції, під впливом певного типу управлінського впливу, унормованих (як формально, юридично, так й традиційно) дій і потреб, що виникають у

конкретний історично-культурний період. Дії одного суб'єкта обумовлюються потребами та цінностями під впливом управління іншим суб'єктом.

Таким чином, можна дійти висновку, що до визначених П. Сорокіним компонентів соціокультурного явища треба додати взаємодію. Саме розуміння особливостей перетворень характеру взаємодій соціальних суб'єктів формує пояснювальний ресурс моделей розвитку країни. У сфері державного управління та місцевого самоврядування на першому рівні управлінської дії – індивід-індивід (взаємодія громадянина та державного службовця/посадової особи місцевого самоврядування) взаємодія виникає за наявності потреб суб'єктів взаємодії, які вимагають їх задоволення, що може бути реалізовано через управлінський вплив, характер якого обумовлюється цінностями, нормами та діями суб'єктів взаємодії.

#### Література:

1. Ахиезер А. С. Россия: критика исторического опыта. Т.1: От прошлого к будущему / А. С. Ахиезер. – Новосибирск : Сибирский хронограф, 1998. – 783 с.
2. Зомбарт В. Избранные работы / В. Зомбарт [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://bookz.ru/book>.
3. Лапин Н. И. Социокультурный подход и социетально-функциональные структуры / Н. И. Лапин // Социологические исследования. – 2000. – № 7. – С. 3–12.
4. Плинер Ю. Е. Патернализм как парадигма отношений на производстве (PRO и CONTRA) / Ю. Е. Плинер, А. В. Корсаков, О. А. Соболева // Изменения в мотивации труда в новых условиях. – М. : НИИ труда, 1992. – С. 21–32.
5. Темницкий А. Л. Исследовательские возможности категории “социокультурность” / А. Л. Темницкий // Социология: 4М. – 2007. – № 24. – С. 81–101.
6. Трудовые отношения на новом частном предприятии (социологический анализ данных трех исследований) / отв. ред. А. Л. Темницкий. – М. : ИС РАН, 2000. – 325 с.
7. Сорокин П. А. Человек, цивилизация, общество / А. П. Сорокин ; [общ. ред., сост. и предисл. А. Ю. Союмонов ; пер. с англ. С. А. Сидоренко]. – М. : Политиздат, 1992. – 543 с.
8. Шершнева Е. Л. Культура труда в процессе социально-экономических преобразований: опыт эмпирического исследования на промышленных предприятиях России / Е. Л. Шершнева, Ю. Фельдхофф. – СПб. : Петрополис, 1999. – С. 8–14.

Надійшла до редколегії 08.11.2013 р.

УДК 35.349

В. В. СОБЧЕНКО

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЧАСУ ВІДПОЧИНКУ**

*Проаналізовано чинне законодавство України щодо визначення “часу відпочинку” та його видів. Акцентовано увагу на особливостях застосування Закону України “Про державну службу” в частині надання щорічної відпустки та відкликання з відпустки державних службовців.*

**Ключові слова:** час відпочинку; щорічна відпустка; відкликання зі щорічної відпустки.

*The article analyzes the current legislation of Ukraine concerning the definition of “time off” and its species. Attention is focused on the specifics of the Law of Ukraine “On Civil Service” in the part of annual leave and recall from leave civil servants.*

**Key words:** rest periods, annual leave, withdrawal of annual leave.

У сучасних умовах реформування і оновлення трудового законодавства України регулювання трудових відносин взагалі і питань часу відпочинку зокрема набуває великого значення.

Стаття 45 Конституції України гарантує всім працюючим право на відпочинок [1]. Трудове законодавство не визначає поняття “час відпочинку”. Однак такий термін застосовується в науці трудового права. Законодавець час відпочинку протиставляє робочому часу, тому можна вважати, що весь час, який є поза межами робочого часу, є часом відпочинку працівника, що перебуває у трудових відносинах.

Згадаємо, що нормальна тривалість робочого часу в Україні не може перевищувати 40 год. тиждень, ст. 50 КЗпП України [2]. Законом України “Про державну службу”, ст. 20 [3] та новим аналогічним Законом, ст. 50 [4] передбачено, що тривалість робочого часу державних службовців визначається відповідно до законодавства про працю України. Час відпочинку визначається у правничій літературі як час, протягом якого працівник вільний від виконання трудових обов’язків і має право використовувати його на власний розсуд.

Вивченню правового доробку в галузі регулювання трудових відносин загалом та часу відпочинку зокрема присвячено певну увагу у працях вітчизняних авторів: Л. Гаращенко, С. Гуца, В. Завгородньої, В. Назарова, російських дослідників: О. Кайлової, І. Кисельова. Проте необхідність реформування вітчизняного законодавства зумовлює збереження актуальності наукових досліджень у цій сфері.

Виходячи з викладеного, метою роботи є виявлення сучасних тенденцій у правовому регулюванні часу відпочинку.

Основними видами часу відпочинку є: перерви протягом робочого дня, щоденний відпочинок, вихідні дні, святкові та неробочі дні, щорічні відпустки.

За чинним законодавством працівникам має надаватись, як правило, через 4 год. після початку роботи, перерва для відпочинку і харчування тривалістю не більше 2-х год., котра не включається в робочий час. Мінімальна тривалість такої перерви законодавством не передбачена, тому ця норма обов'язково має бути визначена через локальні нормативно-правові акти підприємства, організації чи установи, якими є правила внутрішнього трудового розпорядку та колективні договори. На практиці тривалість перерви коливається переважно в межах від 30 хв. до 1 години.

Не можна вважати, що перерва менше 30 хвилин буде достатньою для відпочинку і обіду, тому було б доцільно закріпити мінімальну норму перерви протягом дня. У новому Кодексі законів про працю передбачено, що час початку і закінчення перерви встановлюється правилами внутрішнього трудового розпорядку.

Оскільки перерва не включається до робочого часу, працівники можуть використовувати цей час на свій розсуд, в тому числі і відлучатись з місця роботи.

На тих роботах, де через умови виробництва встановити перерву не можна, працівникові має бути надано можливість вживати їжу протягом робочого часу. Перелік таких робіт, порядок і місце приймання їжі встановлюються власником або уповноваженим ним органом за погодженням з профспілковим комітетом підприємства, установи, організації. Оплата праці працівників у цьому разі провадиться за весь фактично відпрацьований за графіком час.

За підсумованого обліку робочого часу час перерви для відпочинку і харчування визначається графіками змінності, затверджуваними адміністрацією за погодженням з профспілковим комітетом з додержанням установлені тривалості робочого часу за тиждень або інший обліковий період. Графіки змінності доводяться до відома працівників не пізніше ніж за місяць до їхнього введення [10].

Отже, якщо за умовами праці працівники постійно мають бути присутніми на робочому місці, то перерва не встановлюється.

Оскільки згідно зі ст. 7 Закону України "Про колективні договори і угоди" [5] в колективному договорі встановлюються взаємні зобов'язання сторін щодо регулювання виробничих, трудових і соціально-економічних відносин, то режим роботи, тривалість робочого часу і часу відпочинку, в тому числі перерви для відпочинку та харчування, встановлюються роботодавцем самостійно в правилах внутрішнього трудового розпорядку або колективному договорі з дотриманням норм законодавства про працю.

Щоденний відпочинок як самостійний вид часу відпочинку спеціального закріплення в законодавстві не отримав. Але визначається він, виходячи з тривалості робочого дня. Тобто все, що є за межами робочого часу, протягом доби складає час щоденного відпочинку.

Щотижневий відпочинок – вільні від роботи дні календарного тижня. Мінімальна тривалість безперервного щотижневого відпочинку – 42 год. Вихідні дні належать до щотижневого відпочинку. Забезпечуючи працівникам реалізацію їх права на відпочинок, норми трудового законодавства забороняють їх залучати до роботи у вихідні дні. І лише у визначених у ст. 71 КЗпП України виняткових випадках, з дозволу виборного органу первинної профспілкової організації окремі працівники можуть бути залучені до роботи у вихідні дні. Це можуть бути роботи, необхідні для відвернення громадського або стихійного лиха, виробничої аварії і негайне усунення їх наслідків, відвернення нещасних випадків, загибелі або псування державного чи громадського майна, виконання невідкладних, наперед непередбачуваних робіт тощо.

Що стосується державних службовців, то для виконання невідкладної і непередбаченої роботи державні службовці зобов'язані за розпорядженням керівника органу, в якому вони працюють, з'являтися на службу у вихідні, святкові та неробочі дні, робота за які компенсується відповідно до чинного законодавства.

Оскільки на роботу у вихідні дні має бути розпорядчий документ керівника, тобто фактично вихідний день стає робочим, доцільно в цьому ж документі передбачати компенсацію, яка проводиться за згодою сторін наданням іншого дня відпочинку або у грошовій формі у подвійному розмірі. У цьому випадку успішно реалізується один із принципів трудового права – договірне встановлення умов праці, про що не можна, на жаль, сказати, коли аналізуємо ст. 20 Закону України “Про державну службу”.

Ще одним часом відпочинку є святкові та неробочі дні, запроваджені в такій назві з 1991 р. та закріплені в ст. 73 КЗпП України. Однак вбачається, що необхідно у вказану статтю внести зміни. 7 січня – Різдво Христове, Пасху (Великдень), Трійцю законодавець назвав “неробочими днями”, але ж вихідні є теж неробочими днями, оскільки робота в ці дні не проводиться і крім того, Пасха і Трійця завжди припадають на неділю. Тому цим дням найбільш правильно відповідав би термін “святкові дні”.

Одним з видів часу відпочинку, передбачених трудовим законодавством, є оплачувані щорічні відпустки.

Статтею 3 Конвенції Міжнародної організації праці № 132 (переглянута у 1970 р.) “Про оплачувані відпустки” (ратифікованою Україною у травні 2001 р. і відповідно до ст. 9 Конституції України є частиною національного законодавства України) передбачено, що кожна особа має право на щорічну оплачувану відпустку встановленої мінімальної тривалості, яка ні в якому разі не може становити менше трьох робочих тижнів за один рік роботи. На відміну від раніше чинного законодавства, яке передбачало обчислення тривалості відпустки в робочих днях, Закон України “Про відпустки” встановив їх обрахунок у календарних днях, як це прийнято у більшості зарубіжних країн [6].

Державним службовцям надається щорічна основна відпустка 30 календарних днів і за стаж державної служби понад 10 років – додаткова оплачувана відпустка тривалістю до 15 календарних днів. Мінімальна – 30



календарних днів установа з урахуванням особливого режиму робочого часу державних службовців, праця яких за характером виконуваних ними функцій назавжди може бути обмежена нормальною тривалістю робочого дня, тобто для них законодавець застосовує поняття ненормованого робочого дня.

Відповідно до вітчизняного законодавства як компенсація за необхідність періодичного виконання службових завдань понад установлену тривалість робочого часу (ненормований робочий день) надається додаткова відпустка до 7 календарних днів [8]. Мінімальна 30-денна щорічна відпустка державного службовця складається з 24 календарних днів та додатково 6 днів за особливий режим робочого часу.

Необхідно зупинитись на випадках відкликання зі щорічної відпустки, яке допускається лише в таких випадках : для запобігання стихійному лиху, виробничій аварії і негайного усунення їх наслідків та для запобігання нещасних випадків, простою, загибелі чи зіпсування майна підприємства з додержанням вимог ч. 1 ст. 12 Закону України “Про відпустки”, ч. 6 ст. 79 КЗпП та в інших випадках, передбачених законодавством.

Відкликання працівника з відпустки допускається за наявності згоди самого працівника, а також щоб при цьому надання невикористаної частини щорічної відпустки було не пізніше 12 місяців після закінчення робочого року, за який вона надається. Закон також установлює, що основна безперервна частина відпустки має становити не менше 14 календарних днів. Було б доречно закріпити законодавчо, що ця частина має бути використана до відкликання, це була б своєрідна гарантія отримання особами найманої праці щорічно безперервної частини.

У разі відкликання працівника з відпустки його працю оплачують з урахуванням тієї суми, що була нарахована на оплату невикористаної частини відпустки. Якщо відкликання працівника зі щорічної відпустки не зумовлене обставинами, передбаченими ст. 79 КЗпП, ст. 12 Закону України “Про відпустки” чи іншими нормами законодавства, то таке відкликання не має законодавчих підстав.

Законом України “Про державну службу” передбачено особливі правила відкликання з відпустки державних службовців. Останні можуть бути відкликаними за рішенням керівника державного органу незалежно від їх згоди. При цьому частина невикористаної відпустки, яка залишилася, надається державному службовцю у будь-який інший час відповідного року чи приєднується до відпустки в наступному році. Недоліком згаданого Закону можна вважати те, що жодними випадками необмежене право керівника на відкликання державного службовця зі щорічної відпустки, та ще й без згоди останнього, що створило колізію норм права, а саме: неузгодженість між чинними нормативно-правовими актами з одного й того ж самого предмета регулювання – порядку відкликання зі щорічної відпустки; колізія норм права закладена у неузгодженості ст. 79 КЗпП України та ст. 20 Закону України “Про державну службу”, що є чинним нині.

Колізія норм права вирішується шляхом вибору того нормативного акта, який має бути застосований до конкретного випадку (юридичного факту). Так, у разі існування неузгодженості між нормами, виданими одним і тим самим нормотворчим органом, застосовується акт, виданий пізніше, навіть якщо прийнятий раніше акт не втратив своєї чинності (що є в нашому випадку). Крім того, при розбіжності між загальним і спеціальним нормативно-правовим актом перевага надається спеціальному, якщо він не скасований виданим пізніше загальним актом [11].

Як видно з вищевикладеного матеріалу, право осіб найманої праці – державних службовців на відпустки значно звужені спеціальним законом, що дає необмежене право керівнику на відкликання з відпустки, а також немає жодної відповідальності за незабезпечення права державних службовців на відпустку.

Крім того, не врахований договірний характер правовідносин, що регулюються галуззю трудового права, оскільки не вимагається згоди працівника.

Як спосіб захисту порушеного права державних службовців на відпустку можна розглядати постанову Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку відшкодування непередбачуваних витрат державного службовця у зв’язку з його відкликанням із щорічної основної або додаткової оплачуваних відпусток” від 04.07.2012 р. № 605 [7], яка набере чинності одночасно із новим Законом України “Про державну службу” від 17.11.2011р. № 4050-VI [4].

У постанові пунктом 2 передбачено, що у суб’єкта призначення виникає право (і ні в якому разі не обов’язок) на відкликання із відпусток лише для виконання невідкладних і непередбачуваних завдань. Обов’язок відшкодувати непередбачувані витрати, пов’язані з поверненням на роботу, та обов’язок надати частину невикористаної відпустки в будь-який час відповідного року чи приєднати до відпустки в наступному році можна розглядати як своєрідну відповідальність роботодавця за виваженість та обґрунтованість своїх рішень.

#### Література:

1. Конституція України : прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кодекс Законів про працю [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>
3. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993р. № 3723-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>
4. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>
5. Про колективні договори і угоди : Закон України від 01.07.1993р. № 3356-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>
6. Про відпустки : Закон України від 15.11.1996р. № 504/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>

7. Про затвердження Порядку відшкодування непередбачуваних витрат державного службовця у зв'язку з його відкликанням зі щорічної основної або додаткової оплачуваних відпусток : постанова Кабінету Міністрів України від 04.07.2012 р. № 605 [Електроний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>

8. Про затвердження Рекомендацій щодо порядку надання працівникам з ненормованим робочим днем щорічної додаткової відпустки за особливий характер роботи : Наказ Міністерства праці та соціальної політики України від 10.10.1997 р. № 7 [Електроний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>

9. Про затвердження Типових правил внутрішнього трудового розпорядку для робочих та службовців підприємств, установ, організацій : постанова Держкомпраці СРСР, за погодженням з ВЦРПС від 20.07.1984 р. № 213 [Електроний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>

10. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо застосування підсумованого обліку робочого часу : Наказ Міністерства праці та соціальної політики України від 19.04.2006р. № 138 [Електроний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>

11. Щодо практики застосування норм права у випадку колізії : Лист Міністерства юстиції України від 26.12.2008 р. № 758-0-2-08-19 [Електроний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>

*Надійшла до редколегії 07.10.2013 р.*

УДК 352: 94(477)

*В. М. СЕМЕНОВ*

## **ІСТОРИОГРАФІЯ ПИТАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВЛАДИ СЛОБІДСЬКОЇ УКРАЇНИ У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ XVII-XVIII ст.**

*Проаналізовано сучасний стан наукової розробки питань організації та функціонування органів влади Слобідської України у другій половині XVII-XVIII ст.*

**Ключові слова:** історіографія, історичний регіон, козацький період державотворення, публічні органи влади, Слобідська Україна.

*The article analyzes a current state of scientific research concerning the issue of formation and functioning of public authorities on the territory of Sloboda Ukraine in the second half of XVII-XIII centuries.*

**Key words:** historiography, historical region, Cossacks' period of state-formation, public authorities, Sloboda Ukraine.

Проведення в сучасній Україні адміністративної реформи обумовлює необхідність організації наукових досліджень з цього питання. Вони повинні охопити не тільки сучасний етап національного державотворення, а і ретроспективний досвід функціонування органів державної влади в різний історичний час і в різних історичних регіонах сучасної української держави. Одним з таких історичних регіонів є Слобідська Україна у другій половині XVII-XVIII ст., якій були притаманні особливості в організації та функціонуванні владних інститутів.

Питанням суспільно-політичної історії Слобожанщини приділялася і приділяється доволі значна увага з боку науковців. Зокрема, над проблемами історії цього регіону працювали Е. Альбовський, Д. Багалій, Д. Бантиш-Каменський, М. Гербель, І. Квітка, П. Куліш, В. Маслійчук, В. Пассек, А. Слюсарський та ін. Але слід відзначити, що якщо вивченню історії Слобожанщини приділено належну увагу, то ситуація з дослідженням розвитку владних інститутів Слобідської України у зазначений період значно гірша.

З огляду на зазначене, метою статті є аналіз стану розробки в науковій літературі питань виникнення, становлення та розвитку органів публічної влади Слобідської України у другій половині XVII-XVIII ст.

Організація діяльності органів влади Слобідської України у другій половині XVII-XVIII ст. розглядаються в різних галузях сучасної науки: у науці державного управління – це історія державного управління, в юридичній – історія держави та права України. Також традиційно питання розвитку владних відносин досліджуються в історичній науці.

Навчальна дисципліна “Історія державного управління України” є складовою науки “Державне управління”. У радянський період у вищих навчальних закладах вона не викладалася і, відповідно, протягом тривалого часу не була об’єктом наукових досліджень. Цю ситуацію можна пояснити тим, що за радянських часів існувала точка зору про бездержавність України і державотворчі процеси, що відбувались на українських теренах, вважались загальним надбанням радянського народу. З проголошенням незалежності України питання дослідження історії вітчизняного державного будівництва набули актуальності.

Саме у структурі навчальної дисципліни “Історія державного управління України” і знаходиться значна кількість доробок з історії органів влади Слобожанщини в козацький період. Переважно питання історії органів влади розглядаються в підручниках, навчальних посібниках та курсах лекцій. Серед них можна виділити: навчальний посібник за редакцією Л. Дещинського “Історія України та її державності”, експериментальний підручник “Історія державності України” за загальною редакцією О. Бандурки та О. Ярмиша, навчальні посібники “Історія державного управління в Україні” В. Орленка, “Державотворення в Україні. Історія та сучасність” В. Кравченка та Ю. Титаренка, “Історія державного управління в Україні” В. Киричука та В. Тимцуника, “Державне управління та місцеве самоврядування в Україні. Історичний нарис” Г. Швидька та В. Романова,

“Історія української державності” Я. Малика, Б. Вола та В. Чуприни, “Нарис з історії українського державотворення” С. Грабовського, С. Ставроянса та Л. Шкляра, курс лекцій “Історія української державності” В. Шевчука та М. Тараненка тощо. У той же час ґрунтовних наукових розробок з цього питання науковцями з державного управління сьогодні практично не існує.

Питання історії українського державного управління включено як окремі розділи до навчальних посібників з державного управління, а саме: “Державне управління та менеджмент” за редакцією Г. Одінцової, “Державне управління” В. Малиновського та ін. Але як і в раніше зазначених навчальних посібниках і підручниках з історії вітчизняного державного управління розвитку управлінських інститутів Слобідської України в них присвячено незначну кількість матеріалів.

Останнім часом видано друком декілька академічних видань, в яких висвітлюються серед іншого і питання історичного розвитку та еволюції органів влади державної влади на території сучасної України. Серед них необхідно відзначити “Енциклопедію державного управління” у 8-и томах та “Історію державної служби” у 5-ти томах. Зважаючи на те, що література з питань організації діяльності органів державної влади в різні періоди української історії вкрай необхідна і появу кожного нового дослідження можна тільки вітати, все ж таки слід зауважити, що в зазначених вище виданнях характеристика еволюції органів публічної влади Слобідської України у другій половині XVII-XVIII ст. представлена переважно стисло. У період Козацької доби української історії в першу чергу розглядаються управлінські інститути Гетьманщини та Запорозької Січі й лише незначну за обсягом частину матеріалів автори присвячують Слобідській Україні.

Це характерно і для підручників та навчальних посібників з історії вітчизняного державного управління. Так, у навчальних посібниках В. Киричука, В. Тимцуника “Історія державного управління в Україні” [3] та Г. Швидько, В. Романова “Державне управління і самоврядування в Україні” [5] в розділах, що присвячені організації державної влади в козацький період історії України, управлінські інституції Слобідської України взагалі не згадуються. У навчальному посібнику В. Орленка органам управління Слобожанщини присвячено лише декілька абзаців параграфу про полкове управління в період Козацької доби [4, с. 74]. У підручнику “Історія державності України” за загальною редакцією О. Бандурки та О. Ярмиша історії Слобожанщини відведено лише одну сторінку [2, с. 228]. У п’яти томній “Історії державної служби в Україні” еволюція органів публічної влади Слобожанщини в козацький період українського державотворення розглядається в контексті загальноукраїнських подій, а не окремо.

Також можна зазначити, що в згаданих роботах з історії державного управління значний обсяг викладеного матеріалу присвячується опису суто історичних подій, а не висвітленню становлення і розвитку державноуправлінських інституцій та відносин.

Питання історії українського державотворення та державного управління традиційно висвітлюються в юридичній літературі. Тут також переважають навчальні посібники та курси лекцій. Серед них: курс лекцій “Історія держави і права України” за редакцією В. Гончаренка, “Історія держави і права України” за редакцією А. Рогожина, “Історія держави і права” за редакцією А. Чайковського, підручник для юридичних вузів “Історія держави і права України”, підготовлений авторським колективом за редакцією А. Рогожина та ін.

Незважаючи на те, що за змістом вони дуже схожі навчальними матеріалами з історії державного управління відмінності між ними існують доволі суттєві. Так, зокрема, предметом науки історія держави і права України є вивчення виникнення, розвитку і зміни типів та форм держави і права, а також державних органів і правових інститутів народів, що населяли і населяють територію України [1, с. 3]. На відміну від цього, предмет історії державного управління України формулюється дещо інакше, а саме: вивчення основних закономірностей виникнення та формування держави в Україні, її органів управління, типи та форми держави, апарат, механізми і кадри державного управління на різних етапах історичного розвитку [3, с. 16]. З огляду на різницю у визначеннях предмета дослідження в доробках представників юридичної науки увага переважно приділяється саме правовим відносинам, що має наслідком зменшення матеріалу, присвяченого саме історії державного управління. Слід відзначити, що як і у випадку з навчальними посібниками з історії державного управління в навчальних виданнях з історії держави та права України розвитку органів влади Слобожанщини присвячується незначна кількість матеріалів, і переважно вони розглядаються не окремо, а в першу чергу в контексті з подіями на Гетьманщині та Запорозькій Січі.

Висвітлення процесів державотворення, зокрема цих процесів у Слобідській Україні, знаходить своє відображення в науковій літературі з історії України. У більшості випадків саме роботи професійних істориків є джерелом для авторів доробок з історії державного управління України.

За специфікою матеріалу праці з історії України можна умовно поділити на дві частини. До першої слід віднести роботи, в яких викладено перебіг подій вітчизняної історії комплексно. До другої групи належать наукові праці, присвячені або окремим регіонам, або певним періодам історії України. У першій частині наукових праць історія Слобідської України в багатьох випадках розглядається стисло, а розвиток управлінських інститутів практично не згадується.

Більш ґрунтовно історія органів публічної влади Слобожанщини представлена в роботах дослідників, що займалися саме історією Слобідської України. Саме їх ми розглянемо більш детально. Ці дослідження можна умовно розділити на три основних періоди: дорядянський, радянський і сучасний.

У дорядянський період над питаннями дослідження розвитку суспільно-політичних процесів на Слобожанщині працювали І. Квітка “Описи Харківського намісництва XVIII ст.”, І. Срезневський “Историческое

обозрение гражданского устроения Слободской Украины со времени ея заселения до преобразования в Харьковскую губернию”, В. Каразін “Взгляд на украинскую старину”, Н. Гербель “Изюмский слободской казачий полк”, П. Головинський “Слободские козачки полки”, А. Шиманов “Главнейшие моменты в истории землевладений Харьковской губернии”, О. Твердохлібов “Наследственное полковничество”, Д. Багалій “Очерки истории колонизации и быта степной окраины Московского государства”, “История города Харькова за 250 лет его существования” “Історія Слобідської України”, Е. Альбовский “История Харьковского слободского казачьего полка 1650 – 1765 гг.”, “Харьковские казаки вторая половина XVII в.”, Н. Петров “К истории колонизации Слободской Украины”, В. Данилевич “Из истории управления Слободской Украиной в XVII столетии” та ін.

Знайшли своє відображення події цього періоду і в комплексних дослідженнях з історії України. Зокрема, в “Історії України-Русі” та “Ілюстрованій історії України” М. Грушевського, а також у працях з історії України І. Кріп'якевича, Д. Дорошенка, Н. Полонської-Василенко та ін.

У більшості вищенаведених досліджень увага приділяється переважно суспільно-політичному розвитку Слобожанщини. Процеси виникнення, становлення, розвитку та еволюції органів публічної влади практично не розглядається як окремі питання. Слід також зауважити, що переважна частина цих наукових праць сьогодні є раритетними виданнями, і відповідно вони малодоступні для широкого кола дослідників.

У радянські часи студії з історії Слобідської України в Козацький період проводили В. Юркевич “Еміграція на схід і залюднення Слобожанщини у часи Богдана Хмельницького”, Г. Хоткевич “До історії Слобожанщини”, А. Слюсарський “Слобідська Україна” та “Социально-экономическое развитие Слобожанщины XVII-XVIII вв.”, З. Звездін “К вопросу о социальных отношениях на Слободской Украине в конце XVII – начале XVIII в.” та ін. За радянської доби значна увага в історичних наукових дослідженнях приділялася класовій боротьбі, яка розглядалася через призму протистояння між козацькою старшиною та рядовим козацтвом і селянством. Виникнення та еволюція органів влади в слобідських козацьких полках другої половини XVII-XVIII ст. розглядалися не як самостійний предмет дослідження, а як одна зі складових боротьби поневолених мас проти козацької управлінської верхівки.

Як і в дореволюційний період окремих досліджень з історії розвитку органів публічної влади не проводилося. Така тенденція має місце зокрема в десятитомній “Історії Української РСР”. У третьому томі цього академічного видання “Визвольна війна і воз'єднання України з Росією. Початок розпаду феодалізму та зародження капіталістичних відносин (друга половина XVII-XVIII в.)” адміністративному устрою Слобожанщини приділено лише одну главу. І, як у раніше охарактеризованих виданнях, знов таки лише в контексті з подіями на Лівобережній Україні та Запорозькій Січі.

За часів незалежності України тематику розробки політичної та суспільної історії цього краю продовжено в наукових статтях та монографіях

багатьох дослідників. Серед них у першу чергу необхідно відзначити наукові праці харківського дослідника В. Маслійчука: “Козацька старшина Харківського слобідського полку 1654 – 1706 рр.”, “Балаклійський полк (1669 – 1677 рр.)” та ін. Результатом роботи в цьому напрямку став захист у 2001 р. В. Маслійчуком кандидатської дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата історичних наук “Козацька старшина слобідських полків другої половини XVII – першої половини XVIII ст.”.

Серед наукових студій автора особливо необхідно відзначити науковий матеріал у десятому розділі першого тому двотомної “Історії українського козацтва” – “Козацтво Слобідської України” який містить три статті, що присвячені слобідському козацтву, а саме: “Тенеза та еволюція слобідського козацтва”, “Військово-політична діяльність та соціально-політична структура слобідських полків у другій половині 17 ст.” та “Політика російського уряду щодо слобідського козацтва у 18 ст”. Саме в них автором зроблено найбільш вдалу на сьогоднішній день спробу охарактеризувати історію виникнення, організацію та еволюцію органів публічної влади Слобідської України в Козацьку добу.

Серед інших авторів, що розглядали в своїх працях тією чи іншою мірою розвиток органів влади Слобожанщини в цей хронологічний період необхідно відзначити напрацювання Д. Журавльова. Його роботи були узагальнені в дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата історичних наук “Військова справа в слобідських козацьких полках у другій половині XVII – першій половині XVIII ст.”. У другому розділі цієї дисертації “Виникнення, організація, роди військ у слобідських козацьких полках другої половини XVII – першої половини XVIII ст.” розглянуто принципи організації та комплектування слобідських козацьких полків і відповідно організацію управління в них, бо військова функція була в той час головною з функцій козацького полковника як адміністратора-управління.

Питання організації управління Слобідської України розглядалися автором цього матеріалу у статтях “Особливості державного управління в Слобідській Україні в XVII-XVIII ст.” (2006 р.), “Функції органів влади Слобідської України у другій половині XVII-XVIII ст.” та “Основи організації та діяльності органів влади Слобідської України у другій половині XVII-XVIII ст.” (2013 р.). Еволюції розвитку органів влади Слобідської України цього історичного періоду присвячено підрозділ кандидатської дисертації автора статті “Регіональні особливості державотворення в Україні” зі спеціальності 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” яка була захищена в 2009 р. Підрозділ має назву “Особливості функціонування управлінських інституцій Слобідської України”.

Таким чином, здійснивши історіографічний огляд наукових праць, що тією чи іншою мірою стосуються історії органів публічної влади Слобідської України у другій половині XVII – першій половині XVIII ст., можна зазначити, що історії суспільно-політичних процесів цього краю присвячено доволі значну кількість наукових праць. У той же час необхідно констатувати той факт, що переважно в усіх цих роботах розглядаються і детально аналізуються політичні, економічні,



суспільні, військові аспекти, а органам публічної влади цього регіону в зазначений період увага приділена недостатня. Самостійних досліджень, що присвячені саме органам влади сьогодні практично не існує. Отже, можна стверджувати, що роботи в напрямку вивчення виникнення та еволюції органів влади Слобідської України Козацької доби необхідно продовжувати. При цьому слід звернути особливу увагу на пошук та опрацювання з точки зору науки державного управління архівних джерел цього історичного регіону.

Література:

1. Історія держави і права України / [за ред. А. Й. Рогожина]. – К. : Ін Юре, 1996. – 368 с.
2. Історія державності України : експериментальний підруч. / [за заг. ред. О. М. Бандурки, О. Н. Яриша]. – Х. : ТОВ “Одіссей”, 2004. – 608 с.
3. Киричук В. В. Історія державного управління в Україні : навч. посіб. / В. В. Киричук, В. І. Тимцуник. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 244 с.
4. Орленко В. І. Історія державного управління в Україні : навч. посіб. / В. І. Орленко. – К. : КНТЕУ, 2001. – 268 с.
5. Швидько Г. К. Державне управління та місцеве самоврядування в Україні : історичний нарис : навч. посіб. / Г. К. Швидько, В. Є. Романов. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – Ч. 1. – 140 с.

Надійшла до редколегії 23.10.2013 р.

УДК 659.3/4 : 323.21

А. Л. САДОВСЬКА

## ПОСИЛЕННЯ ГАРАНТІЙ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В СИСТЕМІ КОМУНІКАЦІЙ МІЖ ДЕРЖАВОЮ ТА ГРОМАДЯНАМИ

*Розглянуто конституційне право на вільний доступ громадян до публічної інформації як фундаментальне право людини та основу демократичних стандартів державного управління. Проаналізовано стан реалізації Закону України “Про доступ до публічної інформації”. Запропоновано механізми щодо посилення гарантій права на доступ у системі комунікацій “влада-громадяни”.*

**Ключові слова:** доступ, публічна інформація, прозорість, відкритість, комунікація.

*We consider the constitutional right to free access to public information as a fundamental human right and the foundation of democratic standards of governance. The state of implementation of the Law of Ukraine “On access to*

*public information. The mechanisms to strengthen the guarantees of the right to access communications system “power-citizens”.*

**Key words:** access, public information, transparency, openness, communication.

Свобода отримувати та використовувати інформацію є важливим правом людини, оскільки це гарантія реалізації багатьох інших прав і свобод громадян. Принципи відкритості та прозорості державного управління тісно пов'язані з цим фундаментальним правом, а також з можливістю впливати та притягувати державні органи до відповідальності за їхні дії. Коли в 2001 р. віце-президент Європейської комісії С. Каллас започатковував Європейську ініціативу прозорості, він підкреслив, що “обмін інформацією – це добре випробуваний засіб зміцнення довіри, здатний відновити довіру громадян до спроможності державних органів ефективно і продуктивно керувати своєю країною [13, с. 261].

Доступ до публічної інформації слугує основою налагодження ефективних комунікацій між органами державної влади та населенням. Крім того володіння суспільно значущою інформацією про державну політику дозволяє громадянину бути не пасивним спостерігачем у вирішенні місцевих проблем, обговоренні проєктів нормативно-правових актів, проведенні державних реформ, а стати їх співтворцем і учасником. У результаті це дозволить урахувати інтереси різних соціальних груп при прийнятті важливих суспільно-політичних рішень, підвищити обізнаність громадян про проведення місцевої та державної політики, зменшити соціальну напругу.

Прийняття Закону України “Про доступ до публічної інформації” стало дієвим інструментом наближення влади до громади, активізації громадянського суспільства. Слід відзначити, що нормативні положення українського документа визнано одними з найпрогресивніших у світовій практиці. Так, за результатами міжнародного рейтингу, який проводили у співпраці іспанська організація Access Info Europe та канадський Centre for Law and Democracy, український Закон посів 8 позицію серед 89 країн світу [12, с. 7]. Крім того Україна приєдналася до Партнерства “Відкритий уряд” (Open Government Partnership). Це багатостороння ініціатива понад 50 держав світу, офіційно запроваджена 20 вересня 2011 р. Вона спрямована на забезпечення прозорості уряду як механізму збільшення відповідальності (підзвітність); відкритості інформації про діяльність і рішення (он-лайн); активної участі громадськості в політиці як спосіб підвищення ефективності роботи органів влади. Тобто належне забезпечення доступу до інформації відіграє ключову роль у реалізації Україною цієї ініціативи [6, с. 17].

Незважаючи на позитивні напрацювання в роботі органів державної влади, сьогодні є необхідність пошуку та запровадження нових дієвих інструментів і механізмів доступу до інформації.

У своїх наукових працях зазначені та суміжні питання розкривають такі науковці – І. Арістова, В. Брижко, М. Демкова, Р. Калюжний, А. Марущак, Г. Почепцов, О. Яременко, Р. Стадник, С. Чукут та ін.

Мета статті – проаналізувати стан реалізації права на доступ до публічної інформації в Україні, міжнародний досвід і запропонувати шляхи вдосконалення взаємодії влади та громади.

Законодавче врегулювання права на доступ до публічної інформації має конституційні засади. Стаття 34 гарантує свободу думки та слова. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. Згідно зі ст. 38 Конституції України громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, надсилати індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб [11].

Україна посідає одне з перших місць у СНД за кількістю законів у сфері інформаційної політики. Питання відкритості влади, налагодження комунікації між органами державної влади, засобами масової інформації і громадськістю регулюється значною кількістю нормативно-правових актів. Серед ключових – закони України “Про інформацію” [7], “Про доступ до публічної інформації” [8], “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації” [9], постанов Кабінету Міністрів України “Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади” [17], “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” [16] тощо.

Ключовим у цьому переліку є Закон України “Про доступ до публічної інформації”, який набув чинності 9 травня 2011 р. Документ значно спростив і пришвидшив процедури отримання інформації для громадян, які стають учасниками процесу прийняття рішень як соціальні партнери та консультанти влади.

Гарантії забезпечення права регламентовані ст. 3 ЗУ “Про доступ до публічної інформації”. Право на доступ до публічної інформації гарантується:

1) обов’язком розпорядників інформації надавати та оприлюднювати інформацію, крім випадків, передбачених законом;

2) визначенням розпорядником інформації спеціальних структурних підрозділів або посадових осіб, які організують у встановленому порядку доступ до публічної інформації, якою він володіє;

3) максимальним спрощенням процедури подання запиту та отримання інформації;

4) доступом до засідань колегіальних суб’єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством;

5) здійсненням парламентського, громадського та державного контролю за дотриманням прав на доступ до публічної інформації;

6) юридичною відповідальністю за порушення законодавства про доступ до публічної інформації [8].

Закон дає нове визначення інформації, що змінює можливості в отриманні інформації про діяльність органів влади. Стаття 5 нового Закону

чітко розподілила спосіб доступу на активний і пасивний. Доступ до інформації забезпечується шляхом:

– систематичного та оперативного оприлюднення інформації – пасивний спосіб;

– надання інформації за запитом на інформацію – активний спосіб.

З дати набрання чинності Закону до 31 березня 2013 р. органами виконавчої влади опрацьовано 74 936 запитів на інформацію. З них: 35815 надійшло електронною поштою (47,5 %), 29723 надійшло поштою (40 % від загальної кількості), 3067 – факсом (4,1 %), 1104 – телефоном (1,4 %), 5227 – іншими каналами (7 %) (під час особистих прийомів або передавалися особисто працівникам підрозділів, відповідальних за організацію доступу до публічної інформації в органі влади тощо).

Так, за рік найбільша кількість запитів була отримана Міністерством внутрішніх справ (18861), Київською міськдержадміністрацією (5356), Міністерством юстиції (3984) [5].

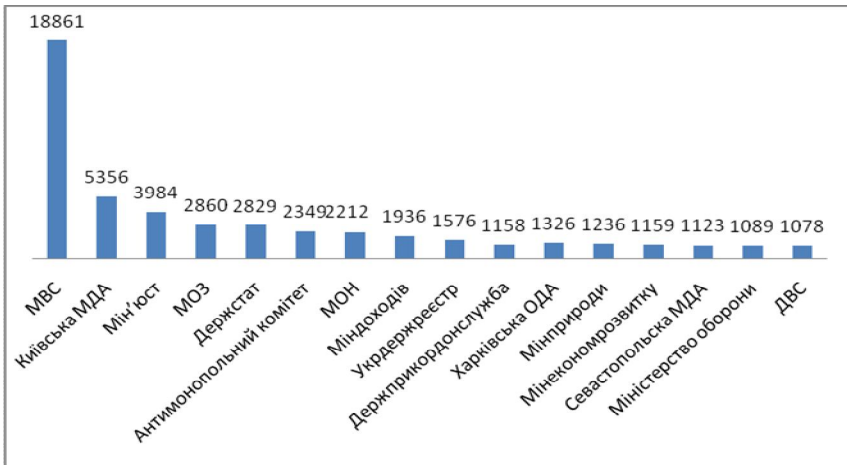


Рисунок. Кількість запитів до органів влади за 2012 р. – три місяці 2013 р.

Переважну більшість запитувачів цікавила правова інформація (5821), інформація довідково-енциклопедичного характеру (5481), інформація про товар, роботу, послугу (5310), статистична інформація (4177), інформація про фізичну особу (3663 запити) [14].

На виконання ст. 14 Закону розпорядники інформації зобов'язані утворити спеціальні структурні підрозділи або визначити відповідальних осіб, які організують доступ до публічної інформації. Станом на квітень 2013 р. в 16 органах виконавчої влади функціонують окремі структурні підрозділи (в одному міністерстві, у семи центральних та у восьми місцевих

органах виконавчої влади), 39 органів виконавчої влади мають структурний підрозділ у складі відділу/управління/департаменту (12 міністерств, 18 центральних 9 місцевих органів виконавчої влади), у 46 органах виконавчої влади визначені відповідальні особи [5].

Законом спрощено процедури подання запитів і терміни. Постановою Уряду затверджена форма та порядок, яким передбачено максимально спрощену процедуру подання запиту поштою, електронною поштою, телефоном чи факсом [15].

Так, в Україні запитувач має отримати відповідь на запит не пізніше п'яти днів. Розпорядник інформації може продовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів з обґрунтуванням та повідомленням такого продовження запитувача письмово, не пізніше п'яти робочих днів з моменту надходження запиту. Для порівняння, відповідь запитувачам у Бельгії та Швейцарії надаються протягом 30 днів, Болгарії – 14 днів (в окремих випадках 24 дні), Сербії – 15 днів (в окремих випадках 40 днів) [18, с. 58]. У Канаді робоче навантаження в адміністрації Комісара з питань з доступу до публічної інформації дозволяє мати справу з 94 % цих скарг протягом 30 днів. У середньому розгляд кожної скарги займає 16 днів [19].

Тобто наразі в Україні фактично сформовано алгоритм максимально спрощеної системи доступу до публічної інформації та механізм її роботи запущено. Але у процесі його реалізації на практиці виникає чимало труднощів: організаційно-правових, матеріальних, кадрових тощо.

За результатами моніторингу впровадження Закону експерти Центру політичних студій і аналітики виділяють ключові перешкоди: ненадання відповіді органами влади на інформаційний запит, невчасно надана відповідь, відповідь на інформаційний запит надана не по суті або не в повному обсязі; органи влади не забезпечують повною мірою пасивний доступ до інформації (не створені реєстри публічної інформації, на сайтах не вивішують проекти рішень тощо).

Крім того аналітики визначили п'ять закритих тем на регіональному рівні: місцеві бюджети, державні закупівлі, рішення, що стосуються управління комунальною власністю та землями громад, озеленення територій і генеральні плани міст [1, с. 5].

Наведені аспекти свідчать про неготовність представників влади до переходу на процедури публічної політики, побудови своєї діяльності на принципах відкритості та прозорості. Тому актуальними залишаються питання формування інформаційної та медіакультури серед державних службовців. Доцільним є навчання та підвищення кваліфікації з цієї тематики різних категорій державних службовців, а не лише працівників відповідних підрозділів, що займаються доступом до інформації та зв'язками з громадськістю. Тому забезпечення проведення інформаційно-роз'яснювальних кампаній, тренінгів, семінарів з питань доступу до інформації не лише для службовців, але й громадян має стати системою. Оскільки продовжує спостерігатися тенденція щодо отримання великої

кількості запитів, які надходять на адресу розпорядників у порядку Закону, але по суті є скаргами, заявами, пропозиціями чи клопотаннями про надання роз'яснень. Так, із загальної кількості отриманої органами виконавчої влади кореспонденції, у якій автори посилалися на Закон, зверненнями за змістом були 10738 документів, що становить 14 % [5].

У цьому контексті органам державного управління доцільно використовувати потенціал експертно-аналітичного та громадського сектора, які є партнерами влади в цьому напрямі. Серед провідних організацій варто відзначити Інститут медіаправа, Центр політичних студій і аналітики, Програму сприяння Парламенту України (ПСП П), Артікль 19, Харківську правозахисну групу, Інститут масової інформації та інші.

В Україні працює громадська ініціатива Партнерство “Новий громадянин, до складу якої увійшли понад 50 провідних громадських організацій. Одним із напрямів діяльності Партнерства є популяризація та роз'яснення новел Закону України “Про доступ до публічної інформації”, видання буклетів, брошур, відеороликів, робота з державними службовцями та громадянами, проведення семінарів, тренінгів тощо. Матеріали представлені на сайті: <http://newcitizen.org.ua/>.

Центр політичних студій і аналітики здійснює Всеукраїнську моніторингову кампанію “Знати, щоб діяти серед місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування щодо виконання ними норм законодавства. Окрім того з ініціативи Центру розроблено інформаційний портал “Прозора Бюрократія” (<http://access-info.org.ua/>). Він створений з метою сприяння встановленню діалогу між владою та громадськістю; підвищення обізнаності державних службовців та суспільства з їхнім правом на доступ до публічної інформації забезпечення прозорості та відкритості органів державної влади.

Для посилення гарантій забезпечення доступу до інформації важливим є вивчення кращого міжнародного досвіду процедур комунікативної політики. Цікавим з цієї точки зору є досвід Канади. Початком формування канадської системи відкритості є 1982 р. Тоді було прийнято Закон “Про доступ до інформації” та Закон “Про недоторканність приватного життя”. Відповідно до законодавства, документи зобов'язують публікувати “Вказівник доступу до інформації”. Він поділяється на окремі глави відповідно до основних державних установ, у кожній з яких подається детальний опис всіх облікових документів, що знаходяться під контролем даної установи. Примірники згаданого видання можна знайти в більшості бібліотек і поштових відділень Канади [3, с. 108–110; 10].

Інституційну систему забезпечення широкого доступу до офіційної інформації в Канаді відрізняє наявність налагодженої інфраструктури. Для контролю за виконанням законодавства введено посаду Комісара з питань доступу до інформації, який є посадовою особою Парламенту. Це незалежний від влади орган. Закон наділяє його повноваженнями розгляду скарг від громадян щодо порушень їхнього права на інформацію. Комісар

готує щорічні та спеціальні Звіти про результативність програми доступу до інформації (з 1 квітня до 31 березня). Термін перебування на посаді Комісара – 7 років, однак Закон дозволяє Генерал-губернатору Канади відсторонити Комісара з посади в будь-який час за розпорядженням обох палат: Сенату або Палати громад [2, с. 46]. Інформація про діяльність Комісара міститься на сайті <http://www.ico.gov.uk>.

Частина держав створює універсальні єдині бази офіційної інформації, що є суспільно значущою. Наприклад, у Грузії сформовано реєстр публічної інформації ([www.opendata.ge](http://www.opendata.ge)).

Актуальним для України є досвід Уряду Великобританії у створенні он-лайн платформи, яка служить для громадян єдиним пунктом доступу до інформації та послуг державного сектора. Портал використовується як центр надання інформації, он-лайн послуг і опитування громадської думки з питань, винесених урядом на широке обговорення. П'ять секцій порталу надають додаткову інформацію, призначену для окремих груп населення – молоді, британців, які проживають за кордоном, батьків, осіб з обмеженими можливостями та осіб, які за кимось доглядають [13, с. 336].

В Австрії з 2001 р. одним із головних каналів інформаційного обміну між австрійськими органами влади та громадянами є веб-портал “Help”. HELP надає інформацію з майже двохсот різних тем, пов'язаних з офіційними процедурами, в тому числі про необхідні документи, розміри державного мита за різні послуги, терміни подання документів, онлайн-форми та шаблони. Портальна технологія забезпечує цілодобовий інтерфейс між державними органами та громадянами [18, с. 57].

Отже, доступ до інформації є фундаментом демократичного розвитку, інструментом забезпечення відкритості та підконтрольності влади, засобом підвищення активності громадян, їхньої свідомості та політичної культури, формою реалізації права громадян на отримання повної та об'єктивної інформації. Вона забезпечує той оптимальний зворотній зв'язок, який дозволяє ефективно управляти. Влада має бути зацікавлена у своїй відкритості, адже без цього немає довіри до тих заходів і реформ, що вона ініціює та проводить.

На шляху до забезпечення відкритості державного управління досягнуто позитивних напрацювань. Зокрема, прийнято Закон України “Про доступ до публічної інформації”, низка підзаконних нормативно-правових актів для його реалізації. Проте, як свідчить практика, застосування Закону в органах державної влади та органах місцевого самоврядування існує чимало проблем. Тому варто шукати додаткові механізми та важелі його застосування та активізації громадської участі з метою забезпечення відкритості органів влади та місцевого самоврядування.

Але навіть створення якнайкращого законодавства не дозволить забезпечити відкритості, поки не відбудеться певних змін у масовій свідомості державних службовців і суспільства в цілому.

На нашу думку, шляхами підвищення гарантій на доступ до публічної інформації та активізації комунікації між владою та громадянами має бути:

– посилення використання сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологій, веб-порталів, оновлення вимог щодо переліку інформації для розміщення на офіційних сайтах органів влади та контроль за оприлюдненням інформації тощо;

– використання новітніх медіа-платформ, у тому числі, соціальних мереж: Facebook; блогів: LiveJournal; мікроблогів: Twitter тощо;

– забезпечення підготовки фахівців у галузі зв'язків з громадськістю для органів влади;

– визначення єдиного органу влади, що має адмініструвати, координувати та контролювати комунікативну політику й доступ до публічної інформації. На думку автора, ним може стати Державний комітет телебачення та радіомовлення України. На користь цієї стратегії свідчить і міжнародний досвід: у Великобританії відбулося об'єднання п'яти установ в Управління комунікаціями. Показовим у цьому є досвід Канади;

– поширення позитивного досвіду та кращих практик відкритості органів влади України, вивчення міжнародного досвіду тощо.

Предметом подальших наукових досліджень має стати дослідження виконання Закону на практиці, виявлення суперечливих питань і вироблення рекомендацій для органів влади щодо посилення гарантій для реалізації законодавства про доступ до публічної інформації.

#### Література:

1. Абетка з доступу до публічної інформації: навчально-методичний посібник / за ред. Д. М. Слизьконіс, В. В. Тарана ; авт.-уклад. Р. В. Балабан та ін. – К. : Центр Політичних Студій та Аналітики, 2012. – 88 с.

2. Афанасьєва О. Институт Комиссара по вопросам доступа к информации: Канадский опыт для России // Вестник Поволжской академии государственной службы. – 2009. – № 4 (21). – С. 44–52.

3. Афанасьєва О. Прозрачность и подотчетность власти. Канадский урок / О. Афанасьєва // Мировая экономика и международные отношения. – 2010. – № 10. – С. 108–118.

4. Забезпечення доступу до публічної інформації в контексті впровадження європейських стандартів відкритості та прозорості : матеріали круглого столу в режимі відео-конференц-зв'язку, Київ – Дніпропетровськ – Львів – Одеса – Харків, 08.02.2012 р. ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2012. – 80 с.

5. Забезпечення вашого права на інформацію – наша робота [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=246339195&cat\\_id=245633708](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246339195&cat_id=245633708)

6. Забезпечення доступу до публічної інформації як стратегічний пріоритет державної політики України : аналіт. доп. / О. А. Корнієвський, П. Ф. Вознюк, Д. М. Горелов [та ін.] ; за ред. О. А. Корнієвського, В. М. Яблонського. – К. : НІСД, 2012. – 72 с.



7. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. із змінами № 2657 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

8. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р. № 2939 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2939-17](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2939-17).

9. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23.09.1997 р. № 539 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

10. Институты транспарентности государственного управления: Канадский опыт для России / под. ред. О. В. Афанасьевой и С. В. Кабышева. – М. : Формула права, 2006. – 205 с.

11. Конституція України від 28.06. 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

12. Методичні рекомендації щодо практичного впровадження Закону України “Про доступ до публічної інформації” / [М. В. Лациба, О. С. Хмара, В. В. Андрусів [та ін.]] ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж., 2-е вид. допов. – К. : Агенство “Україна”, 2012. – 164 с.

13. Національні та міжнародні механізми фінансування громадянського суспільства. Міжнародні заходи зміцнення довіри між державою та громадянським суспільством. – К. : Фенікс, 2011. – 336 с.

14. Підсумки роботи в 2012 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id).

15. Питання виконання Закону України “Про доступ до публічної інформації” : постанова Кабінету Міністрів України в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органах виконавчої влади” від 25.05.2011 р. № 583 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/583-2011-%D0%BF>.

16. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

17. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 04.01.2002 р. № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

18. Стадник Р. Відкритість органів влади в контексті законодавства про доступ до публічної інформації / Р. Стадник // Публічне управління: теорія та практика. – 2012. № 2 (10) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2012-2/doc/2/02.pdf](http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2012-2/doc/2/02.pdf).

19. Information Commissioner’s Annual Report Summary 2011/ 2012 in the Rights Space at the right time [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ico.org.uk>.

УДК 351: 001. 895

С. А. ПОПОВ

## ОБҐРУНТУВАННЯ МЕТОДИКИ ПРОВЕДЕННЯ ВЕРИФІКАЦІЙНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

*Обґрунтовано методику проведення верифікаційного дослідження стосовно нових теоретико-методологічних напрацювань з державноуправлінської інноваційної діяльності, яка включає підготовчий етап і етапи отримання і опрацювання експертних оцінок, розробки узагальнених висновків. Методика реалізує опосередкований вид верифікаційного дослідження за використання методів індивідуальних експертних оцінок.*

**Ключові слова:** методика, верифікація, дослідження, критерій, показник, принцип, метод, експерт, положення, оцінка, результат, інструмент.

*It is proved a technique of carrying out verification research in relation to new results of teoretiko-methodological ensuring state and administrative innovative activity which includes a preparatory stage, stages of receiving and processing of expert estimates, development of generalizing conclusions. The technique realizes an indirect type of verification when using methods of individual expert estimates.*

**Key words:** methodology, verification, research, criteria, indicators, position, principle, method, judge, score, result, tool.

Сучасні світові тенденції інноваційного розвитку системи державного управління (далі – СДУ), першочергові завдання реформування системи публічного управління (визначені Програмою економічних реформ на 2010-2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, Національними планами дій на 2011 – 2013 роки щодо виконання цієї Програми, а також Указом Президента України щодо сприяння розвитку громадянського суспільства) актуалізують необхідність удосконалення теоретико-методологічного забезпечення державноуправлінських нововведень на засадах належного врядування [4]. Поряд з цим постає питання про необхідність підтвердження істинності нових наукових напрацювань, зокрема отриманих під час проведення дисертаційних досліджень.

У логіці і методології наукового пізнання поняття “верифікація” (від лат. *verificatio* – доказ, підтвердження) трактується як процес установлення істинності наукових тверджень шляхом їх емпіричної перевірки. Первісно верифікацію застосовано у природничих науках, де її і нині широко використовують, а потім у філософії неопозитивізму, де вона набула статусу методологічного принципу. У науковому методі галузі знань “державне управління” принцип верифікації є одним з фундаментальних [2, с. 122, 3, с. 99], який, зокрема, реалізовано в

дисертаційних дослідженнях В. Башакатова [1, с. 116-125], С. Шубіна [5, с. 313–341]. Так, перший дослідник використав метод експертних оцінок (метод анкетування) для практичної верифікації отриманих у дисертаційній роботі теоретико-методологічних результатів щодо моделі демократичних змін в умовах транзитивної демократії, системних чинників демократизації країни. С. Шубін також здійснив верифікацію наукових даних, положень, пропозицій і висновків, які були отримані під час роботи над дисертацією також з використанням методу анкетування. Дослідник розробив чотириетапну методологічну модель проведення верифікаційного дослідження. Особливості предмету дослідження спонукають дослідників до розробки відповідної методики проведення верифікаційного дослідження.

Відомі прями і опосередковані види верифікації. Використання першого виду в науці “державне управління” проблематично внаслідок слабкості структурування (або відсутності такої можливості) та складності побудови і функціонування об’єктів дослідження, необхідності розробки спеціалізованого інструментарію для верифікації, значних витрат на її проведення, ризикованості її наслідків, іншого [3, с. 99].

Щодо державноуправлінської інноваційної діяльності (далі – ДУІД), то цей об’єкт дослідження є ще більш ускладненим для верифікації таким:

- протиріччями, які викликані одночасним здійсненням інноваційної діяльності на фоні традиційного функціонування СДУ, а також складністю управління нововведеннями;

- підвищеним рівнем впливу більш широкого різноманіття невизначеностей зовнішнього (зумовлених політичними, організаційно-правовими, економічними та іншими чинниками, складністю нововведень, ступенем їх сприйнятливості впроваджувачами, здатністю їх пристосовуватися до СДУ, а також до предметного поля їх застосування) і внутрішнього (зокрема, зумовлених ступенем інноваційної готовності суб’єктів СДУ, їх спроможністю адаптуватися до нововведень) характеристик, які посилюють ризикованість наслідків прямого виду верифікації;

- розширеною потребою в інноваційних ресурсах зовнішнього і внутрішнього характерів, відповідної якості і обсягу тощо.

Зазначені обмеження суттєво ускладнюють (або унеможливають) застосування прямого експериментального підтвердження істинності нових теоретичних напрацювань за інноваційною проблематикою та зумовлюють необхідність обрання опосередкованого виду верифікації.

Мета даної статті полягає в обґрунтуванні методики проведення верифікаційного дослідження опосередкованого виду з метою підтвердження правильності нових напрацювань автора з теоретико-методологічного забезпечення ДУІД.

Методику опосередкованої верифікації нових теоретико-методологічних напрацювань з ДУІД можна представити наступними етапами: підготовчим, отримання і опрацювання експертних оцінок, розробки узагальнених висновків (табл. 1).

## Методика проведення верифікації

№	Етапи методики	Характеристика етапів
1	Підготовчий	– формулювання головної мети та критеріїв верифікації; – вибір методу проведення верифікації; – обґрунтування інструментарію для верифікації; – вибір показників оцінок верифікації; – обрання суб'єктів середовища верифікації
2	Отримання і опрацювання експертних оцінок	– отримання експертних оцінок верифікації за обраним інструментарієм; – опрацювання експертних оцінок
3	Розробка узагальнених висновків	– узагальнення експертних оцінок; – розробка висновків щодо верифікації отриманих результатів

*Підготовчий етап.* Головною метою цього виду верифікаційного дослідження є підтвердження істинності (правильності) нових наукових результатів з теоретико-методологічного забезпечення ДУІД. У даному разі розробка методики верифікації має відповідати таким основним критеріям:

– методи мають бути конкретними і доступними для практичного проведення опосередкованої верифікації, а також прийнятними для забезпечення надійності і достовірності оцінок;

– інструментарій має бути посильним за трудомісткістю та доступним у застосуванні і, водночас, віддзеркалювати як первинні (базові) ідеї, використані в дослідженні теоретико-методологічного забезпечення ДУІД, так і нові принципово важливі теоретичні напрацювання без надлишкової їх деталізації;

– показники мають бути як якісними, так і кількісними, а також конкретними і прозорими для розуміння, прийнятними для вимірювання та забезпечувати надійне і достовірне підтвердження істинності нових наукових тверджень;

– середовище верифікації має максимально охоплювати суб'єкти, які найбільш наближені до теорії і практики державно-управлінської інноваційної діяльності.

У державному управлінні використовують здебільшого такі методи проведення опосередкованої верифікації емпіричних досліджень: методи індивідуальних та колективних експертних оцінок [3, с. 320-321]. Останні (методи наукової комісії, мозкової атаки, Делфі, інші) у використанні є більш ускладненими, витратними за ресурсами, зокрема в часі. Хоча їх перевагою вважається більш висока надійність групової думки, ніж індивідуальної.

Найбільш поширеними, доступними і прийнятними для реалізації опосередкованого виду верифікації є методи індивідуальних експертних оцінок (методи інтерв'ю, експертного опитування, фокус-груп, анкетування, тестування, інші) як такі, що забезпечать: незалежність формування експертних оцінок верифікації якісного і кількісного характеру; зменшення впливу конформізму і кон'юнктурності на результати експертних оцінок; попередню, більш спрощену формалізацію процедур верифікації [3, с. 322–323]. Поміж зазначених методів найбільш застосованими є методи анкетування, інтерв'ю і аналітичної експертизи, які дозволяють для випадку пілотної верифікації отримати достатньо достовірні незалежні оцінки експертів з підтвердження істинності (правильності) нових теоретичних напрацювань. Окрім того, перший, при правильній побудові анкети спростить процедуру отримання і обробки верифікаційних оцінок, вироблення узагальнених висновків за рахунок попереднього чіткого структурування питань, переважно закритого характеру.

Більш розширене висловлення міркувань експертів та вищу достовірність їх оцінок забезпечує метод інтерв'ю: під час бесіди експерти виявляють думки за попередньо окресленим колом відкритих, закритих і напівзакритих питань інтерв'юера [Там же, с. 323 – 325]. Цей метод, порівняно з першим, є більш ускладненим, але доступним у реалізації. Найбільш поглиблені і надійні верифікаційні оцінки незалежного характеру можна отримати шляхом використання методу аналітичної експертизи. Проте його недоліком є значно вищі трудомісткість та обсяг витрат часу на опрацювання запропонованих гіпотез і тверджень, оскільки в експерта виникає потреба не тільки у поглибленій аналітичній праці з матеріалами верифікації, а й осучасненні власних знань за інноваційною проблематикою в державному управлінні; розробки підсумкової аналітичної записки з витраченням певного обсягу робочого часу, що додатково ускладнює застосування цього методу.

Можливі й інші труднощі при використанні зазначених методів, наприклад, пов'язаних з неоднозначністю трактування різними експертами одних і тих же понять, дотриманням ними інших поглядів за надання переваги науковим напрацюванням інших дослідників; потребою володіння інтерв'юером прийомами ведення інтерв'ю та створення передумов для відвертого висловлення експертом своїх думок, а також дотримання певної логіки у формулюванні запитань і завдань експертам та послідовності їх обговорення тощо.

Спираючись на зазначений вище аналіз, більш доцільними для пілотної верифікації за предметом даного дослідження можна вважати методи анкетування і інтерв'ю як такі, що мають достатнє теоретико-методичне забезпечення, добре апробовані на практиці та доступні для виявлення експертних верифікаційних оцінок, невитратні; забезпечують достатню надійність і достовірність експертних оцінок. У разі виникнення дискусійних питань можуть бути застосовані й інші методи емпіричних досліджень для проведення більш поглибленого верифікаційного дослідження.

Щодо побудови інструментарію (анкети і інтерв'ю) верифікаційного дослідження, то з огляду на попередньо визначені критерії і предмет даного дослідження необхідно:

- чітко, логічно і узагальнено структурувати проблемні аспекти ДУІД, використанні первинні ідеї та нові теоретичні напрацювання, що підлягають верифікації. До актуальних проблем і первинних ідей слід віднести ті, що витікають з аналізу сучасного стану досліджень державно-управлінських нововведень, а саме: світові та вітчизняні тенденції інноваційного розвитку державного управління; поняття “державно-управлінські нововведення”; предметне поле та найбільш визнанні види сучасних державно-управлінських нововведень; проблемні питання ДУІД та її теоретико-методологічного забезпечення. Нові теоретико-методологічні напрацювання потрібно розглянути через призму: системно-діяльнісного підходу до ДУІД, закономірності і принципи масштабного впровадження інновацій, а також особливості їх класифікації, інноваційного процесу, стратегічного управління масштабними нововведеннями та систематизацію основних факторів опору якісним змінам;

- обрати необтяжливу за трудомісткістю кількість (до 12–15) закритих і відкритих питань, які б узагальнено охарактеризували первинні ідеї та принципово важливі нові теоретичні положення;

- формулювання питань має бути доступним і прозорим для сприйняття та вдумливого їх опрацювання експертами у короткий термін часу. Надавати можливість коротко висловлювати думку експерта у закритих питаннях.

Щодо показників верифікаційного оцінювання, то в загальному випадку вони мають віддзеркалювати такі ступені:

- актуальності, теоретичної важливості і практичної значимості нових теоретико-методологічних положень, доцільності їх використання у навчальному процесі, підвищенні кваліфікації кадрів, підготовці аспірантів;

- правильності, достовірності, новизни і достатності нових напрацювань;

- успішності впровадження державно-управлінських нововведень, розвиненості державно-управлінської інноваційної діяльності, іншого.

У даному дослідженні обрано якісні і кількісні показники для закритих та відкритих питань, а саме:

- п'ятибальну шкалу для оцінювання ступеня важливості завдань у даному дослідженні та отриманих результатів: 5 означає “найбільш важлива”, 4 – “достатньо важлива”, 3 – “більш-менш важлива”, 2 “мало важлива”, 1 – “неважлива”;

- чотирибальну шкалу для оцінювання ступеня – актуальності інноваційного оновлення системи державного управління (4 – “дуже актуально”, 3 – “достатньо актуально”, 2 – “мало актуально”, 1 – “не актуально”); його успішності для сьогодення України (4 – “дуже успішне”; 3 – “достатньо успішне”, 2 – “мало успішне”, 1 – “невдале”); розвиненості теоретико-методологічного забезпечення державноуправлінської

інноваційної діяльності нині (4 – “високо розвинене”, 3 – “достатньо розвинене”, 2 – “мало розвинене”, 1 – “не розвинене”);

– трьох бальну шкалу (3 – “так”, 2 – “ні”, 1 – “вагаюсь відповісти”) для оцінювання ступеня – теоретичної значимості отриманого теоретичного результату для розвитку теоретико-методологічного забезпечення; практичної значимості отриманого результату для інноваційного розвитку СДУ; доцільності використання отриманого теоретичного результату в навчальному процесі з підготовки аспірантів, магістрів державного управління та підвищення кваліфікації службовців органів публічної влади;

– залежно від необхідності надати можливість експерту висловити свою думку також і за закритими питаннями.

Щодо середовища верифікаційного оцінювання, то в загальному випадку його суб'єктами-експертами можуть бути державні службовці, слухачі та аспіранти Національної академії державного управління при Президентіві України та її регіональних інститутів, які мають теоретичну підготовку та практичний досвід з питань реформування СДУ. До верифікації результатів досліджень обов'язково необхідно залучити в якості компетентних експертів науковців, праці яких найбільш дотичні до державноуправлінської інноваційної проблематики, зокрема:

– д.держ.упр., професорів В. Бакуменко, В. Дзюндзюка, Д. Карамішева, М. Лахижу, Л. Приходченко, Т. Пахомову, д.держ.упр., доцентів С. Кравченко, О. Орлова і В. Толкованова, к.держ.упр., доцентів А. Кузнецова і О. Федорчак як таких, що безпосередньо мають поглиблені теоретико-методологічні напрацювання з ДУІД;

– д.держ.упр., професора Т. Безверхнюк, к.т.н., доцента С. Білорусова, к.держ.упр., доцента О. Голинську, к.і.н. Т. Пашиніну як таких, що мають ґрунтовні теоретичні розробки та практичний досвід з питань впровадження державно-управлінських нововведень.

Щодо етапу отримання і опрацювання експертних оцінок, то проведення анкетування та інтерв'ю можливо як за безпосереднього опитування або спілкування, так і в телефонному режимі або через застосування сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологій, Інтернет – засобів: у режимі форуму, відео конференції тощо.

Для обробки анкет доцільно застосувати програмний продукт SPSS, який надає можливість опрацювати значний масив інформації за сукупністю параметрів. Ураховуючи складність матеріалу, що підлягає верифікації через застосування інтерв'ю, доцільно попередньо ознайомити експертів з його змістом, а за їх готовності провести бесіду. Її результати задокументувати на електронному і паперовому носіях.

У міру отримання верифікаційних інтерв'ю-оцінок їх аналітично опрацювати по кожному експерту шляхом фіксації, аналізу і порівняння їх суджень для формування узагальнених експертно-аналітичних висновків. Для зручності опрацювання матеріалів верифікації та наочного їх представлення використати зведену таблицю результатів (табл. 2).

Щодо останнього етапу методики, то результати верифікації формулюються у формі узагальнених висновків, де висвітлюється:

– ступінь досягнення головної мети верифікації як форми діагностування (доведення, підтвердження) правильності нових наукових положень з теоретико-методологічного забезпечення ДУІД;

– ступінь відповідності проведеного верифікаційного дослідження попередньо визначеним до нього критеріям;

Таблиця 2

## Зведені результати верифікації

Структурування матеріалу верифікації	Експертні оцінки			Узагальнені оцінки
	Експерт І		Експерт К	
1. Вихідні положення: 1.1 Актуальність досліджень; 1.2 Проблемні питання; 1.3 Базові вихідні ідеї, інше		...		Висновки за результатами верифікації вихідних положень
2. Нові напрацювання: 2.1 - - - - - 2.к- - - - -		...		Висновки за наслідками верифікації нових напрацювань

– узагальнений синтез найважливіших результатів експертних оцінок, де наводиться розгорнута аргументація, в якій мірі отримані теоретичні положення достатньо підтвердилися та за допомогою яких міркувань, уточнень, логічних аргументів і доказів експертів їх доведено;

– теоретичні та практичні рекомендації щодо подальшого використання висновків.

Для підтвердження нових теоретико-методологічних напрацювань з державноуправлінської інноваційної діяльності пропонується здійснити за використання опосередкованого виду верифікації за методикою, яка включає підготовчий етап та етапи отримання і опрацювання експертних оцінок, а також розробки узагальнених висновків.

Перший етап започатковується з формулювання головної мети дослідження і критеріїв щодо його проведення, обґрунтування методу верифікації, інструментарію та показників верифікаційного дослідження, обрання середовища суб'єктів його проведення. В якості методу верифікації обрано методи анкетування та інтерв'ю, сформульовано вимоги до розробки інструментарію, що реалізують ці методи. Обрано якісні та кількісні показники для верифікаційного оцінювання. В якості експертів пропонується залучити державних службовців, слухачів та аспірантів Національної академії державного управління при Президентові України і її регіональних інститутів, а також науковців, праці яких найбільш дотичні до державно-управлінської інноваційної проблематики. Для отримання та опрацювання результатів досліджень пропонується використати традиційні способи і засоби, а також сучасні інформаційно-телекомунікаційні технології, що



дозволяють у дистанційному режимі отримати експертні оцінки та їх фіксацію (документування).

Окрім того, розроблено вимоги до формування узагальнених висновків, за якими в них має бути висвітлено:

– ступінь досягнення головної мети верифікаційного дослідження та його відповідність попередньо розробленим критеріям;

– усебічну аргументацію правильності використаних теоретичних положень та нових напрацювань на підставі логічних міркувань і доказів експертів;

– теоретичні та практичні рекомендації щодо подальшого використання висновків.

У подальшому необхідно провести експериментальну апробацію запропонованої методики верифікаційного дослідження по кожному з її етапів, особливо щодо обрання відповідних показників експертного оцінювання.

#### Література:

1. *Попов С. А.* Найбільш поширені види державно-управлінських нововведень на засадах належного врядування: світовий та вітчизняний досвід / С. А. Попов // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ; [голов. ред. М. М. Іжа]. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2013. – Вип. 2 (54). – С.147–152.

2. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Т. 2 : Методологія державного управління. – К. : НАДУ, 2011. – 692 с.

3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / гол. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2007. – 1736 с.

4. *Башкатов В. М.* Механізми державного управління демократичними змінами в Україні : дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / В. М. Башкатов. – Одеса, 2012.

5. *Шубін С. П.* Теоретико-методологічні засади впровадження політичного маркетингу в державному управлінні України : дис. ... д.держ.упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / С. П. Шубін. – Х., 2012 р.

*Надійшла до редколегії 24.12.2013 р.*

## ДЕРЖАВНА СЛУЖБА: АСПЕКТИ ТА ПРАКТИКИ

УДК 351.862.4

В. П. САДКОВИЙ

### ДЕРЖАВНІ МЕХАНІЗМИ РЕФОРМУВАННЯ ТА СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

*Проаналізовано формування державних механізмів реформування системи підготовки фахівців з цивільного захисту. Розглянуто становлення системи і структури та основні напрями побудови професійної освіти, визначення нових підходів до інтеграції освіти та нормативне забезпечення цього процесу.*

**Ключові слова:** державне управління, цивільний захист, надзвичайна ситуація, професійні стандарти

*Forming of state mechanisms of reformation of the system of preparation of specialists is analysed on civil defence. Becoming of the system and structure and basic directions constructions of trade education, of decision of the new going near integration of education and normative providing of this process is considered.*

**Key words:** state management, civil defence, emergency, professional standards.

У наш час вітчизняні сили реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру знаходяться на новому етапі будівництва, що викликано реформуванням служби цивільного захисту України та продиктовано умовами становлення, розвитку державної незалежності. Потребує реформування, відповідно, й система підготовки фахівців у вищих навчальних закладах Державної служби України надзвичайних ситуацій, попит в яких значно зріс у зв'язку з необхідністю виконання завдань щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій як в Україні так і за її межами.

Перед навчально-науковими закладами постали складні завдання, що обумовлені такими факторами: по-перше, необхідністю забезпечення ДСНС України кваліфікованими, ініціативними кадрами з ґрунтовною теоретичною і практичною підготовкою; по-друге, об'єктивною потребою в якісно новому рівні підготовки офіцерських кадрів, що зумовлено участю випускників ВНЗ у заходах в рамках міжнародного співробітництва в галузі реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру, а також миротворчих місіях Організації Об'єднаних Націй за межами України; по-

третє, вимогою формування в молодих фахівців прагнення до безперервної самоосвіти, здатності й готовності постійно оновлювати здобуті у вищому навчальному закладі наукові знання, вміння, швидко адаптуватись до змін та корегувати свою професійну діяльність.

У вітчизняній науці процес підготовки офіцерських кадрів і фахівців у сфері цивільного захисту не залишався поза увагою українських дослідників [1; 3; 4], які з самого початку намагалися з'ясувати для себе історію його становлення та розвитку.

Мета статті – проаналізувати стан нормативно-правового реформування системи підготовки фахівців державної служби цивільного захисту відповідно до нових освітніх стандартів

Система навчання та виховання кадрів для ДСНС України розглядається як складова частина загальнодержавної системи освіти. Її завданням залишається забезпечення підготовки фахівців такої номенклатури спеціальностей і в такій кількості, що потрібні для формування сучасної служби цивільного захисту.

Становлення елементів навчальної системи вітчизняних вищих навчальних закладів ДСНС тісно пов'язане зі створенням і функціонуванням підрозділів, покликаних для забезпечення навчального процесу. Робота в цьому відношенні розпочалась з початку 90-х рр. ХХ ст. із визначенням та реалізацією курсу на посилення кафедр кваліфікованими науково-педагогічними працівниками та формування нових кафедр, покликаних забезпечувати загальноосвітню та спеціальну підготовку майбутніх офіцерів-рятувників. Зміст освіти також потребував змін і вдосконалення, оскільки в різних закладах переважали відомчі підходи до формування навчальних планів і програм. Кожний навчальний заклад МНС України самостійно визначав перелік навчальних дисциплін і потім погоджував його з відомчим командуванням та Управлінням професійної освіти. Не існувало державних стандартів освіти. На початку 1990-х рр. у Міністерстві України тільки починали працювати над визначенням єдиних вимог до різних напрямів підготовки фахівців. Тому на початку реформи освіти на всіх рівнях керівництва не було визначеності щодо формування навчальних планів, програм, ОКР підготовки фахівців у сфері цивільного захисту та їх змістового наповнення. Через це програмні документи по кілька разів зазнавали переробки, що призводило до обрання сумнівних моделей підготовки фахівців та невиправданих фінансових і матеріальних витрат [1]. Перегляду навчальних планів і програм вимагала і переорієнтація їх на зміни у стратегічному, оперативному й тактичному застосуванні, що зумовлювало потребу у відповідній перепідготовці науково-педагогічного складу навчальних закладів.

Проте в перші роки з отримання Україною статусу незалежної держави, як свідчать існуючі документи, політика України щодо підготовки кадрів рятувників на початку 1990-х рр. претерпіла деяких суттєвих змін у гіршу сторону і визначалася такими факторами:

– у певних межах залишковим принципом фінансування;

- технократичним уявленням про соціальну роль фахівців із втратою особистістю свого загального духовного та культурного рівня;
- ізольованістю від світової освіти, ігноруванням її досвіду;
- певною затеоретизованістю психолого-педагогічної науки, відривом її від реального навчально-виховного процесу;
- недостатньою інтеграцією з фундаментальною та прикладною наукою, сучасними технологіями, засобами, що відповідають кращим світовим зразкам;
- недостатньою розробленістю всебічної системи мотивації навчання;
- недооцінкою значення самостійної роботи в системі навчання, у розвитку особистості;
- недосконалістю системи психолого-педагогічного супроводження підготовки фахівців;
- недостатньою соціальною та матеріальною забезпеченістю викладацького складу, майже цілковитою відсутністю стимулів для вдосконалення професійної майстерності;
- недостатньою відпрацьованістю системи атестації педагогічних кадрів та їх конкурсного відбору [3].

Отже, виходячи з цього, наприкінці ХХ ст. проблема створення нової, власної системи освіти та реформування навчальних закладів ДСНС України стала нагальною. Належало розробити принципово нові підходи до розвитку професійної освіти, а саме:

- здійснення реформ на основі пошукових засад, закономірностей і принципів, розроблюваних та досліджуваних психологією, педагогікою, соціологією, інформатикою, юриспруденцією тощо;
  - використання національного та міжнародного досвіду;
  - застосування функціонального моделювання на основі заданих цілей та функцій з метою створення системи, визначення її організації та управління; створення динамічної моделі, яка дала б змогу здійснювати адаптацію системи у процесі її функціонування до різних змінюваних умов.
- Ця робота, як засвідчив досвід становлення та формування системи підготовки керівних кадрів наприкінці ХХ – початку ХХІ ст., проводився в доволі складних умовах, зумовлених дією таких чинників:
- невизначеність структури та кількісного складу сил цивільної оборони;
  - відсутність аналогів динамічного створення подібних систем як у світовій практиці, так і у практиці країн СНД;
  - недостатня інформація щодо систем даної освіти провідних країн світу (структура, правові основи функціонування, органи управління, дидактичні, організаційно-методичні засади, зміст підготовки військових фахівців тощо);
  - незавершеність розроблення загальнодержавної та відомчої нормативно-правової бази;
  - нестабільність економічної та соціально-політичної обстановки в державі;

– потреба в кардинальній структуризації мережі навчальних закладів у порівняно стислі терміни та організації підготовки фахівців за повним переліком спеціальностей;

– необхідність вироблення та запровадження засад підготовки офіцерських кадрів цивільного захисту України, які відповідали б вимогам, що ґрунтуються на результатах сучасних теоретичних і практичних психолого-педагогічних досліджень, а також світовим тенденціям та національним інтересам [4].

Таким чином, за цих умов у стислі терміни керівництву країни належало вирішити такі першочергові завдання:

– вивчити досвід функціонування та розвитку систем професійної освіти провідних країн світу;

– розробити Концепцію системи підготовки офіцерських кадрів, обговорити її в широкому колі фахівців різних рівнів МНС України, академічних установ, урахувати висловлені пропозиції та запропонувати Концепцію для затвердження на державному рівні;

– розпочати розроблення нормативно-правових актів, спрямованих на втілення Концепції системи освіти в життя;

– забезпечити здійснення дієвої системи управлінських і контрольних функцій на всіх ієрархічних рівнях професійної освіти;

– проаналізувати наявний стан, штати і структуру мережі навчальних закладів та запропонувати найоптимальніший варіант її поетапної реструктуризації;

– передбачити та розробити систему заходів, спрямованих на розв'язання соціальних проблем, що могли виникнути у процесі роботи над створенням української системи освіти.

Отже, з кінця 90-х рр. ХХ ст. керівництво країни вже розуміло, що повинні бути визначені напрямки формування механізмів безпеки на дво-сторонньому, регіональному і глобальному рівнях.

Докорінне реформування наявної освітньої мережі та побудова нової системи підготовки керівних кадрів на рівні світових стандартів і національних інтересів мали закласти основи відродження національних традицій у Міністерстві України з питань надзвичайних ситуацій на ґрунті державності та створення демократичного суспільства.

Після проголошення незалежності Україна дістала можливість розвивати власну освіту та науку в національних інтересах, спираючись на сучасний рівень розвитку цієї галузі в передових країнах світу. Створення національної освітньої системи, її докорінне реформування мали закріпити основи розпочатого відродження українського народу на ґрунті державності та демократизації суспільства, вивести науку і техніку, промисловість і сільське господарство, культуру і соціум на якісно новий рівень.

Створення та реформування системи підготовки кадрів МНС України як вимагало, так і подовжує наголошувати на врахуванні принципово нових підходів до розвитку освіти: інноваційного уявлення про місце фахівця в

сучасному інформаційному світі в умовах світових інтеграційних процесів та локальних конфліктів; дотримання принципів, що досліджуються психологією, педагогікою, соціологією, інформатикою, юриспруденцією; використання національного та міжнародного досвіду; застосування функціонального моделювання на основі заданих цілей і функцій із метою створення системи та визначення процесу управління.

У цих умовах у стислі терміни було вирішено такі першочергові завдання: вивчено досвід функціонування та розвитку систем професійної освіти провідних країн світу; розроблено Концепцію системи освіти, низку нормативно-правових актів, спрямованих на втілення її в життя; забезпечено впровадження чинної системи управлінських та контрольних функцій на всіх ієрархічних рівнях освіти; розпочато поетапну реструктуризацію мережі вищих навчальних закладів; передбачено систему заходів, спрямованих на розв'язання соціальних проблем, що могли виникнути у процесі роботи над створенням СВО.

Отже, основними напрямками діяльності у сфері професійної освіти протягом першого та другого періодів були: розроблення нормативних документів для функціонування ступеневої освіти; забезпечення МНС потрібною кількістю фахівців за всією номенклатурою спеціальностей; подальша структуризація мережі навчальних закладів для підготовки офіцерів кадру для МНС, а зараз ДСНС, удосконалення системи управління; формування Переліку спеціальностей та спеціалізацій підготовки фахівців; організація підготовки фахівців зі спеціальностей, близьких до цивільних, у цивільних ВНЗ; визначення нових підходів до інтеграції освіти та нормативне забезпечення цього процесу; розширення наукових досліджень із психолого-педагогічних проблем професійної освіти; навчально-методичне забезпечення навчального процесу за новими кваліфікаційними характеристиками та освітньо-професійними програмами; розроблення і впровадження централізованих, регіональних та локальних автоматизованих систем управління підготовкою фахівців; здійснення чинних заходів щодо підвищення дисципліни, організації служби військ.

#### Література:

1. *Доманський В.* Організаційні і правові питання державного управління у сфері пожежної безпеки України : дис. ... к.ю.н. / В. Доманський. – К. : НАДУ, 2004. – 211 с.
2. Державні стандарти професійної освіти: Теорія і методика. – Хмельницький : ТУП, 2002. – 367 с.
3. *Журавський В. С.* Вища освіта як фактор державотворення і культури в Україні / В. С. Журавський. – К. : ВД “Ін Юре”, 2003. – 416 с.
4. *Кравцов В. О.* Національна безпека України: проблеми і шляхи реалізації пріоритетних національних інтересів / В. О. Кравцов, І. Ф. Бінько ; Рада нац. безпеки і оборони України ; Нац. ін-т стратегічних дослід. – К., 1998. – 54 с.

Надійшла до редколегії 19.06.2013 р.

УДК 35.077.6

М. ХАЛІНЯК, Н. А. ГНИДЮК

**КЕРІВНИК ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: ПРАВОВИЙ  
СТАТУС І ПОВНОВАЖЕННЯ**

*Зроблено аналіз специфіки організаційно-правового статусу керівника державної служби на центральному та регіональному рівнях відповідно до нового Закону України “Про державну службу”. Виділено основні функції керівника державної служби. Наголошено на доцільності внесення змін до нового закону з метою забезпечення політичної нейтральності цієї посади.*

**Ключові слова:** відповідальність; державна служба; head of staff, competence, competency, political neutrality.

*The analysis of the specific organizational and legal status of the civil service at the central and regional levels in accordance with the new Law of Ukraine “On Civil Service” has been done. The basic functions of the head of the civil service have been allocated. Among others, the advisability of amending the new law in order to ensure political neutrality of this position.*

**Key words:** responsibility; civil service; council; powers; relations.

Реалізація основних принципів внутрішньої і зовнішньої політики та пріоритетів державної політики у відповідних сферах, що визначені в Законі України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики” від 01.07.2010 р. № 2411-VI, вимагає модернізації системи державної служби шляхом підвищення рівня її професійності та політичної нейтральності.

Одним з інструментів, покликаних змінити ситуацію мав би стати новий Закон України “Про державну службу”, впровадження якого відкладається вже другий рік поспіль. У той же час, зміст цього законодавчого акту, вже на момент його прийняття вимагав внесення змін відповідно до рекомендацій Програми SIGMA. Тому, виконання Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 р. також знаходиться під загрозою.

Основною новелою Закону є перегляд системи управління державною службою в державному органі, до складу якої входять служби управління персоналом та посада керівника державної служби. Саме на останнього покладено відповідальність перед керівником відповідного органу за функціонування державної служби як в апараті, так і в цілому в системі органу державної влади.

З огляду на кількість публікацій щодо засад діяльності керівника органу державної влади можна констатувати величезну зацікавленість у науковій розробці цієї проблематики. Серед знаних вітчизняних та зарубіжних дослідників слід виокремити В. Авер'янова, Г. Атаманчука, Д. Бахрах, С. Дубенко, Н. Гончарук, О. Крупчана, В. Лугового, В. Малиновського,

А. Мельника, М. Мельничука, Т. Мотренка, В. Олуйка, Н. Нижник, О. Оболенського, В. Селіванова, С. Серьогіна, В. Толкованова, В. Цветкова та ін.

Водночас залишається актуальною необхідність проведення комплексного дослідження організаційно-правових засад діяльності керівника державної служби в місцевому органі виконавчої влади, використовуючи досвід країн – членів ЄС.

Метою статті є дослідження організаційно-правового статусу керівника державної служби в місцевому органі виконавчої влади на сучасному етапі державотворення.

Дослідження проблематики діяльності керівника державної служби в органі виконавчої влади доцільно розпочати зі з'ясування поняття “керівник державної служби”.

Частина перша ст. 8 Закону України “Про державну службу” (тут і надалі – Закон) визначає правовий статус та основні функціональні обов'язки керівника державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті (далі – державний орган). Відповідно до запропонованого Законом (ст. 1) визначення, під терміном “керівник державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті” розуміють посадову особу, яка займає вищу посаду державної служби в державному органі, до посадових обов'язків якої належать повноваження з питань державної служби в цьому органі або його апараті [1]. Ці повноваження керівник державної служби здійснює за підтримки служби персоналу державного органу, яка відповідає за документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення, добір персоналу, планування та організацію заходів з питань підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, а також виконує інші функції, передбачені цим Законом та іншими нормативно-правовими актами.

Уведення вищої посади керівника державної служби в державному органі забезпечує на рівні цього органу розмежування посад на політичні та адміністративні, до яких відносяться посади державної служби та забезпечує впровадження одного із ключових принципів функціонування інституту державної служби – політична нейтральність.

За посадою керівником державної служби є керівник апарату, якщо інше не визначено законом. У разі, якщо в державному органі відсутня посада керівника апарату, керівником державної служби в такому органі є його керівник. Розглянемо, на яку посадову особу покладено функції керівника державної служби залежно від органу державної влади.

Відповідно до ст. 1 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” від 17.03.2011 р. №3166-VI систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (а саме: центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, служби, агентства та інспекції). Статтею 10 Закону № 3166, в міністерстві передбачено посаду державної служби – заступника міністра-керівника апарату та визначено кваліфікаційні вимоги до кандидатів на обіймання цієї посади [3].



Таким чином, у випадку міністерства, заступник міністра-керівник апарату буде керівником державної служби, до функціональних обов'язків якого віднесено питання управління державною службою в системі міністерства (в тому числі, і апараті міністерства) несе відповідальність за її ефективне функціонування перед міністром, який очолює міністерство.

У випадку інших центральних органів виконавчої влади (в тому числі, із-за відсутності у структурі та штатному розписі посади керівника апарату), керівник державної служби в державному органі за посадою буде керівником державного органу, та відповідатиме за питання функціонування державної служби. Наприклад, керівником державної служби в Національному агентстві України з питань державної служби за посадою буде Голова Нацдержслужби України. Подібна ситуація буде характерна для такого державного органу як місцева державна адміністрація. Оскільки положеннями Закону посада голови місцевої державної адміністрації віднесена до I групи посад державної служби, то керівником державної служби за посадою буде голова відповідної місцевої державної адміністрації. Його повноваження як керівника державної служби, крім коментованого Закону, також визначатимуться положеннями Закону України "Про місцеві державні адміністрації" від 09.04.1999 р. № 586-XIV (статті 11, 12, 39) [2].

Типовий профіль професійної компетентності посади керівника апарату та мінімальні вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття цієї посади, визначено Наказом Нацдержслужби України від 16.05.2012 р. № 91, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 31.05.2012 р. за № 872/21184 [4].

Типовий профіль професійної компетентності посади керівника апарату містить характеристику посади, мінімальні загальні, спеціальні та інші вимоги до рівня професійної компетентності особи. Оскільки мінімальні загальні вимоги, як зазначалось вище для посади керівника державної служби, визначені ч.1 ст. 16, потрібно звернути уваги, що у випадку таких органів влади як міністерство, місцева державна адміністрація, спеціальні вимоги (абз.1 ч. 2 ст. Закону) до досвіду роботи, вимоги до напрямку підготовки (отриманої особою спеціальності) та інші вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби інших підгруп групи I визначає суб'єкт призначення (Президент України за поданням прем'єр-міністра України за пропозицією профільного міністра, Президент України за поданням прем'єр-міністра України, та у випадку районної державної адміністрації з урахуванням пропозиції голови відповідної обласної адміністрації тощо) [1].

Оскільки в обласній державній адміністрації, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях посади голів адміністрації (і одночасно керівників державної служби) відносяться до підгрупи посад державної служби I-3, особи, які претендують на зайняття зазначених вище посад, повинні відповідати таким мінімальним загальним

вимогам до освітньо-кваліфікаційного рівня та досвіду роботи як повна вища освіта, стаж роботи не менше семи років, досвід роботи на керівних посадах або на посадах державної служби підгрупи І-4 чи ІІ-3 або на відповідних посадах в органах місцевого самоврядування не менше п'яти років. У випадку посади голови районної, районної у місті Києві та Севастополі державної адміністрації (відносяться до підгрупи посад І-4) такими вимогами будуть – повна вища освіта, стаж роботи не менше семи років, досвід роботи на керівних посадах або на посадах державної служби підгрупи ІІ-4 чи ІІІ-3 або на відповідних посадах в органах місцевого самоврядування не менше п'яти років.

Розглянемо процедуру підготовки профілю посади керівника державної служби (заступника міністра – керівника апарату у випадку міністерства, голови місцевої державної адміністрації у випадку місцевої державної адміністрації: 1) проект профілю посади керівника державної служби розробляє служба персоналу державного органу; 2) після погодження керівником юридичної служби відповідного державного органу проект подається на розгляд та погодження Нацдержслужбі України (дана норма містить рекомендаційний характер відповідно до Методичних рекомендацій з розроблення профілів посад професійної компетентності посад державної служби групи І у державних органах, затверджених Наказом Нацдержслужби України від 12.11.2012 р. № 213) [5]; 3) погоджений Нацдержслужбою проект профілю подається на затвердження суб'єкта призначення на дану посаду. Профілі професійної компетентності посад державної служби, призначення на які здійснюється Президентом України, затверджуються в установленому порядку указом (-ами) Президента України.

Потрібно звернути увагу на той факт, що суб'єкт призначення відповідно до абз.1 ч. 2 ст. Закону може внести зміни до спеціальних вимог до досвіду роботи, вимог до напряму підготовки (отриманої особою спеціальності) та інших вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на посади підгрупи І-1, запропонованих службою персоналу відповідного державного органу [1].

*Функціональні обов'язки керівника державної служби.* Частина 2 статті 8 Закону дає перелік основних функцій керівника державної служби як посадової особи, що виступає в ролі роботодавця для державних службовців, а також такої категорії осіб як працівники державних органів [Там же].

Керівник державної служби за посадою є головою Комісії з розроблення профілів посад державної служби у відповідному державному органі. Відповідно до статті 16 Закону керівник державної служби визначає спеціальні вимоги до досвіду роботи, вимоги до напряму підготовки (отриманої особою спеціальності) та інші вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби груп ІІ, ІІІ, ІV і V, відповідно до порядку, визначеному Наказом Нацдержслужби від 16.05.2012 р. № 92, зареєстрованого в Міністерстві

юстиції України від 31.05.2012 р. за № 873/21185, та затверджує профілі професійної компетентності посад із використанням Методичних рекомендацій з розроблення профілів професійної компетентності посад державної служби у державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим або їх апараті, затверджених Наказом Нацдержслужби України від 20.07.2012 р. №148) [6; 8]. За пропозиціями служби персоналу, керівник державної служби приймає рішення щодо внесення змін до профілю професійної компетентності посади державної служби, але не частіше, ніж один раз на рік.

Тобто, голова місцевої державної адміністрації як керівник державної служби: затверджує профілі професійної компетентності посад державної служби, передбачених в апараті місцевої державної адміністрації та її структурних підрозділах.

Профіль професійної компетентності голови місцевої державної адміністрації затверджує суб'єкт призначення.

У той же час, керівник державної служби відповідно до статті 20 Закону та положень Типового порядку проведення конкурсу на посади державної служби, затвердженого Наказом Нацдержслужби України від 05.03.2012 р. № 43, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 28.04.2012 р. за №709/21022, приймає рішення про проведення конкурсу та формує персональний склад Конкурсної комісії на зайняття вакантних посад державної служби груп II, III, IV, V (в тому числі посад, призначення на які здійснюється по строковому трудовому договору) [13].

Конкурс передбачає складення іспиту (тестування) особою, яка претендує на зайняття посади державної служби, та проведення співбесіди з нею. Керівник державної служби в державному органі затверджує програму іспиту (тести) один раз на два роки, проект якої відповідно до п. 2.2.8 Розд. II Типового положення про службу персоналу державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату, затвердженого наказом Нацдержслужби від 05.03.2012 р. № 45, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України від 28.04.2012 р. за №699/21012, розробляє служба персоналу спільно з іншими структурними підрозділами (з урахуванням положень Наказу Нацдержслужби України від 03.10.2012 р. №198 “Про затвердження орієнтовних тестових завдань на знання Конституції України, законів України “Про державну службу”, “Про засади запобігання і протидії корупції”) [7; 11].

Порядок проведення конкурсу (у разі необхідності) в окремому державному органі відповідно до Типового порядку (п. 1.4 розд. I) визначає керівник органу [11]. Потрібно зазначити, що у випадку державного органу з нечисленним апаратом (до п'яти осіб), конкурс може проводитись керівником цього органу (за посадою керівником державної служби).

Рішення про призначення на посаду державної служби приймається керівником державної служби за результатами конкурсу (іспиту та співбесіди) та після проведення спеціальної перевірки (ст. 25 Закону та п. 6.9

Розд. VI Типового порядку) [1; 11]. Рішення конкурсної комісії в разі незгоди може бути оскаржене кандидатом на зайняття посади державної служби керівнику державної служби відповідного державного органу протягом трьох робочих днів після ознайомлення з цим рішенням.

Тобто, голова місцевої державної адміністрації як керівник державної служби:

- приймає рішення про проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби груп II, III, IV, V та оголошує про проведення конкурсу;

- формує персональний склад Конкурсної комісії на зайняття вакантних посад державної служби груп II, III, IV, V; відповідно до положень Типового порядку (оскільки в місцевій державній адміністрації немає керівника апарату, який за посадою виконує функції керівника державної служби), повноваження голови конкурсної комісії покладаються на керівника служби персоналу апарату адміністрації;

- затверджує програму іспиту (тести) та Порядок проведення конкурсу (у разі необхідності);

- приймає рішення про призначення на посаду державної служби, в тому числі за результатами конкурсу не пізніше ніж через 30 календарних днів після оприлюднення інформації про його переможця на підставі протоколу засідання конкурсної комісії;

- розглядає скарги (заяви) від осіб, які претендують на зайняття посад державної служби та бажають взяти участь у конкурсі на зайняття вакантних посад державної служби (відповідно до ст. 14 Закону);

- слугує першої інстанцією при розгляді скарг (заяв) на рішення конкурсної комісії з боку кандидатів на посади державної служби, які взяли участь у конкурсі на зайняття вакантних посад державної служби.

Слід пам'ятати, що керівник державної служби, відповідно до п. 3 ч. 3 ст. 8 Закону, як суб'єкт призначення, виступає в ролі працедавця для осіб, які призначаються на посади державної служби, окрім випадків, якщо інше не передбачено законом [1]. Тобто, керівник державної служби відповідатиме за питання проходження державної служби: призначення та звільнення з посади, присвоєння рангів відповідно до групи/підгрупи посад; оцінювання результатів службової діяльності, підвищення рівня професійної компетентності, заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності тощо.

Розглянемо більш детально приклади (таких органів, як місцева державна адміністрація, центральні органи виконавчої влади, які мають територіальні підрозділи в областях тощо) призначення/звільнення на посади державної служби, що здійснюють керівники державної служби в різних державних органах, та випадки, коли призначення на посади державної служби регулюються іншими нормативно-правовими актами (таблиця).

Таблиця

Призначення/звільнення на посади державної служби, що здійснюють  
керівники державної служби в різних державних органах

<i>Державний орган</i>	<i>Керівник державної служби в державному органі</i>	<i>Посади, на які призначення/ звільнення здійснює керівник державної служби</i>	<i>Посади, на які призначення/ звільнення здійснюють інші суб'єкти</i>	<i>Примітки</i>
Центральний орган виконавчої влади (напр., Державна інспекція України з питань праці)	Голова Держпраці України	посади державної служби апарату, керівників і заступників територіальних органів	посади заступників Голови Держпраці України (призначає Президент України)	Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 386/2011 «Про Положення про Державну інспекцію України з питань праці»
	Начальник Територіальної державної інспекції в Київській області	посади державної служби апарату Територіальної державної інспекції	посади заступників начальника Територіальної державної інспекції в Київській області (призначає Голова Держпраці України)	Наказ Голови Держпраці України від 15.11.2011 р. № 11 «Положення про Територіальну державну інспекцію з питань праці в Київській області»
Апарат органу Автономної Республіки Крим (напр., Апарат Ради міністрів Автономної Республіки Крим)	Заступник Голови Ради міністрів АРК – керівник апарату	посади державної служби Апарату Ради міністрів АРК	посади заступників керівника апарату Ради міністрів АРК, працівників патронатної служби Голови Ради міністрів АРК (призначаються Верховною Радою АРК)	Закон України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим» від 16.06.2011 р. № 3530-VI (ст. 45)
Місцева державна адміністрація (напр., Київська обласна державна адміністрація)	Голова Київської обласної державної адміністрації	посади заступників голів адміністрації, керівників самостійних структурних підрозділів, керівника апарату та працівників апарату державної адміністрації (статті 10, 11 та 39 Закону № 586), інші посади державної служби, які передбачені в апараті та структурних підрозділах адміністрації (ст. 8 Закону)	–	–
Апарат органу судової влади (напр., апарат Вищого адміністративного суду)	Керівник апарату Вищого адміністративного суду	посади державної служби апарату Вищого адміністративного суду	1) посада заступника керівника апарату (призначає Голова Державної судової адміністрації)	Закон України «Про судоустрій і статус судів» від 07.07.2010 р. № 2453-VI (ст. 149)
	Керівник апарату Київського окружного адміністративного суду	посади державної служби апарату Київського окружного адміністративного суду	1) посада заступника керівника апарату (призначає територіальне управління Державної судової адміністрації в м. Київ)	

Окрім того, відповідно до положень ст. 2 Закону, керівник державної служби визначає перелік посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування згідно з критеріями, встановленими наказом Нацдержслужби України від 29.11.2012 р. № 226, та зареєстрованого в Міністерстві юстиції України від 19.12.2012 р. за № 2121/22433 [1]. Укладення трудового договору (контракту) з працівниками державних органів буде здійснюватись керівником державної служби відповідно до ст. 21 Кодексу законів про працю України.

Тобто, голова місцевої державної адміністрації як керівник державної служби:

- призначає на посади та звільняє з посад державної служби, що передбачені в штатному розписі місцевої державної адміністрації;
- призначає ранги державної служби в межах підгрупи, до якої відноситься посада державної служби;
- приймає на роботу та звільняє з роботи працівників місцевої державної адміністрації.

Стосовно підвищення рівня професійної компетентності державних службовців керівник державної служби в державному органі в межах витрат, передбачених на їх утримання, забезпечує її організацію.

Керівник державної служби в державному органі забезпечує підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, які вперше призначені на посаду державної служби, протягом року з дня їх призначення, для інших державних службовців – за результатами щорічного оцінювання, але не рідше ніж один раз на три роки відповідно до статті 30 Закону та п. 3.3. Розд. III Порядку підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, затвердженого Наказом Нацдержслужби України від 06.04.2013 р. № 65, та зареєстрованого в Міністерстві юстиції України від 27.04.2013 р. за № 651/20964 [9].

Керівники державних органів під час підготовки бюджетних пропозицій і бюджетних запитів планують видатки на реалізацію заходів з підвищення рівня професійної компетентності, виходячи з наявних потреб.

Керівник державної служби на основі подання безпосереднього керівника або служби персоналу державного органу приймає рішення про направлення державного службовця на стажування до іншого державного органу з метою підвищення рівня професійної компетентності державного службовця та набуття ним практичного досвіду відповідно до ст. 30 Закону та п. 1.1 Порядку стажування державних службовців, затвердженого Наказом Нацдержслужби України від 03.04.2012 № 61, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 18.04.2012 р. за № 580/20893 [10].

Відповідно до зазначеного Порядку, допуск на стажування, строки та зміни процедури його проходження оформлюються наказом керівника державної служби державного органу, де проводиться стажування. Зміст стажування визначається індивідуальним планом, що затверджується керівником структурного підрозділу органу, який виконує функції керівника

стажування, за погодженням з керівником державної служби в державному органі, де проводиться стажування.

Результати стажування мають значний вплив на побудову кар'єри державного службовця. Так, якщо за результатами проходження стажування державний службовець отримав відмінну оцінку, він може бути переведений за рішенням керівника державної служби в державному органі на вищу вакантну посаду державної служби тієї самої або попередньої за числовим визначенням групи посад державної служби у тому самому державному органі за його письмовою заявою.

Тобто, голова місцевої державної адміністрації як керівник державної служби:

- забезпечує організацію підвищення рівня професійної компетентності державних службовців (на основі пропозицій, підготовлених службою персоналу);

- планує видатки на реалізацію заходів з підвищення рівня професійної компетентності;

- приймає рішення про направлення державного службовця на стажування (по відношенню до працівника місцевої державної адміністрації);

- здійснює допуск на стажування, визначає строки та вносить зміни до процедури проходження стажування (по відношенню до державного службовця, направленого на стажування в місцеву державну адміністрацію);

- погоджує індивідуальний план стажування державного службовця за поданням відповідного керівника структурного підрозділу (по відношенню до державного службовця, направленого на стажування в місцеву державну адміністрацію);

- здійснює просування державного службовця по службі (на вищу вакантну посаду державної служби) у випадку успішного проходження державним службовцем стажування (по відношенню до працівника місцевої державної адміністрації).

Одним із засобів матеріального заохочення державного службовця є преміювання. Керівник державної служби відповідно до статті 47 Закону приймає рішення щодо преміювання державних службовців, які займають посади державної служби груп II, III, IV, V, щомісячно відповідно до їх особистого внеску в загальні результати роботи державного органу. Керівник державної служби затверджує Положення про преміювання відповідного державного органу, де визначаються конкретні умови, порядок та розміри преміювання державних службовців [1].

Тобто, голова місцевої державної адміністрації як керівник державної служби:

- затверджує Положення про преміювання у відповідній місцевій державній адміністрації;

- видає розпорядчий акт щодо помісячного преміювання державних службовців в межах фонду преміювання.

Окрім того, керівник державної служби (в нашому випадку голова місцевої державної адміністрації);

– затверджує правила внутрішнього службового розпорядку в державному органі за погодженням з виборним органом первинної профспілкової організації у разі її наявності (ст. 28 Закону);

– може залучати за своїм письмовим розпорядженням для виконання невідкладних і непередбачених завдань державних службовців у вихідні, святкові, неробочі дні, а також у нічний час з компенсацією роботи відповідно до законодавства (ст. 50 Закону).

Підходячи до оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби груп II, III, IV, V, слід наголосити, що воно здійснюється щороку безпосереднім керівником державного службовця, на основі розпорядчого акту керівника державної служби в державному органі відповідно до ст. 29 Закону та п. 1.6. Розд. I Типового порядку оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, затвердженого Наказом Нацдержслужби України від 05.03.2012 р. № 46 та зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 28.04.2012 р. за № 710/21023 [12].

Оцінювання в органах державної влади проводиться відповідно до зазначеного Типового порядку; у разі потреби порядок оцінювання визначається керівником органу державної влади (пункт 1.7. Розділу I) з урахуванням специфіки структури та діяльності окремих органів державної влади [Там же].

Керівник державної служби за результатами оцінювання службової діяльності державного службовця відповідно до статті 47 Закону та пунктів 5.7 та 5.8 Розд. V Типового порядку приймає рішення щодо заохочень, у тому числі здійснення щорічного преміювання, присвоєння достроково чергового ранку, просування по службі, відзначення відомчими та державними нагородами тощо [1; 12].

Відповідно до п. 5.2 Розд. V Типового порядку керівник державної служби за пропозицією керівника відповідного самостійного структурного підрозділу визначає заходи з удосконалення службової діяльності державного службовця у разі отримання останнім негативної оцінки результатів службової діяльності [12].

Державний службовець, який проходить оцінювання службової діяльності, у випадку отримання негативної оцінки може звернутись до керівника державної служби з відповідною письмовою скаргою (заявою) протягом 10 робочих днів з моменту ознайомлення (під розписку). Керівник державної служби розглядає відповідні письмові скарги (заяви) та надає обґрунтовану відповідь державному службовцю.

Тобто, голова місцевої державної адміністрації як керівник державної служби:

– видає розпорядчий акт про проведення оцінювання службової діяльності державних службовців;



– затверджує порядок оцінювання результатів службової діяльності державних службовців в місцевій державній адміністрації (у разі потреби) із врахуванням положень Типового порядку;

– присвоює достроково черговий ранг державного службовця в межах відповідної підгрупи посад у випадку отримання державним службовцем відмінної оцінки;

– здійснює щорічне преміювання державних службовців за результатами оцінювання службової діяльності в разі отримання відмінної оцінки;

– застосовує до державних службовців такі види заохочень (за результатами щорічного оцінювання), як представлення до відзнаки державного органу, представлення до державної нагороди;

– приймає рішення щодо просування державного службовця по службі (на вищу вакантну посаду державної служби) у разі отримання позитивної та відмінної оцінок;

– визначає заходи з удосконалення службової діяльності державного службовця у разі отримання останнім негативної оцінки результатів службової діяльності за поданням керівника відповідного структурного підрозділу;

– розглядає скарги (заяви) державних службовців, які оскаржують результати оцінювання службової діяльності (негативну оцінку) та надає обґрунтовану відповідь на такі скарги (заяви).

Таким чином, можна зробити деякі висновки та запропонувати практичні рекомендації.

У центральних органах заступник міністра-керівник апарату є керівником державної служби. На регіональному та місцевому рівнях основне навантаження з управління державною службою в державному органі залишається за головою місцевої державної адміністрації, який одночасно виконує функції керівника державної служби. Такий розподіл ставить під загрозу реалізацію ключового принципу функціонування інституту державної служби – політичної нейтральності, оскільки і заступник міністра і голова місцевої державної адміністрації значною мірою залежать від політичної кон'юнктури. На регіональному рівні роль керівника апарату фактично залишається не змінною, він допомагає голові місцевої державної адміністрації як керівнику державної служби в реалізації щонайменше 28 повноважень, які логічно витікають із нової редакції Закону України “Про державну службу”.

Таким чином, є доцільним запровадження єдиного підходу до питань управління державною службою на центральному та регіональному рівнях шляхом перегляду ролі керівника апарату у владній ієрархії. Його посада не має поєднуватися із посадою заступника керівника органу влади, що дозволить зменшити політичну складову в його діяльності. Ця особа забезпечуватиме функціонування органу влади, організуватиме його роботу, реалізовуватиме політику управління людськими ресурсами.

Визначенню особливого статусу керівника апарату сприятиме окрема процедура набору на цю посаду, яка може бути розроблена Нацдержслужбою, що зміцнить професійну складову державної служби та зменшити вплив політичних факторів.

На жаль, у базовому законі немає жодного згадування щодо програми управління людськими ресурсами, що є основним інструментом у рамках системи управління державною службою в державному органі. Безперечно це не є виключною прерогативою керівника апарату або служби управління персоналом, до цього безпосередньо причетні керівники структурних підрозділів та експертне середовище.

Перспективи подальших досліджень полягатимуть у визначенні суб'єктів та їх повноважень щодо розробки та реалізації програми управління людськими ресурсами на центральному та регіональному рівнях.

#### Література:

1. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI // ВВР України. – 2012. – № 26. – Ст. 273.
2. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV // ВВР України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.
3. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI // ВВР України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.
4. Про затвердження Типового профілю професійної компетентності посади керівника апарату та мінімальні вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття цієї посади : Наказ Нацдержслужби України від 16.05.2012 р. № 91 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nads.gov.ua/control/uk/publish/category?cat\\_id=581194&page=0](http://nads.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=581194&page=0).
5. Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення профілів посад професійної компетентності посад державної служби групи І у державних органах: Наказ Нацдержслужби України від 12.11.2012 р. №213. – Режим доступу : [http://nads.gov.ua/control/uk/publish/category?cat\\_id=581194&page=0](http://nads.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=581194&page=0)
6. Про затвердження методичних рекомендацій з розроблення профілів професійної компетентності посад державної служби у державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим або їх апараті : Наказ Нацдержслужби України від 20.07.2012 р. № 148 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nads.gov.ua/control/uk/publish/category?cat\\_id=581194&page=0](http://nads.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=581194&page=0).
7. Про затвердження орієнтовних тестових завдань на знання Конституції України, законів України “Про державну службу”, “Про засади запобігання і протидії корупції” : Наказ Нацдержслужби України від 03.10.2012 р. № 198 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nads.gov.ua/control/uk/publish/category?cat\\_id=581194&page=0](http://nads.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=581194&page=0).
8. Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до досвіду роботи, вимог до напрямку підготовки (отриманої особою спеціальності) та інших

вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби груп II, III, IV і V : Наказ Нацдержслужби України від 16.05.2012 р. № 92 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nads.gov.ua/control/uk/publish/category?cat\\_id=581194&page=0](http://nads.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=581194&page=0).

9. Про затвердження Порядку підвищення рівня професійної компетентності державних службовців : Наказ Нацдержслужби України від 06.04.2013 р. № 65 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nads.gov.ua/control/uk/publish/category?cat\\_id=581194&page=1](http://nads.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=581194&page=1)

10. Про затвердження Порядку стажування державних службовців : Наказ Нацдержслужби України від 03.04.2012 № 61 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nads.gov.ua/control/uk/publish/category?cat\\_id=581194&page=0](http://nads.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=581194&page=0).

11. Про затвердження Типового положення про службу персоналу державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату : Наказ Нацдержслужби України від 05.03.2012 р. №45 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nads.gov.ua/control/uk/publish/category?cat\\_id=581194&page=1](http://nads.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=581194&page=1).

12. Про затвердження Типового порядку оцінювання результатів службової діяльності державних службовців : Наказ Нацдержслужби України від 05.03.2012 р. №46 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nads.gov.ua/control/uk/publish/category?cat\\_id=581194&page=1](http://nads.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=581194&page=1).

13. Про затвердження Типового порядку проведення конкурсу на посади державної служби : Наказ Нацдержслужби України від 05.03.2012 р. № 43 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nads.gov.ua/control/uk/publish/category?cat\\_id=581194&page=0](http://nads.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=581194&page=0).

*Надійшла до редколегії 23.11.2013 р.*

УДК 35.08

*М. В. КОНОВАЛОВА*

## **ОРГАНІЗАЦІЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ**

*Проаналізовано передумови організації та функціонування державної служби України за інноваційно-культурним типом. Визначено характерні риси інноваційної культури як принцип державної служби. Зроблено висновок, що без послідовного дотримання інноваційно-культурного принципу державної служби неможливе забезпечення інноваційного розвитку суспільства.*

**Ключові слова:** принципи державної служби, інноваційний розвиток, інноваційна культура, інноваційно-культурний тип державної служби.

*The paper analyzes innovative cultural type of Ukrainian civil service' organization and function. It was identified characteristics of innovation culture as a principle of public service. It is concluded that without following the principle of cultural innovation in public service it will be impossible to support innovative development.*

**Key words:** principles of public service, innovative development, innovative culture, innovation and cultural type of public service.

Запровадження якісно нової державної служби має орієнтуватися на такі принципи її організації та функціонування, які відповідають сучасним трансформаційним процесам у світі. Нові глобальні виклики вимагають ствердження інноваційної культури як принципу організації державної служби.

Сьогодні принципи організації та функціонування державної служби є предметом дослідження фахівців із різних галузей суспільного знання (Г. Атаманчук, Н. Нижник, І. Галасюк, І. Данильєва, С. Фурса, С. Щербак). Праці Р. Ігоніна та В. Манохіна присвячені висвітленню принципів державної служби, які, на думку цих учених, мають доповнити перелік уже відомих і загальноприйнятих основних правил її діяльності.

Із виникненням завдання модернізації державної служби відповідно до глобальних потреб сьогодення деякі вчені почали приділяти дедалі більшу увагу умовам інноваційного розвитку державної служби (І. Патлах, Т. Пахомова, Х. Хачатурян). Однак у сучасних вітчизняних розвідках недостатньо дослідженими лишаються теоретико-методологічні підстави перетворення інноваційної культури на принцип (в сенсі керівне положення, основне правило) організації державної служби. Водночас саме таке перетворення можна вважати підґрунтям інноваційного розвитку суспільства.

Метою статті є обґрунтування важливості формування державної служби з огляду на інноваційно-культурний принцип її організації. Реалізація поставленої мети передбачає вирішення таких завдань, а саме: виокремити глобальні виклики сучасності й охарактеризувати основні способи реагування на них з боку державної служби; з'ясувати якісно нові характеристики державної служби в сучасному світі; розкрити важливість принципів організації державної служби для оптимізації її роботи; встановити принцип організації державної служби, на підставі якого вона здатна ефективно функціонувати в умовах інноваційного розвитку.

Сьогодні ми є свідками виникнення світу, атрибутом якого є невинне перетворення системи виробничих відносин, організації влади, накопичення і передачі соціального досвіду. І це не випадково, адже інформаційне суспільство принципово відрізняється від попереднього, індустріального, саме відношенням до інноваційних процесів. Основою його розвитку є

формування інноваційного середовища, що зачіпає всі сфери життєдіяльності суспільства – економіку, державне управління, культуру, освіту.

В умовах, коли зміни стають константою суспільного розвитку, темпи та масштаби соціальних, економічних і політичних трансформацій породжують нові виклики для урядів усіх країн світу. Демографічні та екологічні проблеми, нестача природних ресурсів, поява нових технологій, нарощування інформації, загроза міжнародного тероризму і поява нових форм політичного насильства, глобальна економічна інтеграція стають новими випробуваннями для державної політики в ХХІ ст. До того ж середовище, в якому перебувають сучасні суспільства, характеризується глобальною конкуренцією. Усе це вимагає не лише запровадження в системі державного управління нових підходів і нових методів роботи, а й ініціювання таких підходів і методів роботи з боку самих суб'єктів державного управління і, передусім, з боку державної служби.

Інакше кажучи, державна служба зобов'язана максимально повно використовувати свій інноваційний потенціал як під час вирішення поточних питань свого функціонування, так й у випадку зіткнення із різного роду кризовими ситуаціями, як-то: стихійні лиха, фінансова криза, політичні заворушення тощо. Для цього державна служба має бути здатною до швидкого оновлення та постійного “системного перезавантаження”, тобто бути інноваційною в основах своєї організації.

Труднощі такої реорганізації державної служби зумовлені тим, що остання – це складне і багаторівневе явище. Так, деякі європейські [13, с. 56] та російські науковці [5, с.16], аналізуючи державну службу, пропонують виокремлювати три її рівні. Перший рівень – інституційний. Він охоплює загальні норми і правила, що визначають порядок функціонування всієї системи державних установ, виконання ними функцій щодо забезпечення безперебійної роботи держави як органу управління, підтримання сталого розвитку суспільства, стримування та регулювання соціальних конфліктів.

Другий рівень – організаційний. Він пов'язаний із діяльністю різних державних установ (міністерств, відомств, агентств, служб), які є спеціально створеними структурами для вирішення конкретних завдань і виконання конкретних функцій щодо забезпечення діяльності органів державного управління. Третій рівень державної служби стосується пояснення поведінки державних службовців, що мають індивідуальні уподобання, психологічні особливості, власні уявлення, погляди і переконання, але змушені працювати в певному інституційному середовищі та в межах цілком конкретних державних установ. У цій статті термін “державна служба” використовується як такий, що охоплює всі зазначені вище рівні.

З огляду на модернізаційні процеси в незалежній Україні поняття державної служби отримало нове смислове навантаження. У новій редакції Закону України “Про державну службу” державна служба визначається як “професійна діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання

адміністративних послуг” [6]. Відповідно, державний службовець визначається як громадянин України, який займає посаду державної служби в державному органі, здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з реалізацією завдань і виконанням функцій державного органу, серед яких підготовка пропозицій стосовно формування державної політики у відповідній сфері; розроблення, експертизи та/або редагування проектів нормативно-правових актів.

Тобто на систему державної служби покладається не лише функція суто виконання державної політики, а й функція розробки пропозицій щодо її формування. Державний службовець не лише забезпечує реалізацію завдань і здійснення функцій державного управління, а й на основі інституційної пам'яті та власного рівня професійної компетентності самостійно може (і повинен) впливати на формування державної політики.

Для успішної реалізації своїх цілей і завдань державна служба має базуватися на законодавчо закріплених принципах власної організації. Ці принципи окреслюють сутнісні характеристики, зміст і значення самої державної служби. “Принципи державної служби” як наукова категорія визначають теоретичні положення та концептуальні ідеї, що віддзеркалюють об'єктивні закономірності розвитку суспільства та держави. Зокрема, найбільш характерні риси організації і функціонування не лише державної служби, але й усієї системи державних органів та органів місцевого самоврядування, судочинства та прокуратури, визначаючи при цьому зміст складних взаємовідносин усередині цієї системи [4, с. 54].

Принципи державної служби в Україні – це складне утворення, яке своєрідно узагальнює закономірності розвитку різних аспектів і проявів державно-службових відносин. Ці принципи формуються під впливом загальних положень адміністративного права, теорії та практики державного управління, конституційних засад державного устрою і функціонування системи виконавчої влади, міжнародних норм, що визнані Україною, законів розвитку соціальних систем і висновків управлінської практики загалом.

Крім того, вагому роль у визначенні змісту принципів державної служби відіграють сучасні трансформаційні процеси світового розвитку [2, с. 4]. Ось чому так важливо під час аналізу принципів організації та функціонування державної служби України врахувати ті глобальні виклики, з якими зіткнулися сьогодні уряди більшості країн світу. Зважаючи на дослідження зарубіжних учених [10 – 12], до основних таких викликів варто зарахувати такі.

1. Нові завдання державної політики. Уряди та державні служби в усьому світі намагаються віднайти шляхи вирішення проблем зміни клімату, безпеки, економічного неблагополуччя, якості життя тощо. Дедалі більш складні проблеми, з якими стикаються держави, вимагають автентичних складних відповідей. Це означає, що ці проблеми не можуть бути вирішені належним чином без інноваційних підходів до їх розуміння. Тому все частіше уряди шукають інноваційних рішень, рішень, які вимагають нових навичок,

нових стратегій комунікації, нових ідей, здатності приймати зміни та адаптуватися до них.

2. Зміна суспільних очікувань. Мова йде про зміну очікувань громадськості щодо якості обслуговування з боку державних установ. Така зміна є наслідком посилення позицій приватної ініціативи у сферах життєдіяльності суспільства, які традиційно обслуговувалися державою. Тому важливого значення набуває політика інноваційного розвитку та надання послуг у системі державної служби. Так, учений Д. Тапскот вивчаючи проблеми формування інформаційного суспільства, зазначає, що молодь хоче, щоб уряд став швидким та інноваційним. “Вона хоче мати вибір і можливість співпрацювати” [14, с. 8].

3. Глобальна конкуренція. Для тих країн, які прагнуть просуватися уперед на глобальному ринку, розвиток інновацій стає важливим як у приватному, так і державному секторах. Глобальна інтеграція і конкуренція безпосередньо зачіпають якість і ефективність державного управління в сучасних країнах. Державний сектор у розвинених країнах займає значну частку в економіці. Наприклад, загальні державні витрати від ВВП становлять близько 50 % у деяких країнах Європейського Союзу [12, с. 46]. Таким чином, підвищення продуктивності праці за рахунок розвитку інновацій у державному секторі відчутно впливає на обсяги ВВП. Більш того, інноваційні заходи державної економічної політики можуть підвищити конкурентоспроможність вітчизняного народногосподарського комплексу. Скажімо, лояльне ставлення до бізнесу веде до зниження податків, що, у свою чергу, видається цікавим для закордонних інвесторів та спричиняє відплив вітчизняного підприємництва із країн, які мають високі податки. Отже, зростаюча конкуренція стає рушійною силою для інновацій у державному секторі економіки.

4. Тиск на бюджет. Глобальна фінансова криза призвела до значного підвищення рівня державної заборгованості в більшості країн, що, у свою чергу, перетворило завдання скорочення витрат на нагальне і невідкладне для сучасних урядів. Останні працюють нині у складних фінансових умовах, а тому інноваційні підходи до вирішення фінансових питань займають перші позиції в урядових порядках денних.

5. Нові підходи до державного управління. Класичний тип державного управління сьогодні фактично перетворюється на “новий публічний менеджмент” і “мережеве управління”. По суті “новий менеджмент” можна розглядати як наслідок усвідомлення необхідності формувати в державних управлінців навички, що властиві їхнім колегам із приватного сектора управління. Новий підхід прагне перетворити управлінські практики і прийоми, які мають місце у приватному секторі, на умову підвищення ефективності і продуктивності державного управління. Ефективна державна служба не в останню чергу потребує здібних, досвідчених і професійних людей. Останні, за висновком зарубіжних дослідників, можуть вступати на державну службу багато в чому через цікавий і складний характер роботи

туг, роботи, яка дає можливість стати не лише провідником, а й ініціатором реальних змін у житті суспільства. Тому, щоб залучити й утримати висококваліфікованих і мотивованих до праці державних службовців, керівництво повинне надати їм гарантовану можливість бути ініціаторами (а не лише виконавцями) різного роду інновацій, застосовувати власні творчі підходи до вирішення тих чи інших питань [11, с. 89].

Відповіддю на наведені глобальні виклики стало визнання наприкінці ХХ століття розвиненими країнами знання та інновації ключовими факторами організаційної продуктивності та конкурентоспроможності на світовому ринку, джерелом безперервного підвищення якості та ефективності державних і приватних послуг. Стало зрозуміло, що саме державна політика відіграє важливу роль у сприянні розвитку інноваційних можливостей приватних та державних організацій, у зростанні ефективності інноваційних результатів та в їх практичному втіленні.

Більшість країн, прагнучи інноваційного розвитку, намагаються сьогодні виробити відповідні підходи до формування державної політики, створення допоміжної інфраструктури та розробки програм фінансового забезпечення. Ці ініціативи призвели до виникнення нових стратегій інноваційного розвитку, які, зазвичай, містять три основні елементи. По-перше, створення комплексної національної інноваційної системи. Мова йде про ініціювання державою злагодженої роботи державних організацій, науково-дослідних та освітніх установ, приватних структур у контексті спільно виробленого і узгодженого бачення інноваційного потенціалу країни.

По-друге, зобов'язання держави сприяти інвестиціям у знання і людський капітал, який є основною умовою ефективної, дієздатної національної інноваційної системи. Міжнародні дослідження і досвід свідчать, що ці інвестиції в першу чергу мають бути спрямовані на розвиток технічних навичок, формування відповідних ціннісних орієнтацій, організація командної роботи та стратегічне управління.

По-третє, визначення інноваційних пріоритетів на рівні держави, підприємства, окремого робочого місця. Очевидно, що метою національної інноваційної системи та передбачених нею інвестицій у людський капітал є нарощування інноваційного потенціалу країни, що, у свою чергу, багато в чому залежить від суб'єктів державного управління. Адже саме держава ініціює і підтримує (юридично та фінансово) створення національної інноваційної системи. Більше того, визначає таке створення одним із пріоритетів розвитку країни, фактично – однією із позицій у переліку національних інтересів останньої (те, що не під силу приватній ініціативі, оскільки знаходиться за межами її компетенції). Ось чому нові стратегії інноваційного розвитку вимагають від державної служби як учасника вироблення та здійснення державної політики інноваційних змін у системі своїх організації та функціонування.

Україна на законодавчому рівні затвердила курс на інноваційний розвиток, що закріплено в Законі України “Про інноваційну діяльність”



(2002 р.), Концепції створення національної інноваційної системи (2009 р.), Стратегії інноваційного розвитку України на 2010 – 2020 рр. в умовах глобалізаційних викликів (2009 р.). Програми економічних реформ на 2010 – 2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” (2010 р.). З огляду на нормативно-правові документи можна визначити інноваційний розвиток основною метою та завданням органів державних влади в Україні.

Повертаючись до принципів державної служби як основи успішної реалізації її цілей і завдань, зазначимо, що вони повинні враховувати нові вимоги інноваційного розвитку держави. О. Оболенський поділяє принципи державної служби на конституційні та організаційно-функціональні. Конституційні принципи впливають із положень Основного Закону України, які конкретизуються у відповідних законодавчих актах. Під організаційно-функціональними принципами, на думку І. Данільєвої, слід розуміти систему ідей, ціннісних орієнтирів, які відображають закономірності і тенденції розвитку, а також напрями організації та здійснення державними органами і державними службовцями діяльності щодо реалізації задач і функцій держави. Таким чином, саме організаційно-функціональні принципи мають відображати пріоритет інноваційного розвитку для держави.

Принципи державної служби перераховані в Законі України “Про державну службу”. Це такі принципи, як верховенство права, патріотизм і служіння Українському народу, законність, рівний доступ до державної служби, професіоналізм, добросовісність, політична неупередженість, прозорість діяльності, персональна відповідальність державного службовця. Серед наведених принципів лише принцип професіоналізму частково відповідає сучасним напрямам діяльності держави у сфері інноваційного розвитку. Тому вважаємо за доцільне додати в зазначений перелік інноваційно-культурний принцип організації та функціонування державної служби з тим, щоб на юридичному рівні закріпити відповідність розвитку державної служби України загальнодержавній стратегії інноваційного розвитку нашої країни.

У постанові Верховної Ради від 21 вересня 2010 р. про рекомендації парламентських слухань на тему: “Стратегія інноваційного розвитку України на 2010 – 2020 рр. в умовах глобалізаційних викликів” звертається увага на питання формування інноваційної культури державних службовців. У документі одним із основних недоліків формування національної інноваційної системи було визначено недостатній рівень інноваційної культури працівників органів державної влади [7].

Як зазначає М. Шугуров, інноваційний розвиток неможливий без формування відповідної культури. Поряд із відсутністю інноваційної інфраструктури та браком інвестицій, одним із найбільш істотних бар'єрів інноваційного розвитку та суттєвим фактором стримування нарощування інноваційного потенціалу держав є відсутність або незрілість інноваційної

культури. Остання охоплює, по-перше, інституційну культуру інноваційної дії, а по-друге, ціннісний вимір, що дозволяє запобігати реалізації ризикованих інновацій. Головним же є те, що інноваційна культура повинна містити механізми, які забезпечують згоду суспільства із постійним оновленням та переосмисленням критеріїв інноваційних здібностей і показників інноваційного потенціалу країни [9].

Інноваційна культура є неодмінною основою ефективної взаємодії учасників інноваційного процесу. Як зазначає Л. Федулова, ключовою для стратегій інноваційного розвитку багатьох країн є формування сучасної інноваційної культури як підґрунтя для впровадження і розбудови економіки знань, що потребує відповідної перебудови соціально-економічного та культурного світоглядів суспільства [8, с. 177]. Тому можна стверджувати, що державна служба сьогодні не може функціонувати без послідовного дотримання інноваційно-культурного принципу своєї організації.

Інноваційна культура як принцип організації та функціонування державної служби передбачає формування системи цінностей, норм, знань і навичок, мотивів інноваційної діяльності, інноваційного середовища загалом. Державні службовці, які професійно забезпечують функціонування держави, першими стикаються із необхідністю трансформації, модернізації свого мислення, свідомості, процесу праці в умовах трансформацій суспільства постіндустріального зразка, ринкових перетворень та формування сучасної національної інноваційної системи. Як наголошують дослідники в галузі соціального управління, однією із найважливіших передумов і одночасно індикатором якості трансформаційних процесів у сучасних умовах є інноваційно-творчий потенціал системи управління. За образним вираженням Т. Заславської, в ньому, як у молекулі ДНК, закладено найближче майбутнє суспільства [3, с. 43.] Залежно від свого місця в ієрархії посад державної служби державні службовці мають можливість синтезувати суспільні потреби, розробляти стратегії інноваційного розвитку, визначати пріоритети, створювати умови для зростання підприємницьких ініціатив.

Як зазначає В. Алієва, сучасний чиновник не може бути “гвинтиком” у бюрократичній машині. Він має бути орієнтованим на інновації в державному управлінні [1, с. 23]. Це особливо важливо в період глобальних трансформацій, коли зникає класична ясність і правила, характерні для стабільного стану суспільства, перестають діяти із колишньою результативністю. В організації та здійсненні інноваційної діяльності вагому роль відіграє держава як суб’єкт відносин з управління цією діяльністю, з її підтримки, а також як безпосередній учасник у вигляді державних організацій.

Сучасна державна служба є повноправним елементом формування державної політики. Діяльність державної служби реалізується на певних принципах державної служби. Принципи організації та функціонування державної служби визначають систему ідей, ціннісних орієнтирів, відображають закономірності та тенденції розвитку, а також напрями

організації і здійснення державними органами та державними службовцями діяльності щодо реалізації задач і функцій держави. Україна визнала інноваційний шлях розвитку своєю стратегічною метою. Тому державна служба повинна ґрунтуватися на інноваційно-культурному принципі організації та функціонуванні для забезпечення реалізації інноваційного розвитку України. Формування інноваційної культури як принципу організації і функціонування державної служби вимагає подальших теоретичних досліджень, зокрема в пункті з'ясування умов та чинників такого формування, розробки конкретних (крок за кроком) заходів щодо практичного перетворення інноваційної культури на принцип організації державної служби в Україні, вивчення зарубіжного досвіду організації роботи державної служби за інноваційно-культурним типом та окреслення вітчизняних перспектив його застосування.

#### Література:

1. *Алиева С. В.* Профессиональная культура государственных и муниципальных служащих: состояние и условия инновационной трансформации : автореф. дис. ... к.соц.н. : спец. 22.00.08 "Социология управления" / С. В. Алиева. – Ростов-н/Д., 2007. – 22 с.
2. *Данильєва І. Е.* Принципи організації та функціонування державної служби в Україні : автореф. дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.07 "Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / І. Е. Данильєва. – К., 2005. – 20 с.
3. *Заславська Т. І.* Інноваційно-реформаторський потенціал Росії та проблеми громадянського суспільства / Т. І. Заславська // Громадянське суспільство в Україні: проблеми самовизначення та розвитку : матеріали міжнар. наук. конф. – М. : ТОВ "Північно-Принт", 2001. – С. 18–31.
4. *Моисеев А. В.* Институт государственной службы в условиях трансформации современной России : дис. ... к.полит.н. / А. В. Моисеев ; Моск. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова. – М., 2007. – С. 16.
5. *Оболєнський О. Ю.* Державна служба : навч. посіб. / О. Ю. Оболєнський. – К. : КНЕУ, 2003. – 344 с.
6. Про державну службу : Закон України від 20.12.2012 р. № 5483 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>.
7. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: "Стратегія інноваційного розвитку України на 2010 – 2020 : постанова Верховної Ради України від 21.10.2010 р. № 2632-VI. – Режим доступу : <http://http://zakon.rada.gov.ua>
8. *Федулова Л. І.* Інноваційна економіка : підручник / Л. І. Федулова. – К. : Либідь, 2006. – 477 с.
9. *Шугуров М.* Глобальный инновационный разрыв [Электронный ресурс] / М. Шугуров. – Режим доступа : <http://www.intertrends.ru/twenty-ninth/03.htm>

10. Eggers WD and Singh SK (2009). The public innovator's playbook: nurturing bold ideas in government, Deloitte Research [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/dtt\\_ps\\_innovatorsplaybook\\_100409.pdf](http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/dtt_ps_innovatorsplaybook_100409.pdf).

11. Innovations in government: research, recognition, and replication [red. Borins S.]. – Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, John F Kennedy School of Government, Harvard University – Brookings Institution Press, Washington DC, 2007. – 231 p.

12. *Kamarck E.* Government innovation around the world [Електронний ресурс] / E. Kamarck. – Режим доступу : [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=517666](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=517666).

13. *Sweet A. S.* The institutionalization of Europe / A. S. Sweet, W. Sandholtz, N. Fligstein. – Oxford and N. Y. : Oxford University Press, 2001. – P. 6.

14. *Tapscott D.* Grown up digital: how the net generation is changing your world McGraw-Hill Books / D. Tapscott. – New York, 2009. – 115 p.

*Надійшла до редколегії 15.10.2013 р.*

УДК 35.08:659.4

*Р. І. СТОРОЖЕВ*

## **ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ПОЗИТИВНОГО ІМІДЖУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ**

*Проаналізовано вітчизняну та зарубіжну нормативно-правову базу конкурсного відбору резерву керівних кадрів для державної служби як одного із способів формування її позитивного іміджу; виокремлено основні характеристики позитивного іміджу особистості керівника; запропоновано рекомендації для вдосконалення вітчизняної програми Президентського кадрового резерву “Нова еліта нації”.*

**Ключові слова:** резерв керівних кадрів, імідж, позитивний імідж державної служби.

*The article examines local and foreign laws and regulations which determine the milestones of competitive selection of senior executives reserve for state service as one of the devices to form its positive image; summarizes the main characteristics of positive image of executive's personality; and brings forward the recommendations to improve the national program of Presidential Personnel Reserve “The new elite of the nation.”*

**Key words:** senior executives reserve, image, positive image of state service.

Постановка проблеми обумовлена тим, що для формування позитивного іміджу державної служби України необхідно враховувати не лише

особливості іміджеології – науки про формування високого соціального престижу й успішності функціонування особистості й організації, а й зарубіжний досвід забезпечення формування позитивного іміджу керівників у країнах з розвинутою демократією.

Визначальний вплив на дослідження даної проблематики мають концептуальні підходи різних зарубіжних дослідників, зокрема Р. Баумейстера, Б. Гі, Е. Семпсона, Дж. Ягера. Серед російських фахівців у цій галузі привертають увагу праці Є. Блажнова, К. Єгорової-Гантман, В. Ільїна, О. Феофанова, П. Фролова, А. Цуладзе та ін.

Дослідженню практичних аспектів політичного лідерства надається велика увага в працях таких науковців, як В. Бебик, Д. Видрін, А. Гуцал, В. Королько, М. Михальченко, С. Недбаєвський, В. Полохало, Г. Почепцов, С. Телешун, М. Томенко. До проблеми теорії і методології політичної діяльності, влади, політичного ідеалу суспільства, політичної свідомості, культури політико-правового стану особистості звертаються такі вчені, як В. Андрущенко, В. Бех, В. Горбатенко, С. Денисюк, В. Корнієнко, М. Остапенко, А. Пахарєв, В. Ребкало, Р. Старовойтенко, М. Хилько, М. Ходаківський та ін.

Сучасні науковці визначають “імідж як емоційно забарвлений образ чогось або когось, що склався в масовій свідомості і має характер стереотипу, володіє значними регуляторними властивостями, який викликає відповідні враження і здійснює сильний вплив на внутрішній світ людини” [7]. При цьому вони виокремлюють низку ситуацій, в яких увага людей концентрується переважно на символічній значущості об’єкта, а не на реальності. Так формується:

- імідж-репутація під впливом засобів масової інформації;
- імідж-політика під впливом характерних символів;
- імідж-товар, який демонструє символічні відмінності;
- імідж-фірма, яка поряд із матеріальними цінностями реалізує нематеріальні активи у формі певних символів.

Так формується й імідж державної служби, проблеми якої досліджували вітчизняні і зарубіжні науковці (В. Авер’янов, Г. Атаманчук, Б. Гаєвський, С. Дубенко, В. Князєв, Є. Кубка, В. Луговий, І. Надольний, Н. Нижник, О. Оболенський, Л. Пашко, В. Ребкало, В. Скуратівський, В. Шаповал та ін.). Проблемам добору кадрів та підвищенню ролі кадрового резерву державної служби приділено увагу у працях З. Балюк, Р. Войтович, В. Гошовської, Г. Опанасюк, Н. Плахотнюк, В. Полтавського, В. Яцуби та ін.

Проте, зважаючи на швидкі темпи модернізації державного управління в Україні та прийняття низку сучасних нормативно-правових актів [2 – 6], які визначають сучасну державну кадрову політику України, питання кадрового забезпечення державного управління та професійного розвитку керівних кадрів потребують якісного аналізу, особливо в умовах формування іміджу державної служби країни.

Мета статті полягає в порівняльному аналізі моделей відбору резерву керівних кадрів для державної служби в різних країнах за визначеними

критеріями та розробці рекомендацій для вдосконалення вітчизняної програми Президентського кадрового резерву “Нова еліта нації”.

Термін “резерв” походить від латинського “reseryo” – зберігаю або від французького “reservo” – запас. Поняття “резерв” означає “запас, речі про запас, в запасі, запасне військо, запасна сила” [10]; “кадровий резерв” означає “групу керівників і спеціалістів, які володіють здатністю до управлінської діяльності, відповідають вимогам, пропонованим посадою певного рангу і які пройшли процедуру добору та цільову кваліфікаційну підготовку” [6].

Ми погоджуємось з такою точкою зору і вважаємо, що у сфері державної служби “кадровий резерв” – це спеціально сформована на основі індивідуального відбору та комплексної оцінки група перспективних працівників, здатних до керівної діяльності, яка має необхідні професійно-ділові, морально-етичні та особистісні якості і пройшла спеціальну управлінську підготовку.

Вважаємо, що саме від такої групи людей залежить формування позитивного іміджу держави і державної служби і тому важливе місце в кадровій політиці кожної країни відводиться змісту та технології відбору резерву керівних кадрів.

Науковці визначають, що для формування іміджу особи велике значення мають різні дрібниці і зовнішні речі. Так, відомий американський вчений Б. Гі стверджує, що уявлення про характер та надійність організації, а також її керівника клієнт створює, ґрунтуючись на першому враженні, на перших десяти секундах знайомства, тому що в нього зовсім немає часу на тривалий аналіз своїх почуттів. І те, як одягаються члени персоналу, як виглядає офіс, – це відзначається потенційним клієнтом, який постійно поспішає.

Говорячи про наявність існуючого зв'язку між зовнішнім обліком співробітників й успіхом компанії, Б. Гі зазначає, що 83 % рішень люди приймають, базуючись на візуальній інформації.

Зовнішній імідж, особливо візуальний, включає будь-який аспект діяльності і в остаточному підсумку зумовлює успіх особистості та її доходи.

Про необхідність створення власного іміджу кожною людиною свідчать результати досліджень, проведених Р. Баумейстером та його колегами [11]. Автори пояснюють його призначення тим, що, створюючи той чи інший імідж не тільки собі, але й іншому, особистість у такий спосіб допомагає собі вирішувати власні завдання, оскільки кожна людина зацікавлена в позитивному враженні, яке вона створює на людей, що її оточують.

Зазначені автори виокремлюють дві стратегії самопрезентації: “задобровільну” (спрямовану на те, щоб, підлаштовуючись під аудиторію, виставити себе в найсприятливішому викладі і отримати визнання й заохочення) і “самоконструйовану” (яка виходить з бажання справити враження на інших тими якостями, що входять до структури “ідеального Я суб'єкта”). При цьому фактори, що сприяють позитивній або негативній самопрезентації, на їх думку, в кожному конкретному випадку виявляються

як об'єктивні критерії, які визначають суть сприйняття конкретної особистості людьми, що оточують.

Розуміючи роль і значення іміджу для державної служби, важливим постає формування відповідного резерву керівних кадрів. Цією проблемою опікуються всі держави.

Проаналізуємо моделі формування резерву керівних кадрів для державної служби у вітчизняній та зарубіжній практиці. Для цього порівняємо основні характеристики декількох пострадянських країн (Казахстан, Польща) і країн з розвинутою демократією (Німеччина, Франція) з вітчизняним сучасним досвідом.

Зокрема, в Україні, починаючи з 2011 р., діє Указ Президента “Про Президентський кадровий резерв “Нова еліта нації” [9] та Положення про формування кадрового резерву для державної служби; у Казахстані – Положення про Молодіжний кадровий резерв; у Польщі – закон “Про державний кадровий резерв і вищі керівні кадри” від 24.08.2006 р.; у Франції – Положення про школу адміністрації при прем’єр-міністрові Франції (ЕНА) та ін.

Під час аналізу законодавчої і нормативно-правової бази визначено такі основні характеристики для порівняння:

- наявність відповідальних інституцій, яким доручено здійснювати даний конкурс;
- вимоги держави до державних службовців, визначені відповідною законодавчою і нормативно-правовою базою;
- технологічність процесу, яка характеризується основними етапами проведення конкурсного відбору резерву керівних кадрів для державної служби, формами та методами відбору;
- змістовність процесу, яка визначається сутністю конкурсних тестових завдань, оціночних таблиць, анкетних опитувальників, контрольних запитань і тематики співбесід.

З’ясовано, що в різних країнах існують різні інституції та законодавчі і нормативно-правові акти, які регламентують даний процес; зміст і технологія конкурсного відбору кадрів у кожній країні є відмінною, в залежності від основних завдань держави та вимог до державних службовців і керівників (табл.).

Як видно з таблиці, основними вимогами до конкурсантів у різних країнах та Україні є:

- рівень освіти претендентів (у країнах з розвинутою демократією відсутня вимога щодо обов’язкового отримання претендентами ступеня магістра вищої освіти);
- досвід їх роботи (у країнах з розвинутою демократією на першому етапі відбору не враховується стаж управлінської діяльності);
- знання претендентів у галузі управління соціальними системами, у тому числі державного управління (публічного адміністрування).

Таблиця

Порівняльні характеристики відбору резерву керівних кадрів  
для державної служби

Характеристики	Україна	Країни	
		пострадянські (Казахстан, Польща)	з розвинутою демократією (Німеччина, Франція)
1	2	3	4
Наявність відповідальної інституції	Національна агенція з питань державної служби України; Національна академія державного управління при Президентові України	Крайова школа публічної адміністрації Польщі	Німеччина Федеральна академія державного управління (Bundesakademie für öffentliche Verwaltung) і Федеральний університет прикладних управлінських наук (Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung). Франція Національна школа адміністрації при прем'єр-міністрові Франції (ENA); регіональні інститути адміністрації (IRA); Національний центр територіальної державної служби (CNFPT); національна школа для підготовки територіальних менеджерів (ENACT); спеціалізовані школи в різних адміністративних і технічних сферах; неформальна мережа шкіл державної служби (RESP)
Визначені вимоги держави	Мета Президентського кадрового резерву “Нова еліта нації” – залучити найбільш обдарованих громадян України до впровадження у державі економічних реформ		



Продовження табл.

1	2	3	4
		<p>Мета закону Польщі “Про державний кадровий резерв і вищі керівні кадри” від 24.08.2006 р. – відібрати на конкурсних засадах підготовлених спеціалістів для управлінської діяльності на державному рівні.</p> <p>Мета Молодіжного кадрового резерву Казахстану – залучити найбільш обдаровану молодь країни до управління державними процесами</p>	<p>Мета ЕНА (Франція) – забезпечити умови для розвитку кадрового потенціалу претендентів та сформувати резерв за відповідними напрямками.</p> <p>Мета Федеральної академії Німеччини – надання послуг з професійної підготовки кадрів для федеральної адміністрації</p>
Основні знання претендентів	<p>Основні знання: конституційне право; державне управління та місцеве самоврядування; програма економічних реформ Президента України; антикорупційне законодавство; соціальна та гуманітарна політика; менеджмент в органах державної влади</p>	<p>Польща. Основні знання: право; публічна адміністрація; публічні фінанси; міжнародна політика та міжнародні організації; організації та управління; суспільні та економічні основи Казахстан. Основні знання: розв’язання кейсів і логічних задач; загальний рівень культури; аналітичне та творче рішення проблем; володіння державною, англійською та російською мовами; комп’ютерна грамотність; ерудитія</p>	<p>Франція. Основні знання: державне право; економіка; державні фінанси; соціальні питання</p>

## Закінчення табл.

1	2	3	4
Технологія проведення конкурсного відбору	<p>Етапи конкурсу: – формальний – за критеріями: а) вік – до 40 років; б) освіта – вища; в) досвід роботи на керівній посаді – 10 років); – оцінювальний – для всіх осіб, які відповідають критеріям (тест з управління, есе про власний управлінський досвід чи проект, психолого-педагогічні анкетування, співбесіда іноземною мовою); – підсумковий – визначення рейтингового списку у кількості 100 осіб щорічно</p>	<p>Етапи конкурсу: Польща – формальний: (за критеріями: а) вік – до 29 років; б) освіта – вища (магістр); в) досвід роботи – 3 роки); г) незаплямована репутація; д) приналежність до резерву військовослужбовців; є) відсутність судимості; ж) польське громадянство; з) володіння принаймні однією іноземною мовою з переліку робочих мов Європейського Союзу. – оцінювальний; – підсумковий. Казахстан – формальний (за критеріями: а) вік – до 29 років; б) освіта – вища (магістр); в) досвід роботи г) професійні досягнення (відзнаки, нагороди тощо); д) наукова діяльність (монографії, статті, публікації тощо); – проміжний (до оціночного етапу допускаються за рейтингом лише 300 осіб); – оцінювальний; – підсумковий</p>	<p>Етапи конкурсу: Франція – формальний: (за критеріями: а) вік – до 28 років; б) освіта – вища, у т.ч. бакалавр; в) досвід роботи – 3 роки); – оцінювальний: – для всіх осіб, які відповідають критеріям; – для державних службовців, які мають професійний досвід 10 – 12 років, та вік – до 40 років; – для осіб, які обіймають виборні посади чи посади в профспілках і працівників приватного сектора, що мають восьми років досвіду на виборній посаді чи професійного стажу і не старші 40 років. – підсумковий. Німеччина “Поетапний відбір” включає два державних іспити: теоретичний і стажування у федеральних або земельних органах управління</p>

Відповідно до вітчизняного Положення “Про Президентський кадровий резерв “Нова еліта нації”, відбір кандидатів і формування резерву передбачають проведення трьох етапів їх оцінювання.

Перший етап – формальний. Оцінювання учасників конкурсу відбувається в регіональних інтерв’ю-центрах за критеріями: вік (до 40 років); освіта – вища; досвід роботи на керівній посаді – 10 років.

Другий етап – оцінювальний. Відбувається за критеріями, визначеними для:

- електронного тесту з державного управління, розробленого Національною академією державного управління при Президентові України;

- тез публічного виступу з презентації власного досвіду реалізації проекту чи ідеї проекту з проблем перспективного розвитку України в одній із пріоритетних галузей (фінансово-економічна сфера; соціально гуманітарна сфера; сфера інвестицій та інновацій; спектр паливно-енергетичного комплексу; сфера сільського господарства; сфера житлово-комунальних послуг);

- психолого-педагогічного анкетування особистісних та ділових якостей претендента;

- півбесіди з членами комісії, призначеної Президентом України, на одній із мов країн-учасниць Європейського Союзу.

Третій етап – підсумковий. У результаті статистичної обробки отриманих претендентом балів на кожному етапі визначається рейтинговий список, переможцями якого стають 100 перших осіб.

В інших країнах існують інші моделі такого конкурсного відбору. Зокрема, у французькій школі ENA (Національна школа адміністрації при прем’єр-міністрові) оцінювання відбувається за такими напрямками: державне право; економіка; державні фінанси; соціальні питання; у Польській Крайовій Школі Публічної Адміністрації – публічна адміністрація; публічні фінанси; міжнародна політика та міжнародні організації; організації та управління; суспільні та економічні основи; в Національній академії державного управління при Президентові України – конституційне право; державне управління та місцеве самоврядування; програма економічних реформ Президента України; антикорупційне законодавство; соціальна та гуманітарна політика; менеджмент в органах державної влади.

Як бачимо, за змістом відбору претендентів в Україні більше уваги приділяється чинній законодавчій та нормативній базі, а не основам державного управління, на відміну від інших країн. Однак в усіх країнах обов’язковою є умова оцінювання особистісних та ділових якостей претендентів, їх здібностей, способу мислення, мотивації, лідерських якостей, навичок застосування етичних стандартів поведінки.

В Україні для перевірки ділових та особистісних якостей претендента застосовуються методики, за допомогою яких оцінюються:

- комунікативні здібності, емоційна стабільність, стресостійкість, домінантність, моральність, тактовність, дипломатичність, гнучкість мислення, самостійність, самоконтроль (особистісні якості);

– відповідальність, спрямованість на задачу (мету), нормативність поведінки (ділові характеристики);

– пізнавальні, креативні, організаторські здібності та якості (управлінські характеристики).

Методичний інструментарій такого оцінювання включає стандартизовані психодіагностичні методики, визнані у зарубіжній та вітчизняній практиці. Відбір цих методик враховує вимоги до претендентів, визначені Указом Президента України “Про Президентський кадровий резерв “Нова еліта нації”, в якому відмічено, що претенденти “мають демонструвати, перш за все, свою компетентність у процесах управління, у тому числі, в умовах змін і реформування об’єкта управління; мають бути здатними самі ініціювати такі зміни в об’єкті управління; мають володіти такими особистісними, діловими й управлінськими якостями, які б забезпечили їх функціонування як суб’єктів реформ у різних сферах державного управління”.

Таким чином, на формальному етапі конкурсного відбору керівних кадрів у різних країнах мають місце суттєві розбіжності у віці претендентів, рівні їхньої освіти, досвіду роботи у відповідальних інституціях. Так, у Франції завдяки децентралізації активізувалась діяльність адміністративних шкіл на національному та на міжнародному рівнях при збереженні максимальної автономії для всіх її членів. Це дало змогу різним установам і навчальним закладам надавати послуги, яких потребує державна служба.

На оцінювальному етапі в усіх країнах застосовуються загальнонаціональні тести, спрямовані на визначення рівнів професійної компетентності претендентів, хоча змістовна їх наповненість має деякі розбіжності. Практично в усіх країнах застосовується психодіагностичний інструментарій з оцінювання морально-вольових, інтелектуально-евристичних, інтелектуально-логічних, організаційних й особистісних якостей та мотивації ефективної праці претендентів.

Для Казахстану характерним є ще один етап – проміжний, яким обмежується кількість осіб, що допускається до оцінювального етапу, але не більше 300. У Німеччині є інститут почесних чиновників. Ці особи мають цивільну професію; їх призначають на почесну посаду без оплати і права претендувати на особливе соціальне забезпечення; вони виступають основними експертами при відборі резерву керівних кадрів.

Заключний етап конкурсу проходить в усіх країнах з урахуванням рейтингової оцінки претендентів. Переможці направляються на навчання до різних вищих навчальних закладів. В Україні – до Національної академії державного управління при Президенті України.

Аналізуючи зарубіжний і вітчизняний досвід відбору резерву керівних кадрів, пропонуємо до вітчизняної системи відбору резерву керівних кадрів за програмою Президентського кадрового резерву “Нова еліта нації”:

– запровадити двоетапний конкурс для претендентів: перший – для всіх бажаючих осіб, які мають вищу освіту на рівні бакалавра; другий – для тих осіб, які мають досвід роботи на керівних посадах до 3 років;

– започаткувати конкурсний відбір керівних кадрів на регіональному рівні для виконання управлінської роботи в регіональній системі державного управління;

– спрямувати змістовні питання тесту на загально визнані і науково обґрунтовані основи державного управління в умовах демократії й інноваційного розвитку;

– створити мережу установ і навчальних закладів для надання послуг державній службі;

– розробити електронну базу даних про управлінський кадровий резерв на державному і регіональному рівнях;

– розширити мережу стажування осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву “Нова еліта нації”, залучивши до співпраці послів, єврокомісарів, керівного складу Європейської Комісії, Європейського Парламенту або Ради Європейського Союзу; мерів великих міст або голів регіональних рад; генеральних директорів підприємств.

Існуюча модель відбору резерву керівних кадрів в Україні є вкрай необхідною для нашої держави і вносить суттєві зміни не лише у свідомість претендентів – молодих і перспективних спеціалістів, а й чинних державних службовців та керівників різних установ і органів влади; сприяє формуванню позитивного іміджу державної служби, про що свідчать такі статистичні дані, отримані нами: 100 % претендентів вільно володіє однією з іноземних мов; 39 % – мають вищу освіту, отриману за кордоном; 58 % – мають досвід управлінської роботи в органах державної влади.

#### Література:

1. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>

2. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. №3723-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

3. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки : Указ Президента України від 01.02.2012 р. № 45/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>

4. Про затвердження Положення про формування кадрового резерву для державної служби : постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2001 р. № 199 // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 9. – С. 367.

5. Програма економічних реформ на 2010-2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://president.gov.ua>

6. Даль В. И. Толковый словарь живого великоруського языка : в 4 т. / В. И. Даль. – СПб. : ТОО “Диамант”, 1996. – .

Т. 4. Н–V. – 688 с.

7. Богданова Н. О. Зарубіжний досвід підготовки державно-управлінських кадрів та шляхи його адаптації в Україні / Н. О. Богданова // Політичні науки. Правознавство. – 2007. – .

Т. 69. – Вип. 56.

8. Михальская А. К. Педагогическая риторика. История и теория / А. К. Михальская. – М., 1998.

9. Про Президентський кадровий резерв “Нова еліта нації” : Указ Президента України від 05.04.2012 р. № 246/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>

10. Гошовська В. А. Українська еліта у державотворчому процесі сучасної України / В. А. Гошовська. – К. : НАДУ, 2013. – 201 с.

11. Renaud Jeanne. La fonction publique des Communautés européennes / Jeanne Renaud // Problemes politiques et sociaux. – 1993. – № 713–714. – 117 p.

*Надійшла до редколегії 23.10.2013 р.*

## ГЛОБАЛІЗАЦІЙНІ ТА ІНТЕГРАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ

УДК 351

Ю. М. ГЛУХОВЕНКО, А. О. ТРУШ

### ПОЛИТИКА РОССИИ И ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В СФЕРЕ ГРАЖДАНСКОЙ ЗАЩИТЫ: ИСТОРИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

*Рассмотрены наиболее значимые исторические и правовые аспекты политики России и ЕС в сфере ГЗ, а также направления по совершенствованию системы предупреждения и ликвидации ЧС.*

**Ключевые слова:** чрезвычайные ситуации, гражданская защита, Россия, Европейский Союз.

*The paper considers the most significant historical and legal aspects of the policy of Russia and the EU in the sphere of civil defense; areas of improvement of the emergency prevention and elimination system have been discussed.*

**Key words:** emergencies, civil defense, Russia, the European Union.

Рост количества и масштабов чрезвычайных ситуаций (ЧС) в мире, и в частности на европейском континенте, тяжесть их последствий, требуют сегодня привлечения значительных сил и средств на защиту населения и территорий, оказания эффективной гуманитарной помощи пострадавшим, как со стороны отдельных государств, так и международного сообщества. Сегодня возникают новые вызовы и угрозы, ЧС все чаще принимают трансграничный характер, справиться с которыми в одиночку становится невозможным. Это вызывает необходимость налаживания тесного взаимодействия и координации усилий государств при реагировании на ЧС и ликвидацию их последствий.

Кроме того, в современных условиях глобализации формируется новая внешняя политика государств, новая парадигма международного сотрудничества в различных сферах деятельности, включая и гражданскую защиту (ГЗ), существенное влияние на которые оказывают глобальные игроки, такие как Российская Федерация (РФ) и Европейский Союз (ЕС).

Поэтому изучение опыта формирования политики сотрудничества России и ЕС в сфере ГЗ является достаточно актуальным.

Вопросам международной гуманитарной деятельности России, развитию международного сотрудничества в сфере борьбы с ЧС посвящены труды Е. Бажанова, Ю. Бражникова, Ю. Воробьева, С. Шойгу и др.

Европейская интеграция, отдельные направления деятельности ЕС и его государств-членов в сфере ГЗ рассматривались такими авторами, как В. Вайденфельд, В. Вессельс, С. Кашкина, Н. Мусис, Ф. Петитвилль, Б. Порфирьев, В. Федоренко, В. Шемятенков и др.

Однако, современное состояние и пути развития политики сотрудничества между Россией и ЕС в сфере ГЗ, оказания гуманитарной помощи пострадавшим от ЧС в научной литературе представлено недостаточно.

Поэтому целью статьи есть рассмотрение исторических и правовых аспектов политики России и ЕС в сфере ГЗ, разработка направлений по совершенствованию системы предупреждения и ликвидации ЧС.

Начало формированию сотрудничества РФ – ЕС было положено в 1988 г., когда МИД СССР направил ноту Комиссии Европейских Сообществ (КЕС) с предложением установить официальные отношения. Официальные дипломатические отношения между СССР и ЕС были установлены 18.12.1989 г. после подписания Соглашения о торговле, коммерческом и экономическом сотрудничестве между СССР и тремя Европейскими сообществами: ЕЭС, ЕОУС и Евратомом. В 1989 г. СССР становится членом Совета Европы по прогнозированию, предотвращению и оказанию помощи в случае стихийных бедствий и техногенных катастроф [6].

Активно устанавливая первые контакты с чрезвычайными службами стран ЕС МЧС России начало почти сразу после распада СССР. Их целью было изучение опыта по созданию национальных структур в области предупреждения и ликвидации ЧС. Международная правовая база сотрудничества СССР со странами и структурами ЕС по сотрудничеству в области предупреждения и ликвидации ЧС тогда ограничивался несколькими соглашениями, но уже после образования Российской Федерации, уровень сотрудничества значительно возрастает, появляются многосторонние (между РФ и европейскими организациями) и двусторонние (межгосударственные) межправительственные соглашения.

За этот период было подписано более 20 таких документов. Причем межправительственные соглашения по сотрудничеству в области ГЗ, предупреждения и ликвидации ЧС в первую очередь подписывались с ведущими странами ЕС, которые имели большой опыт и весомый международный авторитет в этой области.

Понимание необходимости развития сотрудничества со странами ЕС, создания международно-правовой базы потребовало в середине 90 гг. XX в. построения нового формата многосторонних партнерских отношений между МЧС России и КЕС, правовой базой для которых стало Соглашение о партнерстве и сотрудничестве Россия – ЕС, подписанное в июне 1994 г. и вступившее в силу в декабре 1997 г. В нем отмечалось, что сотрудничество Сторон осуществляется, в частности, посредством прогноза катастроф и других чрезвычайных ситуаций (ст. 69 по окружающей среде, п.3) [8]. В соответствии с этим КЕС, МЧС России и Росгидромет разработали и реализовали совместный проект по совершенствованию системы предупреждения ЧС в зоне действия



АЭС, а также продолжили работу в области гармонизации законодательства по предупреждению и ликвидации катастроф, сотрудничества в области реабилитации пострадавших от Чернобыльской катастрофы.

Кроме того, практически в это же время для участия РФ в оказании иностранным государствам чрезвычайной гуманитарной помощи был создан Российский национальный корпус чрезвычайного гуманитарного реагирования (РНКЧГР), который формируется из сил МЧС России для решения гуманитарных задач за пределами Российской Федерации [1].

В 2001 г. в силу вступает решение Совета ЕС 2001/792/ЕС, Euratom [7], которым создается специализированный инструмент по координации действий стран и структур ЕС при реагировании на природные и техногенные катастрофы – Механизм гражданской защиты сообществ (МГЗС). Основной структурой МГЗС становится Центр мониторинга и информации (ЦМИ) КЕС. При этом ряд стран ЕС выступил с предложениями о разработке концепции создания единых сил ГЗ Евросоюза, и в перспективе формирование на их основе специализированных центров борьбы с катастрофами.

В развитие системы гражданской защиты ЕС и углубление отношений между ЕС и РФ в этой сфере, в мае 2004 г. была подписана Административная договоренность между МЧС России и Генеральным директоратом по окружающей среде КЕС о сотрудничестве между Центром управления в кризисных ситуациях (ЦУКС) МЧС России и ЦМИ МГЗС [2]. Согласно этого документа были налажены:

- постоянный обмен информацией между центрами в области предупреждения и ликвидации катастроф;
- проведение стажировок оперативного персонала в центре другой службы;
- проведение учений и тренировок по связи;
- обмен моделями документов по раннему оповещению и предложениями об оказании помощи.

Кроме этого, в рамках развития международной составляющей ЦУКС совершенствования обмена оперативной информацией и выработки общих решений об оказании помощи пострадавшим государствам при катастрофах и кризисах, МЧС России включилось в работу по участию и совершенствованию функционирования других информационно-управляющих кризисных центров: Центра по координации чрезвычайной помощи Управления по координации гуманитарных вопросов Организации Объединенных Наций (ЦКЧП УКГВ ООН), ЦМИ КЕС, Евроатлантического координационного центра реагирования на катастрофы НАТО (ЕКЦРК НАТО) и ряда других подобных центров ведущих европейских стран (Германия, Италия, Испания, Португалия, Франция и др.).

Анализируя существующие международные механизмы реагирования на катастрофы, МЧС России пришло к выводу, что они имеют ряд серьезных недостатков, в частности: несовершенство международно-правовой базы, недостаточное количество национальных сил и средств ГЗ, отсутствие

координации этих сил при международном реагировании на ЧС. Решением этой проблемы могло бы стать объединение ресурсов ГЗ различных государств в специальные центры борьбы с катастрофами.

Поэтому в начале 2000 г. МЧС России была разработана и согласована с МИД России Концепция по созданию центров борьбы с катастрофами, которая предусматривала создание Европейского центра борьбы с катастрофами (ЕЦБК). Ее продвижение началось в 2003 г. в соответствии с планом по реализации межправительственного соглашения между МЧС России и МВД Италии, когда МВД Италии было передано предложение МЧС России по концепции ЕЦБК. Учитывая, что с июля 2003 г. Италия стала председательствовать в ЕС, были созданы благоприятные условия по продвижению концепции ЕЦБК в общеевропейском масштабе и получения необходимой поддержки этой инициативе от стран и структур ЕС.

С момента передачи указанного документа руководству ЕС и достижения договоренностей о взаимных консультациях по нему, начался новый этап сотрудничества МЧС России и ЕС. МЧС России удалось заинтересовать руководителей ЕС, ответственных за Европейскую политику безопасности и обороны (ЕПБО), в необходимости подкрепления своих деклараций конкретными мерами по защите от ЧС.

Концепция ЕЦБК была рассмотрена на уровне ЕС и в целом получила положительные отзывы. Однако ее дальнейшая реализация в тот период не получила своего развития. Основными причинами этого были несовершенство законодательства ЕС, отсутствие собственной европейской концепции по данному вопросу и блокирование данной инициативы странами ЕС, прежде всего Великобританией и Германией, из-за расхождения политических интересов.

До 2006 г. ЕС не имел ни одного официального документа по вопросам общей политики в сфере ГЗ. Каждое государство – член ЕС строила национальную систему ГЗ в соответствии с внутренней действующей нормативно-правовой базой. Впервые обобщающий документ был разработан по поручению Европейской Комиссии экс-министром иностранных дел Франции – членом Европейской комиссии Михаэлем Барнье. Его доклад “Для европейских сил гражданской защиты: европейская помощь”, был одобрен странами ЕС в начале 2007 г. [5], а предложение о создании Европейских сил гражданской защиты совпало с предложениями МЧС России по созданию ЕЦБК.

Идее создания ЕЦБК способствовали так же катастрофические пожары 2007 г., которые прокатились по югу ряда европейских государств, уничтожив миллионы гектаров лесного хозяйства. Реальные события подтвердили, что реализация идеи М. Барнье является важным шагом для стран ЕС в борьбе с катастрофами и необходимостью создания ЕЦБК. В мае 2013 г. такой центр был создан. Он получил название Европейский центр координации по чрезвычайному реагированию.

Основным направлением сотрудничества Россия-ЕС в сфере ГЗ является оказание помощи странам ЕС при различных природных и техногенных

катастрофах. Конкретным результатом совместной деятельности МЧС России и ЕС является поставка специализированной противопожарной авиации для борьбы с лесными пожарами на юге Европы. Впервые противопожарная авиация МЧС России была применена в Греции в 1998 года. С тех пор авиация МЧС России по запросам правительств стран ЕС Греции, Португалии, Франции, Италии и Болгарии практически ежегодно оказывает эффективную помощь в борьбе с крупномасштабными лесными пожарами.

Сравнительно новые тенденции сотрудничества МЧС России-ЕС появляются в области создания единого чрезвычайного телефонного номера “112”, европейский опыт внедрения которого, на территории Российской Федерации, изучается МЧС России.

С 2004 г. проводится ежегодный обмен визитами делегаций Отдела гражданской защиты (ОГЗ) Генерального директората по окружающей среде КЕС, который отвечает за развитие и реализацию политики Евросоюза в области ГЗ, и МЧС России по ознакомлению с деятельностью в области предупреждения и ликвидации катастроф. Представители МЧС России неоднократно посещали с визитами соответствующие структуры ЕС, его государств-членов, участвовали в конференциях, семинарах по вопросам международного реагирования, знакомились с новыми зарубежными разработками и технологиями в сфере борьбы с ЧС.

МЧС России совместно со странами и структурами ЕС активно участвует в совместных учениях по обмену опытом в области применения высоких технологий, используемых для прогнозирования, предупреждения и защиты населения и окружающей среды от природных и техногенных катастроф.

С целью обмена мнениями по вопросам совершенствования и развития системы ГЗ ЕС, трансграничного сотрудничества, оказания помощи при различных рисках, борьбы с современными вызовами, совершенствования оповещения населения, подготовки специалистов и обучения населения, других актуальных вопросов защиты территорий и населения от катастроф природного и техногенного характера проводятся ежегодные международные специализированные форумы ГЗ, выставки, активное участие в работе которых принимает делегация МЧС России.

В последние годы активно развивается работа с иностранными СМИ, в которых публикуется информация о деятельности МЧС России, по актуальным вопросам развития ГЗ в РФ, работе НЦУКС и других структурных подразделений министерства, различные статьи по международному сотрудничеству.

В настоящее время актуальной темой отношений Россия-ЕС является обеспечение энергетической устойчивости государств ЕС и безопасности строительства трасс магистральных газопроводов “Южный поток” и “Северный поток”. Учитывая опыт работ МЧС России по очистке от взрывоопасных предметов островов Балтийского моря, которые проводились совместно со Швецией, МЧС России включилось в реализацию этих стратегически важных проектов. По проекту “Южный поток” – отряд

разминирования МЧС России уже проводит очистку будущей трассы в Сербии.

Учитывая тенденцию стран ЕС по совершенствованию системы предупреждения и ликвидации ЧС, решение 2671-го Совета ЕС по общим вопросам и внешним связям “О совершенствовании сил гражданской защиты ЕС” от 18.07.2005 г. МЧС РФ рассматривает следующие основные направления сотрудничества со странами и структурами ЕС:

- взаимодействие и обмен информацией с гражданско-военной группой штаба ЕС;

- участие в инвентаризации возможностей ГЗ стран и структур ЕС, подготовку предложений по применению сил и средств МЧС России на основе взаимодополняемости для конкретных видов катастроф;

- участие в разработке программы по созданию сил быстрого реагирования на катастрофы, основанного на модульном принципе;

- участие в организации и проведении учений в данной области, а также в обучении и переподготовке кадров;

- привлечение для участия в международных гуманитарных операциях, программах и проектах, как ресурсы стран ЕС, так и возможности специализированных агентств ООН, международных правительственных и неправительственных организаций;

- разработка пакета соглашений между Россией и ЕС о предоставлении и использовании на компенсационной основе сил и средств МЧС России, которые могут входить в ЕЦБК [3].

Активное развитие сотрудничества МЧС РФ с КЕС привело к расширению и международно-правовой базы сотрудничества. Благодаря совместным усилиям, 25.06.2008 г. была подписана новая Административная договоренность между МЧС России и Гендиректоратом по окружающей среде КЕС о сотрудничестве, взаимной помощи и авиационной поддержке при реагировании на ЧС. Документ призван регулировать вопросы:

- совместного применения российских спасательных технологий по борьбе с катастрофами, как на территории ЕС, так и за его пределами;

- совершенствования механизмов обмена адресной информацией при направлении запросов об оказании помощи;

- оценки негативных воздействий ЧС на окружающую среду [4].

После вступления в силу Лиссабонского договора 01.12.2009 г. в различных структурах ЕС прошли значительные изменения. Так ОГЗ и ЦМИ Гендиректората КЕС по окружающей среде переведены в состав Офиса гуманитарной помощи (ОГП). Новая структура пока сохранила старое название – ОГП. Однако сотрудничество МЧС России с ОГП КЕС будет осуществляться, уже на другом, качественном уровне, включая оказание чрезвычайной гуманитарной помощи.

Таким образом, сотрудничество между МЧС России и институтами ЕС в области предупреждения и ликвидации ЧС является важным фактором при формировании современных международных отношений, важной составляющей частью ЕПБО, которое активно осуществляется на базе

двустороннього и многостороннього стратегического партнерства Россия-ЕС.

В современных условиях возникновения новых угроз и вызовов повышается значение региональных усилий для решения ключевых проблем безопасности и развития. В рамках этой тенденции МЧС России ЕС должны быть друг для друга надежными партнерами при формировании стратегии развития международной системы ГЗ и экспортерами передовых специализированных спасательных технологий в области борьбы с катастрофами.

В целом политика сотрудничества РФ и ЕС в сфере ГЗ развивается активными темпами и по позитивному сценарию, что отвечает интересам Российской Федерации и ее европейских партнеров.

#### Литература:

1. Указ Президента Российской Федерации от 11.07.2004 г. № 868 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=109179;dst=0;ts=D20C744F3D4D499FB67AB24A5258E5E7>.

2. Документ Департамента международной деятельности, Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий ; Отдел реализации международного сотрудничества и договорено-правового обеспечения. Подписан 19 мая 2004 г. Брюссель. Прекращено действие 25 июня 2008 г.

3. Документы Департамента международной деятельности, МЧС России ; Отдел реализации международного сотрудничества и договорно-правового обеспечения / Исх. № 43-3746-10 от 05.11.2004 г., № 1-7-3-62 от 17.03.2005 г. и № 43-998-10 от 22.04.2005 г.

4. Документ Департамента международной деятельности, МЧС России : подписан 25 июня 2008 г., Женева / Отдел реализации международного сотрудничества и договорно-правового обеспечения.

5. Европейський цивільний захист [Електронний ресурс]. – Режим доступа : [http://ec.europa.eu/environment/civil/prote/cp10\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/civil/prote/cp10_en.htm)

6. От МПВО к гражданской защите (исторический очерк) / под общ. ред. С. К. Шойгу. – М. : УРСС, 1998. – С. 316.

7. Решение Совета ЕС 2001/792/ЕС, Euratom // <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:297:0007:0011:EN:PDF>.

8. Соглашение “О партнерстве и сотрудничестве” (СПС, 1997 год) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.insformer.ru/static/sogll.htm>.

*Поступила в редколлегию 04.11.2013 г.*

*ЯНЧЖЕН ШУАН***ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ  
ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ КИТАЯ\***

*Изложены основные результаты и перспективы развития общественных организаций Китая.*

**Ключові слова:** общественные организации, модели управления.

*The main results and prospects of the development of social organizations in China.*

**Key words:** social organization management model.

В настоящее время во всех странах мира происходят изменения модели управления с руководство-ориентированной на сервисно-ориентированную. Среди главных черт сервисно-ориентированной модели управления можно выделить полицентричность управления и диверсификацию организации общества. С теоретической точки зрения, это происходит потому, что прогрессирующая демократизация создает основу для переориентации государственного управления на реализацию гражданских прав. Главной целью государственного управления является реализация гражданских прав. С одной стороны, государственное управление нацелено на реализацию прав граждан на основе общего интереса для достижения всеобщего блага. С другой – государственное управление направлено на практическую защиту прав и интересов граждан. Некоммерческая общественная организация является эффективной формой отображения интересов граждан и защиты их гражданских прав. Более того, за счет организации гражданского участия различные профессиональные группы и отдельные лица, слабо связанные между собой, могут быть интегрированы в единую организацию, чтобы стать одной из основ государственного управления. Гибкость общественных организаций, особенно на низовом уровне, создает возможности для компенсации недостатков управления. Сотрудничество с правительством в управлении государственными делами, привлечение граждан и общественных организаций к управлению позволяет значительно повысить эффективность государственного управления. Участие граждан способствует реформированию государственного управления, содействует процессам внедрения инновационного менеджмента и институциональным изменениям, влияющим на эффективность государственного управления в целом.

Китайское правительство, руководствуясь высокими социальными стандартами и идеями, с помощью правовых процедур, установленных в соответствии с волеизъявлением граждан, внедряет в государственную службу сервисно-ориентированную модель управления. Тут важно отметить,

---

\* В авт. редакции.

что интересы народа являются основной отправной точкой и конечным результатом. В последнее время в Китае наблюдается расцвет общественных организаций. К концу 2012 г. в стране официально зарегистрировано 499 тыс. общественных организаций. Их деятельность направлена на решение различных социальных проблем, благотворительность, волонтерство и другие сферы. Это сыграло положительную роль и стало существенным фактором экономического развития.

Во-первых, это способствовало экономическому развитию и совершенствованию социалистической рыночной экономической системы. Общественные организации являются продуктом рыночной экономики и играют уникальную роль в регулировании экономических отношений. В 2012 г. общественные организации проявили активность во всех отраслях экономики Китая и стали важной частью социальных обязательств страны. Более 60 тыс. отраслевых ассоциаций и торгово-промышленных палат имеют уникальные функции и очевидные преимущества во внедрении технологий и сервисных платформ, разработке отраслевых стандартов, организации технической подготовки, усилении самодисциплины, более эффективном использовании промышленных ресурсов, повышении узнаваемости торговых марок, расширении каналов сбыта, поддержке конкуренции, посредничестве при разрешении трудовых споров и т.д.

Во-вторых, общественные организации оказывают помощь правительству в предоставлении государственных услуг и улучшении системы государственной службы. Общественные организации являются важным инструментом предоставления государственных услуг. В Китае существует 83 тыс. частных детских садов, 640 частных высших учебных заведений, более 60 тыс. частных заведений, предоставляющих услуги в сфере науки и культуры, 36 тыс. частных пенсионных и других социальных служб, 27 тыс. частных лечебных учреждений, более 20 тыс. частных профессионально-технических учебных заведений. Эти частные структуры являются гибким механизмом обеспечения участия широких масс в государственном управлении. Они не только расширяют сферу общественных услуг, что позволяет обогатить содержание государственной службы и компенсировать ее недостатки, но и являются институциональным механизмом для улучшения предоставления услуг, снижения нагрузки на государство и сокращения административных расходов.

В-третьих, активное участие общественных организаций в социальных инициативах и обязательствах укрепляет государственное управление и обеспечивает его инновационность. Общественные организации являются важным фактором участия людей в экономическом и социальном развитии, играют важную роль в улучшении государственного управления и обеспечении инновационной деятельности. В последние годы Китай стремится к реформированию социальной организации и системы управления, позволяющему максимально увеличить синергию общественных организаций и вдохновить все общество к участию в государственном

управлении. Народные массы должны играть основополагающую роль в государственном управлении, а общественные организации – в управлении социальными процессами. В настоящее время китайское правительство обращает внимание на дальнейшее укрепление государственного управления и инновационной деятельности, что ставит на повестку дня основные практические вопросы, которые должны быть решены.

В-четвертых, общественный сектор содействует преобразованию государственных функций и углублению административной реформы. Предыдущие реформы, в частности 1998 года в сфере машиностроения, металлургии, уголедобычи, текстильной и других отраслях промышленности не только не ослабили эти отрасли, но и обеспечили беспрецедентное развитие благодаря появлению отраслевых ассоциаций. Доказано, что эти общественные организации могут принять на себя часть функций государства, что в определенной степени способствует здоровому и упорядоченному развитию отраслей промышленности. С конца прошлого года Государственный Совет Китая стимулировал продолжение развертывания институциональных реформ и преобразований. Государственный Совет полагает, что функции, которые могут взять на себя рынки и общественные организации, соответствующие определенным требованиям, могут быть переданы им путем участия в комиссиях, заключении контрактов, проведении закупок и другими способами. Возможность участия общественных организаций в некоторой степени влияет на процесс преобразования государственных функций.

После того как Китай стал на путь демократического развития, государственное управление не является совершенным, есть еще много проблем. Еще предстоит пройти долгий путь от реального состояния общества до эффективного государственного управления, основанного на сотрудничестве правительства с общественными организациями. Во-первых, государственная политика Китая в сфере развития общественных организаций отстает от требований современности. Несмотря на введение ряда правил и норм, до сих пор некоторые правозащитные и социальные организации не имеют четкого правового статуса и эффективной системы защиты. Эта политика не только ограничивает рост общественных организаций, сдерживает их развитие, но и приводит к несоответствию уровня развитости общественных организаций, социальным и экономическим потребностям страны. Во-вторых, уровень развития общественного сектора в Китае остаётся невысоким. Существование “общественных неправительственных организаций” (то есть, административно зависимых) и “некоммерческих предпринимательских организаций” препятствует здоровому росту независимого общественного сектора, в результате чего ограничиваются возможности общественных организаций и социальное доверие остаётся невысоким. В-третьих, в процессе преобразования государственных функций на местах отсутствует эффективное взаимодействие и сотрудничество между общественными



организациями, и органами власти. В течение длительного времени органы власти привыкли управлять посредством государственных, профсоюзных, молодежных, женских и других организаций, чтобы удовлетворять запросы и ожидания широких народных масс. Но недостаточное внимание к общественным организациям, существующим как ответ на запросы социального развития, в определенной степени препятствует развитию общественного сектора.

С этой целью необходимо модернизировать государственное управление и сфокусироваться на развитии общественных организаций и реформе системы управления. Необходимо устранить институциональные препятствия для дальнейшего развития жизнеспособности общественных организаций, расширить сферы их деятельности, что должно привести к дальнейшему продвижению экономических преобразований в Китае, модернизации экономики. Необходимо массово мобилизовать общество для развития всех видов частных учреждений, а также постоянно идти навстречу людям, удовлетворять растущий спрос на государственные услуги и постепенно формировать систему предоставления таких услуг. Необходимо изменить правительственную практику традиционного управления, связанную с тем, что правительство выступает в качестве отдельного субъекта, а директивное управление выступает в качестве основного средства. Государственная политика должна быть направлена на поддержку участия общественных организаций в государственном управлении, обеспечение справедливого отношения ко всем общественным секторам, что должно обеспечить оказание качественных услуг в сфере здравоохранения, образования, культуры, жилищно-коммунального хозяйства, увеличение государственных закупок услуг. Необходимо дальнейшее совершенствование отношений государства и рынка, власти и общества для эффективного стимулирования рынка и творческой жизнеспособности общества с целью дальнейшего совершенствования экономического и социального развития; формирование организационной структуры современного общества, которая в свою очередь носит характер разделения политической и социальной организации, полномочий и ответственности, самоуправления в рамках правового поля.

*Поступила в редколлегию 18.11.2013 г.*

ХАЙФЕН ЧЖЕН

## К ВОПРОСУ О ФОРМИРОВАНИИ КИТАЙСКИМ ПРАВИТЕЛЬСТВОМ НАЦИОНАЛЬНОЙ ИННОВАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ

*Рассмотрены вопросы формирования правительством Китая национальной инновационной системы.*

**Ключові слова:** инновационная система, технологи, наука.

*The question of the formation of the government of China National Innovation System.*

**Key words:** innovation system, technology, science.

*Вывдвижение “Национальной инновационной системы”.* Всемирная организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) определяет национальную инновационную систему как сеть органов управления, предприятий, университетов, научно-исследовательских институтов, посреднических учреждений и пр., деятельность которых направлена на конструктивное взаимодействие для достижения общих социальных и экономических целей. Основным направлением деятельности этой системы является разработка, внедрение, преобразование и распространение новых технологий, а инновация является основной движущей силой изменения и развития. Китайская концепция национальной инновационной системы впервые появилась в январе 2006 г. в решении Государственного Совета и ЦК КПК “Про реализацию Научно-технической программы по повышению независимого инновационного потенциала”. В 2012 г. снова была поставлена цель “*ускорить формирование национальной инновационной системы и в 2020 году стать мировой инновационной страной*”. В сентябре 2013 года Президент Си Цзинь Пин подчеркнул, что реализация инновационной стратегии определяет судьбу китайской нации. Вся Партия и общество должны определить инновационное развитие в качестве основной стратегии для будущего развития.

*Формирование “Национальной инновационной системы” в Китае.* После более чем 20 лет усилий по формированию национальной инновационной системы значительный прогресс наблюдается, главным образом, в следующих сферах:

1. Были созданы общие основы национальной инновационной системы. Построение этой системы осуществлялось по принципу “макрэкономическое регулирование правительства – коммерческое саморегулирование рынков – самостоятельные инновации предприятий”. Это правило является общей основой национальной инновационной системы, а также определяет ее всестороннее развитие. Отдельные предприятия используются в качестве основного субъекта, технологические инновации являются направлениями развития рынка, а правительство эффективно комбинирует исследовательский

потенциал. Это дает предприятиям возможность непрерывных инноваций, что постоянно повышает высокую конкурентоспособность страны.

2. Сегодня национальная инновационная система включает в себя большое количество участвующих субъектов, за последнее время ее ресурсы значительно возросли. В 2009 г. в Китае субъектами инновационной системы были университеты, государственные научно-исследовательские институты и государственные предприятия. Общее количество работников, занятых в национальной инновационной системе, составляет более 51 млн чел. По этим показателям Китай опережает США и занимает первое место в мире.

3. Структура национальной инновационной системы была значительно оптимизирована. Была предоставлена широкая свобода университетам, исследовательским институтам и национальным зонам высокотехнологичного промышленного развития, в результате чего они приобрели важную роль в региональной инновационной системе. Научные работники составляют 80 % от общего числа персонала, занятого в научных исследованиях и экспериментальных разработках. Более разнообразными стали источники финансирования исследований и разработок предприятий. К 2010 г. основным источником финансирования стали средства предприятий – 71,7 %. Таким образом, средства предприятий составили более 70 % финансирования реализации научных исследований и разработок, что сделало сами предприятия основой национальной инновационной системы. Использование предприятиями для финансирования научных исследований и разработок их собственных, а не привлеченных из других источников средств, очевидно, подтверждает правильность выбора этих субъектов в качестве основного нововведения. Было расширено сотрудничество предприятий и учебных учреждений, особенно университетов. В 2010 г. предприятия осуществили финансирование научных исследований и разработок университетов на сумму, составляющую 33,2 % общих расходов ВУЗов. С увеличением научных исследований и разработок предприятия значительно увеличили свои способности к перениманию и освоению внешних инноваций. Доля расходов на внедрение новых технологий в общей сумме расходов предприятий на исследования и разработки сократилась с 62,2% в 2000 г. до 11,2% в 2009 г. Доля средств, выделяемых на перенимание и внедрение технологий, продолжает расти.

4. В результате технологических инноваций Китай находится на первом месте в мире по количеству исследований и разработок, их качество и эффективность значительно улучшились. В 2009 г. по количеству научных статей из Китая, вошедших в международную базу данных научных цитирований SCI, КНР заняла второе место в мире после США.

*Проблемы.* Несмотря на то, что национальная инновационная система Китая достигла значительного прогресса, еще есть некоторые глубоко укоренившиеся проблемы и препятствия, ослабляющие общий потенциал инноваций:

1. В течение долгого времени основное внимание уделялось технологическим инновациям, а институциональные инновации игнорировались.

В настоящее время передовые научные и технологические достижения Китая ограничены несколькими немногочисленными сферами. Это вызвано не низким уровнем экономического развития Китая или недостаточностью технологических инвестиций, а недостаточностью институциональных инноваций, защиты интеллектуальной и частной собственности. Все это не может стимулировать увеличение инвестиций в технологические инновации для формирования здоровой национальной инновационной системы.

2. Слишком мало предприятий, на которых принципиально новые технологии стали основой производства и которые стали основными субъектами инноваций. Не удалось эффективно решить проблемы, связанные с освоением предприятиями принципиально новых технологий, что привело к сосредоточению внимания только на внедрении новых технологий и игнорированию их перенимания. Имеет место серьезная нехватка научных и технологических инноваций, в результате чего многие предприятия демонстрируют пассивность и не проявляют инициативы. Общие технологические возможности инноваций китайских предприятий слабы, многие ведущие промышленные технологии предусматривают внедрение, поэтому изменить такую ситуацию коренным образом в короткий срок трудно. Серьезная нехватка инвестиций для внедрения на предприятиях новых технологий препятствует проведению исследований и развитию этих технологий. Инновации еще не заслужили должного внимания при выборе предприятиями возможностей для развития.

3. Существует серьезная нехватка высококвалифицированных кадров, а их использование не всегда эффективно. Общее количество китайских ученых превысило 50 млн, но наблюдается нехватка персонала высокого уровня. Особенно не хватает ученых, находящихся в авангарде мировой научной мысли, участвующих в конкуренции. Начиная с 1998 г., вклад науки и техники в экономический рост снизился, экономический рост был обусловлен в основном инвестициями, а промышленный и технологический прогресс полагался преимущественно на внедрение локальных технологических возможностей и был не в состоянии обеспечить эффективную поддержку национального развития. Несмотря на большое количество научно-технического персонала в Китае, его качество находится на низком уровне, особенно недостает выдающихся ученых, развивающих стратегические направления фундаментальных исследований.

4. Ресурсы на развитие науки и техники рассредоточены, однородные процессы часто дублируются, не удается достичь совместного использования ресурсов для обеспечения инновационного развития. В настоящее время в Китае по-прежнему существуют проблемы с рассредоточенным ресурсным обеспечением науки и техники, что стало слабым местом технологического и экономического развития.

5. Научно-исследовательские инновации слабы, их эффективность невысока. В течение многих лет многие университеты и исследовательские институты оценивают научных работников по количеству опубликованных

научных статей. Это привело к тому, что научные работники уделяют внимание преимущественно публикации своих работ, тратят много времени на получение финансирования и подготовку отчетов. Погоня за большим количеством научных работ привела к негативным последствиям. Показатели качества научных работ крайне низки, качество исследований не столь велико, как их количество.

6. Зависимость Китая от иностранных технологий достигла сравнительно высокого уровня, в то время как для США и Японии этот показатель составляет только около 5%. Особенно низкая самодостаточность Китая наблюдается в принципиально новых отраслях. Высокотехнологическое оборудование критически зависит от импорта. А в такой важной области, как оборона, зависимость от импорта будет представлять серьезную угрозу для национальной безопасности. В целом, ситуация значительной зависимости экономического роста Китая от больших капиталовложений, высокого уровня потребления ресурсов и импорта технологий принципиально не изменилась.

7. Резервы инноваций недостаточны, поскольку социальные инвестиции в научные исследования и разработки составляют слишком малую долю от общего объема валового внутреннего продукта (ВВП). По сравнению с США и Японией по-прежнему существует большая разница в общей сумме инвестиций в научные исследования, а ее доля в ВВП, как правило, ниже, чем в ведущих развитых странах.

*Контрмеры для дальнейшего совершенствования национальной инновационной системы.* Для дальнейшего развития и улучшения национальной инновационной системы необходимо предпринять следующие меры:

1. Формирование и функционирование инновационной системы отдельных предприятий. Это должно предоставить предприятиям возможность действительно стать самостоятельными субъектами в технологическом развитии, внедрении технологических инноваций, осуществлении инвестиций в научно-технические исследования и переходе к освоению научно-технических достижений. В наиболее важных отраслях необходимо освоить ряд принципиально новых технологий с независимыми правами интеллектуальной собственности, создать кластеры конкурентоспособных на международном рынке предприятий, что позволит значительно улучшить конкурентоспособность страны.

2. Создать надлежащие условия для подготовки инновационных ученых. Персонал является ключевым фактором научных и технологических инноваций. Научные коллективы, состоящие из выдающихся ученых и научно-технических работников, являются решающим фактором развития науки и техники. Также необходимо уделять внимание квалифицированному персоналу на предприятиях, поскольку предприятия являются основными субъектами на рынке. Предприятия должны сосредоточиться на привлечении наиболее талантливых работников к управлению, это должно стать важным фактором при принятии решения о судьбе предприятий.

3. Создание системы инновационных знаний путем объединения научных исследований и высшего образования. Для создания открытого, мобильного, конкурентоспособного, совместного механизма функционирования необходимо создать ряд центров, объединяющих научно-исследовательские институты и университеты мирового уровня с конкурентоспособными на международном уровне предприятиями. Это позволит сформировать относительно полную национальную инновационную систему с китайской спецификой.

4. Создание системы общественных, сетевых и посреднических услуг в сфере науки и техники для координации работы научно-технических учреждений, оказания посреднических услуг по специализации, планированию и стандартизации. Необходимо использовать все возможности науки и техники, включая информационные технологии и новые материалы. Решающим фактором повышения конкурентоспособности предприятий является освоение новых технологий производства промышленного оборудования и развития информационной индустрии, позволяющих использовать независимые права интеллектуальной собственности, что является ключом к повышению конкурентоспособности промышленности.

5. Исследования, разработка и усовершенствование соответствующих законов и правил в сфере инноваций. Национальная инновационная система должна прочно утвердиться на основе права, должен образоваться механизм, при помощи которого наука и техника будут содействовать экономическому и социальному развитию общества, а социальное развитие должно приводить к непрерывному увеличению инвестиций в науку и технику. Государство должно перейти от прямого руководства инновационной деятельностью к макрорегулированию, созданию условий и благоприятного климата, а также к предоставлению услуг.

*Поступила в редколлегию 25.11.2013 г.*

УДК 35.077.92

*О. Ю. СЕРГЕСВА*

## **МОВНИЙ ЧИННИК У ФОРМУВАННІ ТА РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД**

*Зроблено аналіз специфіки формування та становлення територіальної громади в західноєвропейських країнах з точки зору мовної стандартизації, впливу мовного чинника на процес державотворення. Виділено основні категорії територіального розподілу відповідно до статусу мови та мовної системи. Означено напрямки можливої адаптації цього досвіду в Україні.*

**Ключові слова:** територіальна громада, мовний чинник, державотворення, національна ідентичність.

*Analysis of peculiar features of a local community formation and development in the countries of Western Europe from the perspective of language standardization, impact of a language factor on the state development process have been made. Basic categories of a territorial division according to the language system have been defined. Guidelines of possible adaptation of the European experience in Ukraine have been suggested.*

**Key words:** local community, language factor, state-building, national identity.

Територіальна громада є основою держави та її демократичного ладу. Процес створення основ місцевого самоврядування в Україні все ще знаходиться в початковому стані, тому аналіз складових, що впливають на формування та розвиток територіальної громади та забезпечення сталості позитивних суспільних тенденцій, неможливо провести без урахування багатого досвіду державотворення в європейських країнах. Однією з таких складових державотворення є мовний чинник, важливість і вплив якого на активне суспільне та економічне життя територіальних громад є невід'ємною умовою побудови в Україні громадянського суспільства, що, у свою чергу, має стати обов'язковим кроком на шляху до інтеграції України у світову та європейську спільноти.

Проблематика територіального становлення та подальшої розбудови державності з точки зору впливу мовного чинника на ці процеси завжди привертало увагу широкого кола фахівців із різних сфер наукового знання. На сьогодні маємо низку публікацій видатних європейських вчених (E. Allard, R. Bendix, H. Daalder, S. Giner, S. Rokkan, M. Stephens, S. Tarrow та ін.), в яких проблематика становлення територіальних громад розглядається крізь призму мовної стандартизації, яка певним чином впливає на спосіб організації суспільного життя, на наявність спільних інтересів і потреб, самоідентифікацію, місцевий патріотизм, тощо.

Однак попри широке висвітлення в науковій літературі праць за тематикою державотворення, ми і надалі можемо констатувати недостатню увагу до лінгвістичних аспектів розгляду тих чи інших проблем державотворення в суспільстві (зокрема українському). Майже не приділяється увага мовним чинникам у процесі державотворення в монографіях та навчальній літературі вітчизняних науковців. Здебільшого оминається цей аспект і на тематичних конференціях, присвячених проблематиці місцевого самоуправління.

Метою статті є дослідження впливу мовного чинника на становлення та розвиток територіальної громади та їх взаємодії як невід'ємної складової державотворення в Європі та аналіз можливостей адаптації цього досвіду в Україні.

У процесі територіального становлення держав в Європі відбувалися кампанії на підтримку розвитку стандартизованих мов. Наявність мовного стандарту робило легшим передання традиційних знань і підтверджувало

територіальну ідентифікацію держави: ці завдання належним чином виконувалися за допомогою ефективної інституційної структури, але символізм, що вони були закликані передати, був сильнішим, якщо мовні та державні кордони співпадали. Слово *нація* до французької революції мало значення, що дуже відрізнялося від його пізнішого розуміння. Спочатку це слово використовували для визначення громади, що була об'єднана за принципом народження в одному місці. Французька революція підняла цей термін на рівень вище: його стали використовувати для позначення всіх, хто мешкає в межах французької держави та розуміє діалект Іль-де-Франс. Зі становленням держави поглиблюється взаємопроникнення діалектів на доволі великих територіях: державна стратегія спрямована на створення ширшої національної ідентифікації з єдиним центром за допомогою укріплення зв'язків між громадами, що користуються різними діалектами однієї мови [7]. В Англії та Франції, де процеси етнічної консолідації за ранньомодерної доби відбувалися в умовах існування централізованої держави, термін *нація* став синонімом суверенності народу, незалежності держави [1].

Процеси політичної та адміністративної розбудови можна порівняти з більш ранніми процесами релігійної уніфікації, що відбувалася в межах великих церков. Коли буддизм, християнство або іслам розповсюджували ідею спасіння в громадах з дуже різним етнічним і культурним походженням, місцеві громади не розпадалися: зберігаючи свою ідентифікацію, вони, завдяки церковній організації, мали широкі зв'язки з різними групами, що поділяли ту ж саму віру, виконували такі ж ритуали, та мали ті ж самі святі місця. Щось дуже сходине відбулося і у створенні національних громад.

Необхідно підкреслити, що декілька релігій можуть використовувати один мовний стандарт, як, наприклад, на франкомовних та німецькомовних територіях, навіть при наявності значних розходжень в інших елементах ідентифікації. Також необхідно відзначити, що там, де дві групи мають спільну мову та багато інших культурних характеристик, релігія стає засобом, що допомагає сформувати ідентифікацію та даній території. Доречним прикладом є Північна Ірландія. Як вважає Ернест Ренан, стандартна письмова мова є менш важливою, ніж різноманітний набір сигналів та ідентифікаційних рис, що притаманні кожній окремій особистості в окремій територіальній громаді. Мається на увазі участь у ритуалах та церемоніях, дотримання наслідуваних звичаїв та знання про спільне минуле [4]. Але Е. Ренан лише побіжно згадує про багатозаровість таких виявлень ідентифікації, як чітка належність до місцевої громади, в той час, як інші розподілені між цілою низкою громад, і висловлює відданість більш великій територіальній системі. Особистості можуть мати більше однієї ідентифікації, і декілька шарів ідентифікації можуть співіснувати в межах єдиної територіальної системи: будуть ці чисельні ідентифікації добросусідськими або антагоністичними залежить, у кожному випадку від конкретних політичних подій, політики держави та громадських рухів.



Ми розглядаємо мову як один з важливих чинників, що впливає на становлення ідентичності, але не виключаємо інші чинники. Отже, мова є лише одним із чинників, які впливають на формування ідентичності, але одним з найбільш глибоких та очевидних рис самобутності. Більш того, мова не є справою лише приватних або особистісних преференцій – уміння розмовляти мовою не має сенсу, якщо ви не маєте можливості використовувати її; це також питання публічного визнання, легітимізації стандартів. Використання мови – це колективна дія, в якій має брати участь кожен, хто мешкає на даній території, та вона стає політизованою, коли деякі елітні групи встановлюють стандарт мовної комунікації та спонукають до її визнання в суспільному житті.

Розбудова національної територіальної громади в дійсності спонукає велику кількість суб'єктів до певного білінгвізму: одна мова – для тісної комунікації всередині громади, та не менш як ще одна – для комунікації за межами громади. Перша мова – це мова родини та вузького кола друзів, інша – мова роботи, зовнішньої комунікації, контролюючих органів та адміністрації. Різниця полягає в тому, наскільки відмінними є стандарти цих мов.

Незалежно від територіальної структури існує не менш двох видів мови та ідентичності. Необхідно брати до уваги відстань між ними та розходи, пов'язані з переходом від одного до іншого. У класичній національній державі ця відстань невелика або мінімальна. Засобом місцевої комунікації є просто один із діалектів, який є вживаним на всій території та, таким чином, дуже близький до стандарту. На практиці існує набагато більше розбіжностей у відстані між двома видами. Можна визначити щонайменше чотири градації у відстані між місцевим та територіальним стандартом:

1. Дві мови взаємно зрозумілі: обидві належать до однієї групи мов. Це класичний випадок легкого переходу від діалекту до стандарту.

2. Дві мови не є взаємно зрозумілими, але місцевий діалект належить до мовної групи, що є визнаним альтернативним стандартом на даній території. Ця ситуація є розповсюдженою в так званих успішних периферіях і багатомовних системах.

3. Дві мови не є взаємно зрозумілими, і місцевий діалект і його стандарт не визнаються центральною владою. Ця ситуація є поширеною на приграничних територіях.

4. Дві мови не є взаємно зрозумілими, місцевий діалект належить до мовної групи, що є централізованим стандартом встановленим в сусідніх державах і офіційно визнаних на їх територіях. Крім того, екзогlossний стандарт може бути не визнаним на території сусідніх держав.

Ці відмінності відіграють важливу роль і мають певні наслідки щодо збереження рівних прав усіх громадян. Можна виділити два дуже різних види прав громадян у системі демократичного плюралізму: право на повагу з погляду на громаду походження, незалежно від мови або етнічного складу, а

також право на можливість повноцінного використання індивідуальних здібностей у більш широкій територіальній мережі. Можна назвати перше правом на коріння, друге – правом вибору. Коріння важливі, тому що вони допомагають вам ідентифікувати, хто ви є і кому ви можете довіряти: вони є життєвою основою культурної ідентичності. Але можливість вибору є не менш важливою. Ви можете не бажати бути заблокованим назавжди в межах однієї громади; ви можете знайти широку арену для використання ваших талантів. Проблема полягає в тому, щоб знайти прийнятні точки перетину між цими двома орієнтаціями. Домінування коренів може призвести до соціального, культурного та навіть економічного поневолення. Багатоваріантність можливостей може стати причиною аномії: зниження передбачуваності, збільшення безвідповідальності та розвиненню деперсоналізації [6].

У світі існує величезна кількість мов, але тільки невелика кількість мала реальний шанс перетворитися на стандартну мову писемного спілкування. Такий стандарт не може бути розробленим без створення центру або мережі центрів: писання спочатку було прерогативою еліти, та може стати нормою тільки шляхом постійної взаємодії між групами з мовною компетенцією в даному середовищі. Після того, як мовний стандарт існує протягом певного часу і знаходить вираження в авторитетних художніх працях, його важко замінити: витрати на створення альтернативного мовного стандарту є дуже високими. Можливо, найкращим джерелом для такої стабілізації було поширення технологій масового друку. Але на початку стабільні мовні стандарти, швидше за все, розвивалися в консолідованих територіальних громадах, існуючих задовго до появи друку [2].

Об'єднання територій збільшило можливості комунікації для еліт на великих відстанях. У свою чергу, це покращало шанси на прийняття загальних мовних стандартів для мов, що використовувались для церемоніальних процедур і для адміністративних або юридичних зв'язків. У Західній Європі ці процеси мовної стандартизації відбувались між восьмим та дванадцятим століттями. Створення алфавіту місцевих мов у монастирях і церковних школах мало тенденцію до стабілізації мовних стандартів і підготувало підґрунтя для уніфікації національних мов. Перші мовні стандарти багатьом зобов'язані Гутенбергу та стародавнім друкарям: їх рішення з історично сумнівних питань орфографії, як правило, заморожували існуючі мовні стандарти. Принаймні, в протестантських країнах, введення обов'язкової масової освіти пізніше збільшили тиск стандартизації [3].

Існував, однак, другий шанс. Мови, які не змогли виробити певний стандарт з появою друку, все ще могли стати регулярним засобом письмового спілкування, якщо:

- мова розглядалася елітами як символ територіальної ідентичності;
- існував рух, який мав на меті досягнення угоди щодо спільної граматики та лексики для письмової мови;
- приймалися цілеспрямовані зусилля, щоб поширити таку спільну

версію за рахунок використання в релігійних або інших символічних церемоніях і через засоби масової освіти;

– на ранніх стадіях були створені школи, де викладання відбувалося на периферичній мові.

Розвиток культурної інфраструктури йшов паралельно змінам в економіці. Зі зростанням торгівлі збільшився попит на компетентних комунікаторів, а поширення адміністративно-юридичних і військових установ створило широкі можливості для професіональних фахівців, які вміли читати та писати: університети, що колись були важливим чинником відповідальним за підтримку грецької і латинської мов, також почали готувати фахівців на місцевих мовах. На наступному етапі промислова революція породила попит на працівників, здатних читати інструкції та посібники й отримувати нові навички за допомогою грамотності. Ці економічні зміни запровадили більш відкриті ринки на всій території держав для самих різних професій та спричинили переїзд великої кількості людей з периферії та збільшення культурних контактів, заснованих на письмовій комунікації, по всій території.

Ці події зміцнили величезну вагу встановлених мовних норм і послабили успадковані говори і діалекти, периферійні мови. Можна сказати, що шанси на виживання периферичних мов були б сильно знижені, якщо б вони не були стандартизовані і не стали засобом масової комунікації перед злетом промислового розвитку. Після створення територіального ринку праці ресурси для опору проти центрального мовного стандарту були різко скорочені. Інакше кажучи, зміни в економіці створили новий набір можливостей, і вибір звичайних людей у таких ситуаціях, як правило, було спрямовано на вирішення долі периферичної мови.

Шляхом об'єднання двох вимірів, тобто статусу мови та мовної системи на території, де вона використовується, можна виділити шість категорій [5] (таблиця).

Як видно з таблиці, у першу категорію згруповано успішні центри, що є прикладами постійного зміцнення однієї центральної територіальної мови;

– друга категорія включає до себе багатомовні структури, випадки територіального розмежування між використанням двох або більше мов у рамках однієї певної політично об'єднаної території;

– третя – це успішні периферії, що досягли успіху в створенні або підтримці відмінних мовних стандартів для периферії;

– четверта категорія об'єднує периферії зі слабкими мовними стандартами, але з певним рівнем автономії, випадки, коли периферії виявилися не в змозі створити або підтримувати ефективні мовні стандарти самостійно, але досягли певного рівня політичної автономії чи незалежності;

– п'ята група – приграничні периферії, які характеризуються як неефективним мовним стандартом, так і незначним рівнем автономії;

– шоста категорія описує рішення на межах мовного розподілу, випадки сильного взаємного тиску між основними мовними громадами.

Схема класифікації мов у Західній Європі

Мовна система	Статус мови				
	Офіційна мова	Регіональна офіційна мова	Регіональна автономна мова	Регіональна маргінальна мова	
Одна домінуюча мова	португальська <sup>I</sup>				
	французька <sup>I</sup>			ельзаська <sup>VI</sup> бретонська <sup>V</sup> окситанська <sup>V</sup> корсиканська <sup>V</sup> провансальська <sup>VI</sup> каталонська <sup>VI</sup>	
	англійська <sup>I</sup>	валлійська <sup>III</sup>	лалланс <sup>IV</sup> ірландська <sup>IV</sup>	гельська <sup>V</sup>	
	данська <sup>I</sup>	ісландський <sup>III</sup> фарерська <sup>III</sup>		німецька <sup>VI</sup>	
	шведська <sup>I</sup>			саамська <sup>V</sup>	
	голландська <sup>I</sup>	фризька <sup>III</sup>			
	німецька <sup>I</sup>			данська <sup>VI</sup>	
	італійська <sup>I</sup>		сардинська <sup>IV</sup> німецька <sup>VI</sup> баскська <sup>V</sup> галицька <sup>IV</sup>	фриулійська <sup>V</sup> ладинська <sup>V</sup>	
Багатомовність, менш ніж > 5%	Ендоглосний стандарт	кастильська <sup>II</sup>	каталонська <sup>II</sup>	баскська <sup>V</sup> галицька <sup>IV</sup>	
			норвезька <sup>III</sup> (букмол, нюнорськ)		саамська <sup>V</sup>
	Екзоглосний стандарт	шведська <sup>III</sup> (Фінляндія)	фінська <sup>III</sup>		саамська <sup>V</sup>
		французька <sup>II</sup> (Бельгія)	фламандська <sup>III</sup>		
	алеманська (Швейцарія)	французька <sup>III</sup> люксембурзька <sup>III</sup>	ретороманська <sup>IV</sup>		

Примітка: римськими цифрами (I – VI) позначені категорії, що виділяються в тексті

Аналіз кампаній, що відбувалися на підтримку розвитку стандартизованих мов і які вплинули на історію формування та розвитку територіальних громад в Західній Європі, забезпечили сталий розвиток суспільства, надає можливість врахувати багатий досвід державотворення в європейських країнах. Погляд на мову як на чинник, що впливає на формування та становлення національної ідентичності, є питанням її публічного визнання. Використання мови є колективною дією всіх, хто мешкає на певній території, отже, політизація процесу мовної стандартизації може призвести до змін в мовній ідентифікації територіальної громади.

#### Література:

1. Енциклопедія з державного управління / за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2011. – Т.1. – 386 с.

2. Haarmann H. Sociologie und Politik der Sprachen Europas / H. Haarmann. Munich: Deutscher Taschenbuch-Verlag. – 1975.
3. Heraud G. L'Europe des ethnies. 2<sup>nd</sup> ed. / G. Heraud ; Paris : Presses d'Europe. – 1974.
4. Renan E. Poetry of the Celtic Races and Other Studies / E. Renan ; Whitefish, MT : Kessinger. – 2005.
5. Rokkan S. State formation, Nation-Building, and Mass Politics in Europe / S. Rokkan. ; New York : Oxford University Press Inc. – 2007.
6. Stephens M. Linguistic Minorities in Western Europe. Llandysul, Wales : Gomer Press. – 1976.
7. Weber E. Peasants into Frenchmen: the Modernisation of Rural France 1870-1914 / E. Weber ; London : Chatto & Windus. – 1977.

*Надійшла до редколегії 21.10.2013 р.*

УДК 354:338:001.2

*О. А. ШАТИЛО*

## **МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ЕКОНОМІЧНИХ ІНТЕРЕСІВ В ЕНЕРГЕТИЧНІЙ СФЕРІ: ДОСВІД США**

*Проаналізовано досвід США у сфері забезпечення національних економічних інтересів в енергетиці. Розкрито пріоритетні напрями національної енергетичної політики, систему державних органів її формування та нормативно-правову основу забезпечення.*

**Ключові слова:** національні економічні інтереси, національна безпека, енергетика, енергетична політика, енергетичні інтереси.

*The U.S. experience of national economic interests in the energy sector providing are under analyzed. The priorities of the national energy policy, its government formation system as well as legal basis provision are showed.*

**Key words:** national economic interests, national security, energetic, energetic sphere, energetic interests.

Ключовою характеристикою глобальних економічних процесів сучасності є посилення конкурентної боротьби на ресурсних ринках. Найбільший рівень конкуренції наразі існує на ті продукти, які є обмеженими, вичерпними і водночас життєво необхідними для функціонування економіки будь-якої країни. Одними з них є видобувні енергетичні ресурси, на які існує постійний попит у високорозвинених країнах (практично всі високорозвинені країни не покривають своїх енергетичних потреб власним видобутком та є залежними від імпорту цих

ресурсів, виключенням є Канада, Норвегія тощо). Водночас, переважна частина глобальної пропозиції таких ресурсів забезпечується політично не стабільними країнами, серед яких Іран, Ірак, Лівія, Венесуела, а також регіон Перської затоки уцілому, оскільки політичні режими практично всіх країн цієї територіально-географічної сукупності є: за критерієм джерела влади – недемократичними та критерієм меж влади – тоталітарно орієнтованими, що несе високу ймовірність соціально-політичних потрясінь.

Питання формування національних економічних інтересів знаходяться у фокусі уваги низки вітчизняних дослідників, серед яких варто особливо виділити А. Амошу, Ю. Бажала, В. Гейця, Я. Жаліла, Д. Покришку, І. Розпутенка, Л. Федулову, Л. Шинкарука, В. Юрчишина. Поряд з тим, аспектам реалізації національних інтересів США увага приділяється здебільшого у працях національних дослідників вказаної країни, серед яких С. Саркесян, Дж. Вільямс, С. Сімбала [11], Г. Еллісон, Д. Діллон, Дж. Томсон, К. Сітес [2]. У той же час, інтегровані дослідження, які б обґрунтовано розкривали взаємозв'язок національних інтересів, зокрема й економічних, з інтересами енергетичними, практично відсутні, що й обґрунтовує актуальність проведеного дослідження.

Метою статті є узагальнення досвіду США у сфері забезпечення національних економічних інтересів в енергетиці.

Наразі США є глобальним економічним лідером і водночас енергозалежною державою. Виходячи з цього, відповідними є й основоположні складові національних інтересів країни – безпека та процвітання [12], перш за все в економічній сфері. Безпосередньо національні інтереси США, з наукової точки зору, мають багаторівневу градацію та складаються з таких груп: життєвонеобхідні інтереси, критично важливі інтереси, важливі інтереси, другорядні інтереси (рисунок).

Водночас, як свідчать дані аналізованого рисунку, у системі національних інтересів США значна увага приділяється як їх економічній складовій загалом, так й енергетичним аспектам зокрема. З метою забезпечення національних економічних інтересів в енергетиці на глобальному ринку, США відводить ключову увагу забезпеченню його стабільності та прогнозованості, а також недопущення монополізації виробництва енергоносіїв під егідою певної держави.

Однак необхідно зауважити, що наведений систематизований перелік національних інтересів США законодавчо не закріплено, а їх елементи (національних інтересів) пронизують усе національне законодавство та лежать в основі державної політики, зокрема й енергетичної. Наведена ж градація запропонована групою північноамериканських науковців, громадських і політичних діячів [2], які здійснили їх узагальнення, виходячи з існуючих суспільних та особистих цінностей, пріоритетів державної політики, конституційних засад існування держави та чинного правового поля США.



Рисунок. Система національних інтересів США

Поряд з тим, в одному з офіційних документів – Стратегії національної безпеки США 2010 р. [10] можна знайти такі позиції національних інтересів США: безпека (забезпечення безпеки США, їх громадян, союзників та партнерів), процвітання (розбудова сильної, інноваційноорієнтованої, зростаючої економіки у відкритій глобальній економічній системі, яка сприяє процвітання), цінності (забезпечення поваги до універсальних, загальнолюдських цінностей у США і в усьому світі), світовий порядок (побудова світового порядку на чолі зі США, що забезпечуватиме мир, безпеку та можливість поглиблення міжнародного співробітництва для вирішення глобальних проблем). Необхідно зауважити, що хоча останній з аналізованих перелік національних інтересів США фізично є значно вужчим

порівняно з попереднім, однак, сутнісних відмінностей вони не мають, адже перелічені чотири національні інтереси, або краще сказати групи інтересів, відображають ті положення, які узагальнені зазначеною вище групою дослідників та класифіковані за ступенем їх важливості.

Одним з інструментів реалізації національних інтересів як США, так і будь-якої іншої країни є відповідна система національної безпеки. Водночас, найбільші складнощі полягають в об'єктивному визначенні національних інтересів, адже варіативні групи впливу в державі намагаються відстояти власні інтереси, представляючи їх за інтереси національні. Власне, національна безпека США трактується як здатність національних інститутів запобігти застосуванню шкоди громадянам або національним інтересам США їх супротивниками, а також забезпечення їх (громадян) переконаності у такій здатності [11].

Другим інструментом забезпечення національних інтересів США є зовнішня політика, яка спрямовується на створення найбільш сприятливих умов для США та забезпечення реалізації їх національних інтересів. Базовими інструментами реалізації такої політики є політика та дипломатія в поєднанні з економічними та психологічними заходами.

Третім інструментом реалізації національних інтересів є внутрішня політика, ключовими напрямками якої є: економічний розвиток, енергетична незалежність, внутрішня безпека, освіта, охорона здоров'я тощо. З метою координації зусиль усіх уповноважених органів з питань упровадження внутрішньої політики функціонує спеціально уповноважений орган – Рада з внутрішньої політики, яка також здійснює моніторинг реалізації рішень з питань внутрішньої політики, а також забезпечує відстоювання пріоритетів діяльності Президента у Конгресі США [5]. Необхідно наголосити, що у процесі реалізації національних інтересів США окреслені інструменти застосовуються у глибокій взаємointegraції один з одним таким чином, що їх чітке розмежування є практично неможливим.

Відтак, розглянемо конкретні засади застосування окреслених інструментів. Щодо першого інструменту – системи національної безпеки США, необхідно зазначити, що її основи визначені у трьох базових документах – Акті національної безпеки 1947 р. [9], Акті безпеки США 2002 р. [8], Стратегії національної безпеки 2010 р. [10], Синій книзі з безпеки енергетичного майбутнього 2011 р. [3]. Так, Актом національної безпеки від 1947 р. визначено елементи інфраструктури системи національної безпеки США, які залишаються актуальними й зараз. Зокрема, аналізованим актом утворено низку державних установ та організацій, завданням яких було забезпечення варіативних аспектів системи національної безпеки. Найбільш значущими і водночас цікавими з огляду на акцент дослідження є Рада національної безпеки та Об'єднана дорадча рада з розвідки. Рада національної безпеки є органом, спеціально уповноваженим на здійснення загальної координації у сфері державної політики забезпечення національної безпеки, членами якого є: Президент, Віце-президент, держсекретар, міністр



оборони, а також інші міністри (залежно від питань порядку денного засідання ради). Під егідою зазначеною ради функціонують два комітети: Комітет з питань зовнішньої розвідки, завданнями якого є здобуття розвідданих, необхідних для забезпечення національної безпеки, а також визначення напрямів розвідувальної діяльності уповноважених органів та Комітет з транснаціональних загроз, діяльність якого спрямована на ідентифікацію таких загроз, розробку стратегій боротьби з ними, розповсюдження інформації щодо виявлених загроз поміж зацікавлених державних органів тощо.

Об'єднана дорадча рада з розвідки є спеціально уповноваженим органом державної влади у сфері сприяння Директору національної розвідки у його роботі та розробки й впровадження єдиної політики у сфері збору розвідданих відповідно до завдань національної безпеки. Примітним є склад ради, оскільки постійними членами якої, окрім безпосередньо Директора національної розвідки, Держсекретаря, Генерального прокурора, міністрів фінансів, внутрішніх справ та оборони, є також і Міністр енергетики, що свідчить про значну увагу саме енергетичного вектора в системі національної безпеки США та її глобальних пріоритетів.

Інший правовий документ у сфері національної безпеки – Акт безпеки США зосереджує увагу на побудові інфраструктури внутрішньої безпеки США, та передбачає створення Міністерства безпеки США – органу, уповноваженого на проведення єдиної державної політики забезпечення внутрішньої безпеки США, який здійснює координацію діяльності у сфері внутрішньої безпеки з іншими державними органами через відповідне Управління, у тому числі й з Міністерством енергетики, залежно від сфери виникнення загрози. Окрім того, зазначеним актом утворено Раду безпеки США – дорадчий орган при Президенті США з питань внутрішньої безпеки, членами якої є Президент, Віце-президент, міністри фінансів, оборони, внутрішньої безпеки, охорони здоров'я, транспорту, Генпрокурор, Директор федерального бюро розслідувань, а також інші посадові особи, зокрема й Міністр енергетики США, що залежить від питань, які виносяться на розгляд зазначеної ради.

Ще одним важливим документом у сфері формування засад національної безпеки США є Стратегія національної безпеки, яка приділяє значну увагу посиленню позицій національної економіки у світі шляхом підвищення її конкурентоздатності та забезпеченні стабільності глобальної економічної системи. Водночас, зазначається, що конкурентоздатність національної економіки наразі повинна забезпечуватися можливостями безперерйного доступу до викопних енергетичних ресурсів за кордоном, при цьому наголошується, що така ситуація містить значну загрозу національній безпеці США через перебої з поставками та флуктуаціями політичного середовища країн-експортерів і є неприйнятною у перспективі. Відтак визначається, що США мають приділити ключову увагу розвитку екологічно чистих енергетичних технологій, що має привести до нової промислової

революції, яка закладе надійний енергетичний фундамент розвитку національної економіки. Окрім того, акцентується увага на необхідності активізації приватної ініціативи в розробці та впровадженні новітніх енергетичних технологій.

Черговим документом у сфері національної безпеки, але, на відміну від попередніх, уже суто енергетичного спрямування є Синя книга з безпеки енергетичного майбутнього, запропонована Президентом США в 2011 р. Її ключовими тезами є: розвиток і безпека внутрішніх енергетичних ресурсів (розробка внутрішніх родовищ енергоносіїв, розвиток новітніх технологій та інновацій з метою зниження зовнішньої енергозалежності); забезпечити можливість суспільного вибору для зниження витрат та економії енергоресурсів (зростання цін на традиційне паливо сприяє зростанню попиту на економні автомобілі з інноваційними двигунами та енергоефективні технології для зменшення побутових витрат); інновації як шлях до екологічно чистого енергетичного майбутнього (розробка та впровадження новітніх енергетичних технологій дасть можливість зміцнити роль економіки США на міжнародній арені та забезпечити її глобальну конкурентоздатність).

Основи реалізації другого інструменту – зовнішньої політики США визначаються Чотирирічним планом дипломатії та розвитку [12]. Ключовою тезою зазначеного документу є необхідність посилення стабілізаційного та цивілізаційного впливу США у світі, зокрема й через програми USAID, кінцевою метою якого має стати побудова стабільного та сприятливого для США глобального середовища. З цією метою була проведена структурна реорганізація Державного департаменту з виділенням кількох галузевих заступників Секретаря, серед них – з питань економічного зростання, енергетики та навколишнього середовища, завданням діяльності підпорядкованих підрозділів якого, окрім іншого є забезпечення енергетичної безпеки США. Окрім того, у структурі Державного департаменту утворено Бюро з енергетичних ресурсів, на яке покладено такі функції: енергетична дипломатія (установлення та підтримання відносин з найбільшими виробниками та споживачами енергетичних ресурсів); енергетична трансформація (забезпечення зміни фокусу у побудові національних систем енергетичних політик з викопних на відновні джерела енергії); енергетична прозорість і доступність (забезпечення рівного доступу до глобального ринку енергетичних ресурсів усіх зацікавлених суб'єктів) [4].

Конкретним виявом третього інструменту є низка базових нормативно-правових актів щодо врегулювання варіативних сфер охоплення внутрішньої політики, серед них найбільш цікавим з огляду на тематику дослідження є Акт з енергетичної політики 2005 р. [7], Акт з енергетичної незалежності та безпеки 2007 р. [6], а також Акт з реінвестування та оновлення 2009 р. [1], які комплексно визначають напрями державної політики в енергетичній сфері. Так, Актом з енергетичної політики визначаються: низка федеральних і місцевих програм з підвищення енергоефективності; заходи з розвитку відновних джерел енергії; заходи з удосконалення умов функціонування

нафтогазового ринку; запровадження програм з розширення застосування вугілля та похідних; питання функціонування атомної енергетики; напрями та заходи з підвищення ефективності роботи транспорту, двигунів та палива; розробка нових видів палива для автотранспорту, зокрема водню; низка дослідницьких програм та проєктів у енергетичній сфері; заходи з розвитку електроенергетики та передавальної інфраструктури; комплекс заходів з податкового стимулювання підвищення енергоефективності та інші заходи.

Акт з енергетичної незалежності та безпеки визначає такі напрями державної енергетичної політики, як зменшення витрат палива для роботи транспортних засобів; сприяння розвитку та впровадження електродвигунів для автомобілів; зростання виробництва біопалива; заходи з електрозбереження; енергозбереження в будівлях та промисловості; пришвидшення відповідних наукових досліджень та їх упровадження (сонячна, геотермальна, морська гідрокінетична енергія, а також її зберігання та транспортування); зменшення вуглецевих викидів та їх уловлювання; удосконалення власне енергетичної політики (цільова національна медіа-кампанія, механізми розгортання відновних джерел енергії, посилення зв'язку з Конгресом у цільових питаннях тощо); запровадження міжнародних програм з енергоефективності; питання інфраструктури транспортування енергоресурсів; сприяння створенню “зелених” робочих місць; програми для малого бізнесу та інші ініціативи у сфері підвищення енергонезалежності та безпеки внутрішнього ринку країни.

Акт з реінвестування та оновлення, будучи реакцією на світову фінансово-економічну кризу, яка почалася в 2008 р., за своїм масштабом охоплює практично всі важливі сфери життєдіяльності країни, у тому числі й енергетичну, в межах якої передбачено такі заходи: додаткове фінансування програм з енергоефективності та цільових досліджень, “зеленої” енергетики, модернізації електропередавальних мереж, впровадження новітніх технологій в енергетиці тощо.

Необхідно акцентувати увагу на комплексності упровадження запропонованих аналізованими актами заходів, адже кожен із них (заходів) є своєрідною програмою дій та обов'язково включає низку елементів, зокрема формування чіткої візії реалізації того чи іншого заходу; нові (удосконалені) державні стандарти; гранти на проведення цільових наукових досліджень; інструменти впливу як на виробника так і споживача відповідного продукту; варіативні фінансово-економічні важелі підтримки упровадження визначених заходів тощо.

Узагальнюючи викладене, необхідно резюмувати, що аналізована країна має власні, унікальні підходи до забезпечення національних інтересів в енергетичній сфері, ключовою особливістю яких є їх комплексність. Водночас, власне процес забезпечення національних інтересів в енергетиці реалізується через призму стратегічного бачення перспектив розвитку національних енергетичних систем, яке пов'язується з підвищенням енергоефективності економіки та використанням відновних джерел енергії,

що має бути досягнуто завдяки активізації цільових наукових досліджень. Окрім того, США намагається забезпечити стійкість і безперерйність постачання видобувних енергоносіїв, диверсифікацію джерел їх надходження, а також стабільність глобального ринку енергоресурсів у цілому.

У подальших роботах буде досліджено узагальнення цільового досвіду інших енергозалежних країн та його адаптації до національних умов.

Література:

1. American Recovery and Reinvestment Act of 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-111hr1enr/pdf/BILLS-111hr1enr.pdf](http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-111hr1enr/pdf/BILLS-111hr1enr.pdf).
2. Americans National Interests : A Report from the Commission on Americans National Interests [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.ncjrs.gov/App/Publications/abstract.aspx?ID=189698](http://www.ncjrs.gov/App/Publications/abstract.aspx?ID=189698).
3. Blueprint for a Secure Energy Future [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.whitehouse.gov/sites/default/files/blueprint\\_secure\\_energy\\_future.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/blueprint_secure_energy_future.pdf).
4. Bureau of Energy Resources [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.state.gov/e/enr/](http://www.state.gov/e/enr/).
5. Domestic Policy Council [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.whitehouse.gov/administration/eop/dpc/](http://www.whitehouse.gov/administration/eop/dpc/).
6. Energy Independence and Security Act of 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-110hr6enr/pdf/BILLS-110hr6enr.pdf](http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-110hr6enr/pdf/BILLS-110hr6enr.pdf).
7. Energy Policy Act of 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-109hr6enr/pdf/BILLS-109hr6enr.pdf](http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-109hr6enr/pdf/BILLS-109hr6enr.pdf).
8. Homeland Security Act of 2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.dhs.gov/xlibrary/assets/hr\\_5005\\_enr.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/hr_5005_enr.pdf).
9. National Security Act of 1947 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.intelligence.senate.gov/nsaact1947.pdf](http://www.intelligence.senate.gov/nsaact1947.pdf).
10. National Security Strategy [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf).
11. Sarkesian S. US National Security: Policymakers, Processes and Politics / S. Sarkesian, J. Williams, S. Cimbala. – Boulder : Lynne Rienner. – P. 4-5.
12. The First Quadrennial Diplomacy and Development Review: Leading Through Civilian Power. – Washington : Department of State, USAID [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.state.gov.qddr](http://www.state.gov.qddr).

*Надійшла до редколегії 04.11.2013 р.*

УДК 351/354

С. Х. ЕЛЬ-ШАМАНДІ

**ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ УКРАЇНСЬКО-ПОЛЬСЬКОЇ  
ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НА ЦЕНТРАЛЬНОМУ  
ТА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНЯХ**

*Визначено причини, які обумовлюють необхідність державного регулювання інвестиційної діяльності між Польщею та Україною. Розглянуто фактори, які позитивно та негативно впливають на цей процес. Запропоновано заходи на центральному та регіональному рівнях щодо активізації інвестиційної діяльності між Україною та Польщею.*

**Ключові слова:** державне регулювання, інвестиційна діяльність, центральний та регіональний рівні, стимулювання, позитивні фактори, негативні фактори, заходи активізації.

*The article covers reasons that explain the necessity to governmentally regulate the investment activity between Poland and Ukraine. Positive and negative factors that influence the investment activity between these countries have been studied. The author suggests measures to be implemented at national and regional levels necessary to promote the investment activity between Ukraine and Poland.*

**Key words:** government regulation, investment activity, national and regional levels, stimulation, Ukraine, Poland, positive factors, negative factors, activation measures.

На даному етапі соціально-економічного розвитку необхідно складовою українсько-польського співробітництва є інвестиційна діяльність. Притік інвестицій як до України, так і до Польщі сприяє розвитку економік країн та активізації торговельно-економічного співробітництва між ними. Зважаючи на те, що протягом останніх років інвестиційна діяльність між країнами не зазнає швидкого розвитку, варто розглянути потенційні шляхи стимулювання українсько-польської інвестиційної діяльності.

Метою статті є пошук ефективних методів стимулювання інвестиційної діяльності між Україною та Польщею.

Вагомий внесок у дослідження особливостей інвестиційної діяльності між Україною та Польщею внесли такі науковці: О. Варяниченко, О. Гребельник, М. Карлін, Н. Навроцька, І. Павленко, Л. Шик та ін. При цьому не проводилось великої кількості досліджень потенційних шляхів розвитку інвестиційних відносин між Україною та Польщею.

Перш за все варто зауважити, що Польща інвестує в Україну значно більше, ніж українські підприємці в польську економіку, при цьому темпи зростання залучення польських інвестицій невисокі.

Українські експерти виділяють загальні й специфічні фактори, які зупиняють розвиток інвестиційної діяльності України з країнами світу, у тому числі й з Польщею. Серед загальних факторів визначають: відсутність надійного захисту приватної власності, нестабільність інвестиційного, податкового та валютного законодавства; відсутність ефективних податкових механізмів стимулювання інвестицій в основний капітал; істотне розширення зобов'язань держави з фінансування соціальних витрат; високі ризики інвестування та ін.

При цьому до ризиків залучення інвестицій в Україну необхідно віднести [2]:

- надмірне втручання держави в економічну діяльність;
- надмірну бюрократизацію і корумпованість державного апарату, здебільшого декларативний характер боротьби з корупцією;
- часті та невмотивовані зміни законодавства, слабкість і політичну ангажованість судової системи, її залежність від виконавчої влади;
- недостатній розвиток фінансових ринків;
- несистемний характер і недостатню ефективність заходів із запобігання порушенням у сфері кредитування;
- вкрай низький рівень фінансування науки та освіти;
- слабкість і неефективність зв'язків національного бізнесу з університетами та науковими установами.

Розвиток інвестиційного співробітництва України з країнами світу зупиняють такі специфічні фактори: низький потенціал і слабкість інвестиційного капіталу, невідпрацьованість механізмів залучення капіталу тощо.

Окрім того, сучасні інвестиційні процеси в Україні характеризуються такими негативними тенденціями: низький рівень ефективності використання залучених іноземних інвестицій; непропорційний розподіл інвестиційних ресурсів; низький рівень розвитку фондового ринку; неефективність реалізації цільових програм; обмеження іпотечного кредитування; низький рівень залученості потенційних інвестиційних ресурсів до процесу виробництва [4, с. 112].

Щодо причин, які сприяють повільному провадженню інвестування з Польщі, варто виокремити [6, с. 87]:

- неефективна презентація інвестиційного потенціалу регіонів України;
- залучення інвестицій з Польщі відбувається у складний післякризовий період;
- нестабільність українського законодавства (наприклад, зміна Митного кодексу, Податкового кодексу);
- високі темпи інфляції порівняно з іншими країнами Європи;
- низький рівень купівельної спроможності великої частини українського населення;
- низький рівень розвитку інфраструктури.

Таким чином, узагальнивши все вищезазначене, можна зробити висновок, що повільному провадженню українсько-польської інвестиційної діяльності сприяють такі три групи чинників: низький рівень розвитку інвестиційного ринку України; невідповідні діючі умови залучення іноземних інвестицій; відсутність ефективних механізмів створення партнерства між державою та приватним сектором у процесі провадження інвестиційної діяльності.

При цьому, розуміючи негативний вплив згрупованих чинників, Польща прагне й надалі інвестувати в економіку України через:

- необхідність об'єднання економік для того, щоб забезпечити власну економічну безпеку та економічну впливовість;

- зацікавленість Польщі у використанні вітчизняного нафтопроводу Одеса-Броди для транспортування нафти та спільному вирішенні енергетичних проблем обох країн;

- прагнення Польщі інвестувати в українську сферу ІТ-технологій, адже в Україні наявна велика кількість інтелектуального потенціалу, при цьому ціна інтелектуальних ресурсів значно нижча, аніж в інших країнах Європи;

- потреба Польщі в поставках продукції хімічної промисловості, чорних і кольорових металів мінеральної сировини;

- великий невикористаний потенціал України в металургійному, вугільному та аграрному секторах економіки;

- наявність в Україні курортних зон – у Криму й Карпатах, виходу до моря.

У свою чергу, Польща також є вигідним для України партнером у сфері інвестиційної діяльності через: політичну і економічну стабільність; відсутність дискримінаційних заходів щодо іноземних інвесторів; ефективної системи захисту прав власності та інвестицій; відсутність обмежень на переказ та конвертацію валюти; репатріацію капіталу; знижені адміністративні бар'єри для реєстрації бізнесу; систему митних пільг; ефективну систему інвестиційного стимулювання [5].

Щодо політичної стабільності, то Польща як і всі країни Європейського Союзу дотримується демократичної моделі розвитку, при цьому характерно, що політика країни передбачувана та послідовна.

Відповідно до польського законодавства, на території країни діють рівні умови як для вітчизняних, так і для іноземних інвесторів, а ще в 2001 р. у Польщі пройшло корегування системи інвестиційного стимулювання, внаслідок чого відбулося включення субсидій до політики регіонального розвитку та зменшився їх обсяг.

Як уже зазначалося, у Польщі відсутня дискримінація іноземних юридичних осіб, адже однакове ставлення до національних та юридичних осіб у всіх сферах юридично закріплене. Іноземним інвесторам, у тому числі й українським, надається вільний доступ на внутрішні польські ринки та дозволено брати участь у процесі приватизації.

Також у Польщі велике значення надається захисту інвестицій та прав власності. У країні укладено велику кількість міжнародних угод, які

забезпечують додаткові гарантії правового захисту та лібералізації для іноземних інвесторів. Також варто зазначити, що Польща завдяки членству в Європейському Союзі є учасницею таких трьох угод, пов'язаних з інвестуванням: Угоди про пов'язані з торгівлею інвестиційні заходи, Генеральної угоди по торгівлі послугами, Угоди про торговельні аспекти прав інтелектуальної власності.

Окрім того, українські компанії мають можливість вільно конвертувати валюту чи переказувати її за кордон з метою здійснення платежів. Також іноземні інвестори в Польщі не зазнають ніяких обмежень щодо кредитування від польських або іноземних фінансових установ.

Щодо зниження бар'єрів у сфері польської дозвольної системи, то слід зазначити, що в 2004 р. у Польщі скасували більше, ніж 600 обов'язкових дозволів і ліцензій на муніципальному та національному рівнях. Окрім цього, в певних регіонах Польщі наявні обмеження щодо володіння та управління закордонними інвестиціями, в основному це стосується сільськогосподарських земель. Проте для іноземних інвесторів можлива оренда нерухомого майна строком до 99 років [5].

Також у Польщі існує система митних пільг. Відповідно до польського законодавства, іноземних інвесторів звільняють від сплати мита на обладнання, придбання якого відбулося за кордоном протягом трьох років інвестиційної діяльності. Іще компенсується ПДВ, тобто внесок до статутного капіталу. Для того щоб заохочувати іноземні інвестиції, польська місцева влада може звільнювати інвестора від сплати податку на нерухоме майно, надавати пільги для оплати за електроенергію, готувати основу для ділової діяльності по зниженій ціні.

Варте уваги те, що рівень регіональної допомоги іноземним інвесторам у Польщі вищий, ніж в інших європейських країнах. Через те максимально можливий рівень допомоги протягом 2007 – 2013 років становить: у 10 воєводствах – 50 %, воєводствах – 40; для воєводства Мазовше і Варшави – 30 %.

Привабливою для українських інвесторів польську територію робить наявність на її території зон зі спеціальними умовами функціонування, серед яких: вільні економічні зони – 14; індустріально-технологічні парки – 45 (індустріальні парки – 21, науково-технологічні парки – 9, технологічні парки – 8, індустріально-технологічні – 2; аграрно-індустріальні – 1, інвестиційні – 1, бізнес-інкубатори – 1, парк “Вісла”.

Території підприємства вільних економічних зон в Польщі звільнені від сплати імпортного мита тих груп товарів, які роблять внесок у статутний капітал за умови, що протягом трьох років після звільнення власник не передасть право власності на ці товари іншій людині. Зважаючи на вид діяльності інвестора, можливе звільнення від податків протягом 10 – 25 років.

У таблиці наведено види заохочень, які використовуються у Польщі для стимулювання інвестиційної діяльності з Україною та іншими країнами [5].



Таблиця

Види заохочень для стимулювання інвестиційної діяльності у Польщі

Вид заохочення	Максимальний обсяг підтримки	Відповідальний орган влади
<i>Стимули в галузі оподаткування</i>		
Податок з доходу юридичних (фізичних) осіб від діяльності у спеціальній економічній зоні	– 50 % видатків на інвестиції або – 50 % дворічних видатків на оплату праці нововлаштованих працівників; – 40 % у шести воєводствах; – 30 % для Варшави і воєводства Мазовше	Адміністрація спеціальної економічної зони
Податок з нерухомості	Можливість зменшення ставки податку або звільнення від сплати	Рада гміни (міста, села)
Податок з транспорту	Можливість зменшення ставки податку аж до повного звільнення від його сплати	
<i>Фінансова підтримка інвестування з державного бюджету</i>		
Інвестиційні гранти	До 50 % від максимального рівня державної допомоги	Міністерство економіки, праці і соціальної політики
Гранти на працевлаштування	До 4000 євро на одне створене робоче місце, але не більше 50 % двоохрічних витрат на оплату праці нових працівників	
Гранти на перекваліфікацію	До 1150 євро на працівника	
Гранти на розвиток інфраструктури міста, села в зв'язку з інвестицією	До 50 % видатків на інвестицію	
Відшкодування видатків на перенавчання працівників	До 50 % видатків, але не більше від обсягу зарплати працівника	Повітовий голова (староста)
Відшкодування внесків на соціальне забезпечення	До трьох мінімальних зарплат	
Позики на створення нових робочих місць	До 20 середніх зарплат	

Таким чином, Польща потребує інвестиції з боку України й, відповідно, українська економіка має велику потребу в залученні інвестиційних ресурсів з Польщі.

Вважаємо за необхідне визначити сукупність заходів, які сприятимуть стимулюванню збільшення інвестиційних надходжень з Польщі в Україну.

Першим заходом повинне бути удосконалення законодавчого та виконавчого механізму щодо залучення польських інвестицій в українську економіку.

Одним з таких механізмів стимулювання зростання іноземних інвестиційних надходжень до країни є повернення до надання різноманітних видів заохочень, у тому числі й податкових, польським інвесторам. Окрім того, необхідним є формування сприятливих політичних та економічних умов, використання стимулювання шляхом введення митних пілг.

З урахуванням вищевикладеного матеріалу можна зробити такі висновки. Необхідно запровадити такі методи стимулювання українсько-польської інвестиційної діяльності:

- розробка проекту Закону України “Про гарантування прав іноземним інвесторам”;

- розробка проекту Закону України “Про спільні інвестиційні програми для пріоритетних галузей економіки України”, відповідно до якого держава виступає у ролі співінвестора з іноземними інвесторами;

- розробка та забезпечення ефективного функціонування Національної програми розвитку інноваційної діяльності на 2014-2015 роки;

- налагодження співпраці з польськими урядовими структурами, які займаються питаннями інвестиційної діяльності;

- розроблення та здійснення системної стратегії щодо залучення польських інвестицій в українську економіку;

- запровадження відшкодування податку на додану вартість підприємствам, які експортують виготовлену на території України продукцію та мають інвестиційні витрати;

- звільнення коштів, котрі надаються іноземними інвесторами для підвищення кваліфікації українських наукових та технічних кадрів, від оподаткування;

- надання інших видів податкових пілг та надання митних пілг польським інвесторам;

- здійснення постійного моніторингу ситуації на міжнародному інвестиційному ринку з метою визначення пріоритетних шляхів вдосконалення інвестиційного клімату та їх практичної реалізації;

- упровадження спеціальних економічних зон, на території яких будуть діяти розширені системи інвестиційних стимулів та буде здійснюватись державне сприяння підвищенню зайнятості, впровадженню у виробництво нових технологій, розробці інноваційної продукції, розширенню експортної діяльності, здійсненню різноманітних екологічних проектів;

- розробка системи спеціальних стимулів для вітчизняних та польських підприємств, котрі здійснюють свою діяльність в тих регіонах України, де наявний дуже високий рівень безробіття;

- створення в Україні спеціального Агентства інвестиційного розвитку, основними функціями якого має бути формування та забезпечення функціонування державної політики у сфері інвестицій;

- побудова раціональної системи інноваційної інфраструктури;

- залучення наукових та дослідних центрів до розвитку та провадження інвестиційної діяльності.

Отже, перегляд існуючих пріоритетів українсько-польського інвестиційного співробітництва та впровадження нових механізмів здійснення діяльності у цій сфері сприятиме:

- підвищенню конкурентоспроможності українського експорту;
- полегшенню виходу української продукції на польські ринки;
- вирішенню наявних в Україні економічних і соціальних проблем (низький рівень зайнятості, застарілість обладнання та технологій);
- залученню до України якісного польського імпорту тощо.

Література:

1. Лук'яненко Д. Г. Міжнародна інвестиційна діяльність : [навч. посіб.] / Д. Г. Лук'яненко, Б. В. Губський. – К. : КНЕУ, 2003. – 387 с.
2. Марчук Ю. Особливості формування і реалізації зовнішньоекономічної політики України та Польщі [Електронний ресурс] / Ю. Марчук. – Режим доступу : <http://ukrpolnauka.wordpress.com>.
3. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Державна підтримка українського експорту [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.ukrexport.gov.ua/ukr/tovaroobig\\_za\\_kab\\_stat/pol/6274.html](http://www.ukrexport.gov.ua/ukr/tovaroobig_za_kab_stat/pol/6274.html).
4. Павленко І. І. Міжнародна торгівля та інвестиції : [навч. посіб.] / І. І. Павленко, О. В. Варяниченко, Н. А. Навроцька. – К. : Центр учбової літератури, 2012. – 256 с.
5. Польське Агентство Інформації і Іноземних Інвестицій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.paiz.gov.pl/index>.
6. Чернишова Л. О. Особливості залучення та стимулювання іноземного інвестування в Україні / Л. О. Чернишова, В. В. Сазанова // Бізнес Інформ. – 2013. – № 2. – С. 87–90.
7. Шик Л. М. Стан іноземного інвестування в Україну: проблеми та шляхи їх вирішення / Л. М. Шик, Н. Є. Скоробогатова // Вісник Запорізького національного університету. – 2010. – № 3 (7). – С. 217–224.

*Надійшла до редколегії 30.10.2013 р.*

## СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

УДК 321.015

О. І. ТКАЧ, Н. Б. ЛАРИНА

### ВЗАЄМНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВИ І СУСПІЛЬСТВА В СОЦІАЛЬНІЙ ПОЛІТИЦІ ЯК ЧИННИК ПОЛІТИЧНОГО РОЗВИТКУ

*Розглянуто особливості взаємної відповідальності держави і суспільства в соціальній політиці як чинник політичного розвитку та модернізації, визначається роль соціальної політики.*

**Ключові слова:** соціальна політика, соціалізація, соціальна держава, модель соціальної політики.

*The article discusses the features of mutual responsibility and society in social policy as a factor in political development and modernization, defines the role of social polic.*

**Key words:** social state, social policy, social partnership, democratic political regime, legal state, liberal state, social democracy.

Побудова в Україні правової, демократичної, соціальної держави є стратегічним напрямком політичної модернізації. У сфері соціальної політики ключовим фактором, що заперечує або виправдує конкретні методи і форми діяльності, вважається взаємодія груп інтересів, держави і суспільства.

Проблема ролі соціального забезпечення в політичному розвитку досліджується в працях таких авторів, як: Ф. Котлер, В. Мелиховський, А. Решетніков, Л. Роберто та інші. Серед сучасних українських учених досліджують цю проблематику Д. Гордієнко, В. Гошовська, В. Давиденко, В. Жукова, О. Кіндратець, А. Колодій, Д. Неліпа, Я. Пасько, Т. Семигіна, А. Сіленко, В. Скуратівський, О. Скрипнюк, В. Цвих, Л. Четверикова та ін.

Мета статті – розкрити особливості взаємної відповідальності держави і суспільства в соціальній політиці як чинника політичного розвитку та модернізації, визначити роль соціальної політики.

Політична модернізація включає соціальні та інституціональні перетворення, пов'язані з переходом від одного типу політичної системи до іншого. У сфері соціальної політики модернізаційні процеси призводять до активізації процесу соціалізації особи, постійного вдосконалення політичних цінностей і норм, формування принципово нової, орієнтованої на раціональні

зміни еліти. Модернізація безпосередньо політичної системи виявляється в її диференціації, умінні адекватно реагувати на різноманітні виклики часу.

Відносини відповідальності є невід'ємною складовою всіх видів суспільних відносин. Полягають вони в залежності одних суб'єктів суспільних відносин від інших з можливістю застосування другими щодо перших у разі настання їх відповідальності певних санкцій як негативних щодо них наслідків. Такі санкції можуть коливатися від морального осуду поведінки суб'єкта відповідальності до позбавлення його права на існування, як це має місце, наприклад, у разі настання політичної відповідальності громадського об'єднання.

Без відповідальності в її неформалізованих (морально-етичних) і формалізованих (юридичних) виявах суспільство не змогло б існувати, у суспільних відносинах запанували б анархія і свавілля. Відносини відповідальності охоплюють усі сфери суспільного життя, зокрема соціальну та політичну. Особливо важливе значення вони мають у політичній сфері суспільного життя, пов'язаній з соціальною політикою. Влада має реальну здатність і можливість реалізувати свою волю, справляти визначальний вплив на їх поведінку, застосовуючи за певних умов і різноманітні засоби примусу. Без відповідальності суб'єктів публічної влади перед підвладними (політичної відповідальності) влада перетворюється в безкарне насилля. Тому в демократичних державах значна увага приділяється засобам реалізації відповідальності суб'єктів публічної влади – як індивідуальних – посадових і службових осіб, депутатів, керівників громадських об'єднань, так і колегіальних – представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування, політичних партій, громадських організацій. Рівень реальної (а не формальної) політичної відповідальності суб'єктів є показником ступеня її демократизму. Особливо важливе значення створення засобів реалізації політичної відповідальності має в перехідних до демократії суспільствах, у тому числі й в українському, оскільки без таких засобів неможлива сама демократія.

Проблематика політичної відповідальності тривалий час перебувала поза межами політологічних досліджень, і лише в останні роки стала привертати увагу вітчизняних політологів. Однак у вітчизняній і зарубіжній політичній науці поки що немає узагальнюючих праць, в яких би комплексно досліджувалася проблема політичної відповідальності у сфері соціального захисту.

Загалом, політична модернізація є закономірною тенденцією функціонування й розвитку політичної системи відповідно до реалій і вимог часу, є процесом трансформації суспільства, що супроводжується формуванням політичних інститутів, соціальною мобілізацією та поглибленням політичної участі, поширенням демократичних цінностей і норм, властивих розвиненим країнам, у країнах менш розвинених.

Політичний розвиток неможливий без взаємодії груп інтересів. Соціальна політика має регулювати й узгоджувати взаємодію груп суспільства,

інтересів різних соціальних груп, людини й суспільства з метою збалансованого розвитку. Соціальну політику держави здійснюють органи влади й громадських інститутів [1, с. 87].

Соціальна політика включає відносини, процеси діяльності соціуму, що безпосередньо чи опосередковано впливають на формування безпеки людини, задоволення соціальних потреб та інтересів, освоєння соціальних цінностей через забезпечення чіткого функціонування соціально-політичних інститутів, суб'єктів соціальної політики, координації, узгодження діяльності системи, спрямування на формування оптимального співвідношення пропорцій між елементами, дій усіх її учасників, форм, методів і засобів соціальної політики, забезпечення соціальної стабільності, соціальної безпеки.

Сутність глобальної економіки в тому, що бізнес іде туди, де вигідніше, де менше податки. Товари перетинають кордони з низьким податком, а капітали практично не обкладаються ним. Зникла податкова база соціальної політики, що дозволяла здійснити справедливий перерозподіл доходів у соціальній сфері. Держава не може продовжувати утримувати капітал у національних межах. Отже, враховуючи, що важко реалізувати принцип солідарності в умовах глобалізації, його намагаються замінити принципом взаємної відповідальності держави і суспільства.

Найпоспідовніше цей підхід реалізується в країнах Північної Європи – Данії, Швеції, Ісландії, Норвегії, Фінляндії. У цих країнах цінності соціальної держави забезпечуються високою часткою державного бюджету у ВВП. У Норвегії цей показник 43 %, у Швеції – 59, Ісландії – 25 %. На відміну від України, тут особисті доходи не є основним джерелом податкових надходжень, а підприємницький прибуток обкладається податками за прогресивною шкалою. Частка соціальних витрат (пенсії, субсидії) складає 32 – 37 % бюджету, а з урахуванням витрат на охорону здоров'я – 60 – 68 %. Крім цього, з місцевих бюджетів від 2/3 до 4/5 витрачається на вирішення соціальних завдань. При цьому суспільні послуги, що здійснюються державою і муніципальні установи і підприємства, є загальнодоступними, якісними, надаються за доступними цінами або на пільговій основі: дитячі сади, догляд за людьми похилого віку та інвалідами, забезпечення школярів. У цьому плані показова соціальна політика Швеції, в якій середня зарплата 2 тис. євро (32,2 євро на годину: в Україні – у 27 разів менше), пенсія для всіх у розмірі 70 – 75 % від зарплати, безкоштовна освіта, охорона здоров'я, стипендії 250 євро, вирішена житлова проблема [2, с. 34].

В Україні з кожних десяти громадян України три мають статус пенсіонера. При середньому показнику, по країні 304 пенсіонери на 1000 населення, найбільше значення він має у Чернігівській області – 352, та Черкаській – 338. Середній розмір призначених місячних пенсій усім категоріям пенсіонерів у 2011р. перевищив розмір загального прожиткового мінімуму (відповідно 1253 та 1017 грн). Порівняно з прожитковим мінімумом для осіб, які втратили працездатність, це співвідношення виглядає ще більш оптимістично (розмір пенсії більший на 52,4 %), проте пояснюється цей факт

значно нижчим розміром прожиткового мінімуму для даної групи населення (822 грн). Така позитивна динаміка для обох співвідношень спостерігається протягом останніх років. У той же час співвідношення середнього розміру пенсії та заробітної плати скорочується значно повільніше – з 36 % на початок 2001р. до 47 % на початок 2012 р. [3, с. 57].

Одночасно слід взяти до уваги зростання споживчих цін, при цьому ціни (тарифи) на споживчі товари (послуги) у 2011 р. зросли на 4,6 %, що майже вдвічі менше за відповідний показник 2010 р. У перерахунку на долари США на початок 2011 р. середній розмір пенсій усіх категорій пенсіонерів в Україні становив 144,7, що менше, ніж у Білорусі (194,9) та Росії (249,3). На 1 січня 2012 р. середній розмір пенсії всіх категорій пенсіонерів в Україні становив 156,9 дол. США, на 1 квітня – 160,2 дол. США, на 1 липня – 177,9 дол. США [4, с.156].

Невідповідність матеріальних потреб пенсіонерів розміру винагороди за багаторічну працю (а серед пенсіонерів 4,5 млн ветеранів праці) є однією з причин того, що ці люди продовжують працювати після досягнення ними пенсійного віку. Так, за даними вибіркового обстежень населення (домогосподарств) з питань економічної активності середньомісячна кількість економічно активного населення віком 15 – 70 років у 2011р. становила 22,1 млн осіб, з яких 1,8 млн – особи пенсійного віку. Серед економічно активних осіб пенсійного віку переважаюча більшість (1808,0 тис. осіб) була зайнята економічною діяльністю і лише незначна частка (1,0 тис. осіб), не маючи роботи, активно її шукала [4, с. 157].

А. Сіленко вважає, що, з одного боку, ефективність соціальної політики залежить від мистецтва поєднання інтересів індивідів і держави, рівнів спільнот, груп у сфері соціальних відносин, а з іншого – від ефективності системи взаємодії державної влади, яка постійно оновлюється, недержавних структур, самої особи щодо життєзабезпечення та розвитку [5, с.18].

В Україні зберігається інституціональна модель соціальної політики, що дісталася у спадщину від радянської патерналістської моделі з елементами ліберальної моделі. Але в умовах сучасних глобалізаційних та євроінтеграційних процесів посилюється вплив ринкових механізмів регуляції соціально-політичних процесів у державі. Саме соціально-політичний маркетинг як технологія управління соціальними процесами здатен ефективно вплинути на формування певної і конкретно визначеної соціальної політики, підсилюючи конкурентоспроможність держави в світовому просторі і добробут її громадян [6, с. 46].

Глобалізація і часті кризи руйнують соціальну державу на Заході. Проте політична еліта шукає гідні відповіді на виклики процесу соціального розвитку. В Україні уряди шукають виправдання перед світовим співтовариством, чому в Україні бідність не скорочується, а збільшується. Чергові програми і стратегії боротьби з бідністю не забезпечують вирішення проблеми. При такому підході української влади до вирішення соціальних проблем можна констатувати, що в Україні в найближчій перспективі

існують суттєві перешкоди на шляху побудови соціальної держави. Саме тому важливо знаходити засоби, методи і шляхи до такого великого досягнення людської цивілізації і культури як соціальна держава і кожен громадянин України зможе користуватися його благами, можливостями і досягненнями.

Формування демократичного політичного режиму зумовило проведення базових реформ у політичній і соціальній сферах, що призвело до створення необхідних умов зародження основ соціальної держави в Україні. Відбулися зміни в політичній сфері: зменшення рівня централізованого державного управління та руйнація авторитарно-бюрократичної системи, відмова від панування командно-адміністративних методів, формування нового підходу до розуміння основних прав і свобод людини й громадянина та обов'язків держави щодо їхнього гарантування, призвели до зростання ступеня залучення громадян до суспільного життя, орієнтацію на саморозвиток індивідів.

Важливим є становлення системи соціального партнерства в Україні як системи, в межах якої відбувається взаємодія рівноправних та автономних суб'єктів, регулювання соціально-трудова відносин шляхом ефективного й безконфліктного поєднання їхніх інтересів, виступає головним чинником перетворення України на повноцінну соціальну державу. Водночас аналіз розвитку профспілкових організацій та організацій підприємців в Україні на сучасному етапі дає змогу стверджувати, що попри їхню значну кількість вони не відображають інтересів переважної більшості робітників та роботодавців, а їхня діяльність як суб'єктів соціального партнерства характеризується недостатньою активністю, що свідчить про продовження стадії формування зазначених суб'єктів. Це зумовлює активну участь держави в розвитку системи соціального партнерства, що дає змогу стверджувати про формування в Україні тристоронньої моделі такої системи. Політика соціального партнерства як система дій, спрямованих на гармонізацію соціально-трудова відносин і попередження конфліктів між найманими працівниками та роботодавцями, досягнення між ними миру й співробітництва, гарантування прав і свобод обох сторін, стала чинником розбудови західних моделей соціальної політики.

Політика держави спрямовується на забезпечення всіх необхідних умов розвитку профспілок і організацій роботодавців як суб'єктів соціального партнерства, гарантування економічної свободи громадян і запровадження тарифної автономії, утвердження солідарної системи участі суб'єктів соціального партнерства у виробленні соціальної політики та вирішенні соціально-трудова спорів [7, с. 98].

Соціальна політика є необхідною умовою інноваційного розвитку і новим ресурсом модернізації, без досягнення якої неможливий розвиток сучасного суспільства. Термін “модернізація” означає вдосконалення, осучаснення, складна сукупність економічних, соціальних, культурних, політичних змін, які відбуваються в суспільстві у зв'язку з процесом індустріалізації, опануванням науково-технічних досягнень [8, с. 98].



Отже, критерієм ефективності соціальної політики як нової парадигми розвитку є підвищення соціальної відповідальності держави, бізнесу і особи, зміни соціально-економічних факторів розвитку, соціальної безпеки. Критерієм ефективності моделей соціальної політики є забезпечення соціальної безпеки суспільства, реалізація функцій захисту та розвитку.

Література:

1. *Макарська О. В.* Державні соціальні програми: теоретичні аспекти, методика, розробки та оцінки : монографія / О. В. Макарська. – К. : Ліра. – К., 2004. – 328 с.
2. *Сидоріна М. Ю.* Історія і теорія соціальної політики / М. Ю. Сидоріна. – М., 2010. – С. 177.
3. *Качалова І.* Соціальні індикатори рівня життя населення. Статистичний збірник / І. Качалова. – К, 2012. – 249 с.
4. Україна в 2010 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : монографія / за заг. ред. А. В. Єрмолаєва. – К. : НІСД, 2010. – 528 с.
5. *Сіленко А.* Соціальна політика та її пріоритети у перехідному суспільстві / А. Сіленко // Людина і політика. – 2003. – № 1. – С. 118–128.
6. *Семигіна Т. В.* Порівняльна соціальна політика / Т. В. Семигіна. – К. : МАУП, 2005. – К. МАУП, 2005. – 246 с.
7. Новий курс: реформи в Україні, 2010 – 2015 : нац. доп. / [В. Б. Авер'янов та ін. ; за заг. ред. В. М. Гейця та ін.] ; Нац. акад. наук України ; Секція суспіл. і гуманіт. наук. – К. : НВЦ НБУВ, 2010. – 221 с.
8. Україна: політичні стратегії модернізації : зб. наук.-аналіт. доп. / [О. Л. Авксент'єв та ін. ; за ред. М. М. Розумного (заг. ред.) та ін.] ; Нац. ін-т стратег. дослідж. – К. : НІСД, 2011. – 322 с.

*Надійшла до редколегії 22.10.2013 р.*

УДК 35.1

*В. С. ДОРОШЕНКО*

## **ДО ПИТАННЯ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНОЮ СФЕРОЮ**

*Визначено характерні явища соціальної сфери українського суспільства, запропоновано заходи щодо покращання стану її справ.*

**Ключові слова:** стратегія соціального порятунку, соціокультурні механізми, підтримка інновацій, управлінські механізми соціальної творчості, інтереси і потреби людей.

*In the article the situation in social sphere of Ukrainian society is determined, the measures for its improvement are proposed.*

**Key words:** strategy of social salvation, sociocultural mechanisms, innovation support, management mechanisms of social creativity, interests and needs of people.

В українському суспільстві дедалі загострюються суперечності між ідейно-політичними напрямками, між групами, що склалися за національними, ментальними, мовними, культурними, релігійними та іншими ознаками. На жаль, низькою залишається політична культура партійних об'єднань і громадських утворень. Громадяни упродовж особливо останніх років зневірилися у владі. Найважливіші, доленосні питання сьогодення і майбутнього України вирішуються купкою олігархів, можновладних бюрократів за повного ігнорування думки широкого загалу. Натомість громада занепокоєна зростанням авторитарних тенденцій, численними зловживаннями з боку чиновницького корпусу. Тому головний висновок однозначний – єдиним продуктивним шляхом розвитку України має стати зміна адміністративно-бюрократичної парадигми на ринково-демократичну, децентралізовану, опора не на матеріальний, а на людський капітал, його примноження, здійснення стратегії соціального порятунку української нації.

Проблеми соціального управління знайшли віддзеркалення в роботах таких учених, як А. Неклесса, С. Булгаков, Н. Бердяєв, І. Сиземська, І. Валерстайн, О. Панарін, М. Лукашевич та ін. Натомість слід відмітити необхідність подальшої теоретичної розробки цієї теми, особливо з урахуванням українських реалій, які склалися в останні роки сучасної історії.

У державі не стихає протистояння різних політичних сил і олігархічних (а точніше плутократичних) кланів. Ринкові перетворення не доведені до кінця або здійснені із системними помилками. Практично не проведені кінче необхідні державі реформи: судова, адміністративна, територіальна, бюджетна, військова тощо. А ті зміни, що відбулися, були переважно здійснені в корисливих цілях нечисленних груп, які привласнили колосальні результати праці попередніх поколінь. Суспільство розкололося на надбагату купку скоробагачків та злиденну більшість. Поглиблюється відчуження між державою і громадянами, зростають апатія, духовна спустошеність.

Сьогодні вектор усього суспільного життя багато в чому стратегічно спрямований на самознищення України як суверенної держави – багатостраждального вибору народу. Кожен день сповнений жорсткою, непримиренною боротьбою між владою й опозицією. Типова ознака сучасного політичного клімату – різке несприйняття іншої думки, зростаючий страх мільйонів українців перед майбутнім.

Мета статті – розкрити важливе значення методологічно правильного підходу до вирішення злободенних питань соціальної сфери.

Слід нагадати, що в сучасній ситуації діє принцип “формальної раціональності”: “Те вироблено, що продано, те капітал, що має попит на

ринку”. Економісти більше схильні трактувати цей принцип як “максимум прибутку з мінімумом затрат”.

На цьому фоні роль людини, широка мережа її соціальних взаємодій дедалі більшою мірою регулюється згаданими принципами ринку. А результат – очевидний: у суспільстві не лише наростає процес комерціалізації, утверджується споживацька психологія, а й поширюються тенденції до охлократизації – наступальної агресивної маси з низьким рівнем культури і освіти. Ми перед загрозою настання “нового середньовіччя”, коли дійсністю стануть ноутбуки і мобільники у величезній людській масі з примітивними інтелектуальними і культурними запитами, з сумною перспективою культурної “коми”.

Тому коли йдеться про людський капітал і його примноження, то слід розуміти це не тільки і не стільки, як людські трудові ресурси, від чого понад 100 років тому застерігав Сергій Булгаков: “Господарство, – писав він, – зрозуміле досить широко, не є уярмлена робота тварини, а творча діяльність розумних істот”, сфера культурної творчості, яка можлива тільки за умов свободи [1, с. 257].

Світова економічна думка, а також сучасні філософські дискусії дедалі виразніше фіксують одну й ту ж проблему: як враховувати соціально-культурні параметри господарської практики. (Ігнорувати їх або ж залишатися на рівні тези “спочатку підніmemo економіку, а вже потім візьmemoся за духовність” для України означає не лише відставати від вимог часу, а й поступово соціально деградувати). Нагадаємо, що увага до цієї проблеми традиційно була притаманна філософській і економічній думці (А. Сміт, Д. Рікардо, К. Маркс, М. Вебер, С. Булгаков, М. Бердяев, В. Соловйов, С. Подолинський, І. Франко, М. Туган-Барановський, В. Вернадський), що знаходило свій вияв у різних соціальних проєктах, політичних програмах, моделях, категоріях [2].

Для нашого часу характерною стала швидка зміна останніх, проте з виразною вимогою – щонайрізноманітнішого включення в економічну діяльність соціокультурних механізмів, інакше дальший розвиток і національних, і світової економічних систем загальмується, повернеться на вже пройдений шлях.

До певної міри ця тенденція соціалізації і гуманітаризації економіки відображається в пошуку моделей індивідуальної поведінки, зумовлених духовно-моральними мотивами. Так, ще на початку минулого століття людина трактувалася як “*homoeconomicus*” (“раціональний максимізатор корисності”), то надалі на олімпі популярності змінювали одна одну моделі “інституційної людини” (до попередніх мотивів додавалося устремління змінити свій статус у суспільстві), “людини, спроможної самореалізуватися”, нарешті – “креативної людини” (прагнення якої пов’язані з потребою утвердитися у статусі творчої людини, домогтися суспільного визнання своїх інтелектуальних переваг) [6, с. 37].

Як справедливо відзначає визнаний у світі авторитет Еммануїл Валлерстайн (донедавна президент Міжнародної соціологічної асоціації),

“кожна соціальна система обов’язково має у своєму віданні різноманітні інститути, які спрямовують чи стримують суспільні дії... Ми можемо, за бажанням, назвати ці інститути економічними, політичними і соціокультурними, але ці позначення будуть неточними, оскільки всі інститути діють методами, які є одночасно і політичними, і економічними і соціокультурними – у противному разі вони виявилися б неефективними” [3].

Щоправда, з часу проголошення України незалежною державою, у нас не бракувало “стратегів” і обіцяльників, програм і планів, але всі вони носили короткостроковий переважно публіцистський характер. Сьогодні вже стало зрозумілим, що водночас це були не безневинні передвиборні агітки на кшталт “Обери мене!”, а й частина продуманої стратегії з дискредитації всього процесу державотворення.

Важко повірити, що очільники нації та їх наукові клевети не знали чи не розуміли, що найістотнішим джерелом і механізмом суспільного розвитку є управління, а ефективна система і висока якість останнього – запорука успішного реформування суспільства. Напевне, знали і розуміли, а тому й сумнозвісна приватизація соціалістичної власності була здійснена в такий спосіб, що її власниками стали деякі колишні господарські та партійні керівники, комсомольські “висуванці”, оберті у своїх неблаговидних вчинках на кримінальні елементи. З цих “кадрів” і сформувалася так звана еліта українського суспільства.

Більше того, вона відокремилася від суспільства тим, що сформувала свої цінності – відмінні від цінностей еліти справжньої (осілість, патріотична прихильність до країни, благодійність, благородний пріоритет обов’язків перед правами) і традиційних цінностей українського народу. У теперішньої “еліти” своє кредо: “Якщо ти нахабний, сміливий, рішучий і багато чого знаєш – ти отримувеш усе. Якщо ж не надто нахабний і не дуже сміливий – сиди й мовчи в ганчірочку” (слова “героя” приватизації початку 1990-х рр. у Росії А.Чубайса) [5].

Саме такій стратегії слугувало і слугує в Україні управління, яке формально здійснює держава, але в інтересах певних олігархічних груп і кримінальних кланів. Але раніше чи пізніше, суспільство дійде такого стану, коли сформується замовлення на управління в його справжньому, глибинному, науковому значенні як єдиному порятунку від національної катастрофи, найважливішому чиннику суспільного поступу.

Ми виходимо з розуміння управління суспільством як цілеспрямованого, планового, координованого, свідомо організованого процесу, що спирається на певну сукупність теоретичних стандартів, ціннісних критеріїв, світоглядних позицій, відповідних до даного етапу розвитку.

Кожна країна цивілізаційно відрізняється від країн інших культурних світів, їхніх ієрархій цінностей. Через це і Україна зобов’язана підтримувати свою цивілізаційну ідентичність, творчу цілісність, засновувати на них системну стратегію та модель модернізації. Адже соціальна стратегія, яка враховує конкретні цивілізаційні особливості, є і додатковим ресурсом використання соціальної творчості народу.

Проте добре відомо, що можливості раціонально запланованих та добре керованих управлінських впливів завжди і повсюдно обмежуються об'єктивними і суб'єктивними чинниками. У час класичного модерну (для України – це радянська доба) панували технології адміністрування і суворого управління.

Теперішні умови, коли кожна особистість може обирати в сучасній відкритій культурі те, що їй близьке, коли суспільство різномірне, не просто заперечують технології жорсткого адміністрування, навпаки – сприяють стимулюванню бажаних трансформацій. Як відомо, застосування конкретного інструментарію істотним чином залежить від типу особистості, її мотивації, інтересів, мети (іншими словами, глобалізацій і трансформацій) змінюють вимоги до якості управлінських рішень, поєднання завдань перспективних і сьогоденних, співвідношення ресурсів і цілей взаєморезонування економічного зростання і збереження життєпридатності довкілля.

Конкретно щодо України питання зовсім не в тому, щоб “ліквідувати відставання” у чомусь, а в тому, як зберегти і збільшити наявні переваги, сконцентрувати ресурси, підтримати інновації.

Досвід багатьох успішних країн свідчить, що майбутнє тісно пов'язане з умінням орієнтуватися на поки що малопомітні, але дедалі суттєвіші тенденції. Так вчинили лідери так званих “азіатських тигрів” (Гонконг, Сінгапур, Південна Корея). Аналітики свідчать про “нову історію успіху” Гвінеї під проводом випускника Сорбони Альфа Конфе, так і про підкорення реформ президенту і його команді у Сьера-Леоне та ще п'яти країнах континенту, де стартові можливості були вкрай несприятливі (громадянська війна, кліматичні катаклізми, неписьменність), а успіхи прийшли уже через 5 – 7 років (різко скорочено корупцію, тіньову економіку, зменшено податки і збільшено інвестиції).

Таким чином, в Україні слід закликати людей не “за лопату братися”, а спонукати і стимулювати їх до творчості. Саме на це має бути зорієнтований новий Проект для України, а не на забезпечення ситості та заможності певного кола людей. Останнє – це далеко не проект, а лише рівень задоволення первинних, соціобіологічних за змістом потреб. Мова має йти про створення управлінського механізму соціальної творчості не лише розповсюдження нових типів економічної діяльності, технологій, інформацій, способу життя, а й різноманітних життєвих стимулів і мотивацій, ціннісних орієнтацій і настанов особистості. Іншими словами, “узагальнюючий критерій модернізації – розширення ступенів свободи діяльності кожного індивіда, особистості. У посткапіталістичному суспільстві критеріями свободи стають інформація, знання, рівень освіти, кваліфікації” [10, с. 50].

При цьому не зайвим буде нагадати про неодмінну складову свободи діяльності особи – її політичну культуру, яка охоплює політичні традиції, політичні цінності та настанови практичної політичної поведінки. За нинішніх умов це тим більш важливо, оскільки всім нам ще належить звільнитися від диктату принципу “людина для суспільства, а не суспільство для людини”.

Йдеться про утвердження розуміння унікальності кожної особистості, піднесення ініціативності та відповідальності індивіда психології самостійної, самодіяльної, потенційно необмеженої в своїй самореалізації людини з її потужною енергетикою особистої незалежності і громадянської свободи. Сучасне суспільство формує запит на особу, яка крім означених вище характеристик, усвідомлює зумовлені необхідністю покладатися на саму себе такі риси, як гідність, відповідальність, інноваційність, обов'язок.

З теорії і практики управління відомо, що будь-який суб'єкт управління (від держави до окремого керівника) має визначати цілі, завдання і потенціал певного об'єкта на основі його ретельного аналізу. Останній щодо суспільства ефективний тоді, коли проведення такого аналізу спирається на певні принципи соціального управління. У фаховій літературі їх ґрунтовно розкрито. Йдеться насамперед про принципи: відповідності системних методів управління, які застосовуються; конкретності управління; стимулювання, зокрема управлінської діяльності; ієрархічності; колективності; врахування інтересів і потреб людей; контролю, відповідальності; прогнозування та випереджуючого розвитку теорії соціального управління щодо соціально-управлінської практики тощо [8, с. 68–73].

Одним з найпоширеніших сучасних способів управління соціальними процесами виступає програмно-цільовий метод, що пов'язує мету управління (відповідно і стратегії, концепції, плани, проекти) з ресурсами за схемою: мета – цільова програма – результат.

Дискусії з цієї проблеми, що то розгортаються, то стихають в українському суспільстві, на нашу думку, у переважній більшості малопродуктивні якраз через звуження поняття “національна ідея” до сприйняття нацією самої себе або, як образно висловилися А. Ротовський і Ю. Штепа, до “асорті з історичних символів, привабливих гасел і соціальних благ у національній упаковці” [9]. Національна ідея стає об'єднуючою і творчою силою тоді, коли буде однаково привабливою для абсолютної більшості населення країни без різниці етнічного походження, соціального статусу, засновуватиметься на системі національних цінностей і пріоритетів, історичному досвіді перемог і звершень, відповідатиме духовним і матеріальним потребам суспільства тощо. Також для України, для всіх у ній суцільних націй і народностей було і залишається прагнення до свободи і демократії.

Проте ідея як вища форма теоретичного освоєння дійсності містить два моменти: створений теорією ідеальний об'єкт і план, спрямований на його реалізацію. Оглядаючи героїчну і драматичну історію, маємо визнати, що нашим попередникам у минулому дуже часто бракувало мужності і волі для переходу від мрії до дії, від свідомості до активності. Що ж стосується останніх років – доби незалежності, то тут слід відзначити часом цинічне ігнорування владними групами “соціальної ціни” за вироблення та засвоєння національної ідеї, наслідків втілення її у життя [4, с. 32].

Потребують поглибленої концептуальної розробки такі основоположні поняття: демократія як влада народу, свобода, правова держава, громадянське

суспільство. Практично йдеться про необхідність якісного прориву суспільно-наукової думки і суспільної дії. Тільки на цьому шляху можливий прорив у досягненні Україною рівня європейської країни за розвитком економіки, науки та культури, за рівнем життя народу, набуття нею гідного місця серед країн світу.

Тут доречним буде нагадати, що, на відміну від управління природними та технічними системи, соціальне управління є способом існування, самозбереження і розвитку суспільства. Специфічність цього виду діяльності в раціональності, оскільки її структурними складовими виступають мета, мотив, умови, способи, результати. Але при цьому соціальне управління або управління суспільством не може і не повинно залишатися на такому високому рівні абстрактності. Воно тільки тоді ефективне, якщо враховує у структурі діяльності суб'єкт, об'єкт, предмет, норми, цінності, відносини людей. А відтак, управління суспільством виступає в таких основних формах (відповідно до сфер суспільного життя): політичне управління, управління матеріальним і духовним виробництвом та управління соціальною сферою. Слід відзначити, що в сучасній суспільній науці є вагомі здобутки в розробці теорії соціального управління, що набуло свого виразу у двох напрямках: соціального конструювання та аналізу державної політики.

#### Література:

1. *Булгаков С. М.* Философия хозяйства / С. Н. Булгаков. – М., 1990. – 467 с.
2. *Бердяев Н. А.* Философия неравенства / Н. А. Бердяев. – М., 1990. – 467 с.; *Туган-Барановский М. Н.* Социализм как положительное явление / М. Н. Туган-Барановский. – М., 1918. – 46 с.; *Попович М.* Постмодернизм: метафізика і політика / М. Попович // Червоне століття. – К. : АртЕк, 2007. – С. 783–799; *Коулман Дж.* Капитал социальный и человеческий / Дж. Коулман // Общественные науки и современность. – 2001. – № 3. – С. 177–131.
3. *Валлерстайн И.* Конец знакомого мира. Социология XXI века / И. Валлерстайн. – М., 2003. – 271 с.
4. *Михальченко М.* Українська національна ідея: підказ для політичних лідерів / М. Михальченко // Політичний менеджмент. – 2007. – Спец. випуск. – С. 24–35.
5. *Панарин А. С.* Стратегическая нестабильность / А. С. Панарин. – М., 2004. – 463 с.
6. *Сиземская И. Н.* Модели экономического роста в контексте социально-гуманитарного знания / И. Н. Сиземская // Философские науки. – 2009. – № 11. – С. 30–43.
7. *Сурмин Ю. П.* Теория социальных технологий : навч. посіб. / Ю. П. Сурмин, Н. В. Туленков. – К. : МАУП, 2004. – 608 с.; *Сурмін Ю. П.* Соціологія управління : підруч. / Ю. П. Сурмін, І. П. Бідзюра. – К. : Освіта України, 2012. – 608 с.; *Державна політика: аналіз та механізми її впровадження в Україні : навч. посіб. / кол. авт. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. В. Тертички. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 232 с.; Цвєтков В. В.* Державне

управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В. Цветков. – Х. : Право, 1996. – 164 с. та ін.

8. Туленков М. Організаційні основи соціального управління як суспільного феномена / М. Туленков // Політичний менеджмент. – 2008. – № 1. – С. 57–76.

9. Українська національна ідея як життєвий стрижень української політичної нації / М. Михальченко, В. Андрущенко // Україна розділена в собі: від Леонідії до Вікторії. – Т 2. – К. : ПЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2008. – С. 164–203; Кремень В. Г. Філософія національної ідеї. Людина. Світ. Соціум / В. Г. Кремень. – К. : Грамота. – 2007. – 576 с. – Режим доступу : <http://pzscho.kiev.ua/ru/svobodnaja-tribuna/list/279>;

10. Шедяков В. Стратегічне управління модернізацією України: можливості, оптимізація впливів / В. Шедяков // Політичний менеджмент. – 2011. – № 2. – С. 44–53.

*Надійшла до редколегії 30.09.2013 р.*

УДК 35

*В. Е. ЛУНЯЧЕК, Н. О. ЛУНЯЧЕК*

## **ЕТИЧНА СКЛАДОВА ЯК УМОВА ЕФЕКТИВНОГО РОЗВИТКУ СФЕРИ ОСВІТИ В УКРАЇНІ**

*Розглянуто етичні питання функціонування сфери освіти. Зроблено акцент на управлінській етиці керівників навчальних закладів і установ. Надано пропозиції органам державної влади і органам місцевого самоврядування щодо поліпшення морально-етичної складової в освіті в умовах кризи.*

**Ключові слова:** етика, етика керівника, етикет керівника, загальнолюдські цінності, мораль, сфера освіти, кодекс педагогічної етики, етичний кодекс керівника.

*The paper discusses the ethical issues of functioning of the education sphere. The emphasis is on management ethics of heads of educational establishments and institutions. Proposals to bodies of state power and local government are given in relation to improve the moral - ethical education in conditions of crisis*

**Key words:** ethics, ethics of leader, etiquette of leader, common to all mankind values, moral, sphere of education, code of pedagogical ethics, ethics code of leader.

Розвиток сфери освіти на сучасному етапі висвітлив низку проблем, які мають етичний характер. У першу чергу це відсутність певного етичного



кодексу для працівників освіти і розмитість їх моральної відповідальності перед суспільством, батьками, місцевою громадою і педагогічним колективом. Не чітко визначено моральні орієнтири для керівників і викладачів системи вищої і середньої освіти, що впливає на формування моральних принципів у покоління, що стає до керма держави в перехідний період в умовах економічної і політичної кризи.

Етичні проблеми в процесі педагогічної діяльності висвітлювалися ще в працях античних філософів (Платон, Аристотель та ін.). Знайшли вони відображення і в роботах класиків як зарубіжної (Я. Коменський, І. Песталоцці, Я. Корчак, М. Монтессори) так і вітчизняної (К. Ушинський, П. Блонський, А. Макаренко, В. Сухомлинський) педагогіки. Більшість робіт за цим напрямом розкриває взаємовідносини вчителя і дитини. У контексті ж цієї роботи актуальним є також питання управлінської етики керівника в сфері освіти. Серед таких праць необхідно виділити класичні роботи В. Сухомлинського, в яких він звертається до молодого директора школи, висвітлює роль педагогічного колективу [25; 26].

Разом із тим, сучасний етап розвитку України має певну специфіку. В. Жуковський вказує, що зростання злочинності, корупції та інших виявів аморальності є свідченням глибокої моральної кризи в українському суспільстві. Моральний вакуум, який існує в державі, заповнюється низькопробними зразками масової культури. Він робить висновок, що одним із найбільш актуальних завдань сучасного українського суспільства на шляху державотворення є забезпечення умов для виходу з духовно-моральної кризи, що охопила всі сфери суспільного життя, і виховання людини, здатної жити і працювати в демократичному суспільстві та ефективно співпрацювати з представниками інших країн світу [5, с. 7].

Морально-етичні проблеми освітньої сфери в Україні розглядали у своїх роботах В. Андрущенко, І. Бех, В. Громовий, Д. Дзвінчук, Г. Єльнікова, І. Зязюн, С. Клепко, В. Кремень, Л. Нечепоренко та ін. Зазначені роботи висвітлюють завдання, що потребують свого вирішення через сферу освіти, бо мораль є фундаментом розвитку будь-якої нації.

Метою цієї роботи є висвітлення сучасних підходів до формування морально-етичних норм у сфері освіти України в умовах її модернізації.

В умовах глобалізації світова педагогічна спільнота формує певні загальні підходи до етичної складової процесів, що відбуваються у сфері освіти. Серед міжнародних документів останнього часу слід звернути увагу на Декларацію професійної етики Всесвітньої організації вчителів і викладачів (прийнята на третьому міжнародному конгресі Всесвітньої організації вчителів і викладачів (Education International), що відбувся 25 – 29 липня 2001 р. у Таїланді). Крім положень, що безпосередньо адресовані вчителю, в документі є рядки, що стосуються інших працівників сфери освіти, які безпосередньо відносяться і до керівника навчального закладу або установи освіти. У документі сказано, що працівники сфери освіти:

– виправдовують суспільну довіру і пошану суспільства до професії вчителя, докладають зусилля для підвищення престижу професії, забезпечуючи якісну освіту для всіх учнів;

– забезпечують регулярне оновлення і розвиток професійних знань і навичок;

– визначають характер, форму і час свого особистого плану постійної освіти як вираження їх професіоналізму;

– використовують публічно всю інформацію, пов'язану з їх компетентністю і кваліфікацією;

– беручи активну участь у діяльності профспілок, прагнуть залучити все більше висококваліфікованих людей до професії;

– підтримують усі зусилля із просування демократії і прав людини через освіту.

У цьому ж документі йде мова про необхідність надання вчителям і викладачам можливість відчувати упевненість в справедливому відношенні до себе і своїй відданості професії [3].

Разом із тим, слід сказати, що проведений нами аналіз нормативно-правової бази системи освіти України свідчить про обмежену увагу в цих документах до морально-етичної складової її розвитку. Так, наприклад, у Законі України “Про освіту” тільки у ст. 54 сказано, що педагогічною діяльністю займаються особи з високими моральними якостями [22]. Більшість інших законів, які регламентують діяльність у сфері освіти мають ідентичні фрази, що стосуються моральних якостей педагогічних працівників. У ст. 45 Закону України “Про професійно-технічну освіту” наголошено, що педагогічною діяльністю у професійно-технічних навчальних закладах та установах професійно-технічної освіти можуть займатися особи, які мають відповідні моральні якості [23]. У ст. 24 Закону України “Про загальну середню освіту” обумовлено, що педагогічним працівником повинна бути особа з високими моральними якостями [15]. У ст. 30 Закону України “Про дошкільну освіту” вказується, що педагогічний працівник дошкільного навчального закладу, це – особа з високими моральними якостями [14].

Тільки в чинному Законі України “Про вищу освіту” не обумовлені вимоги до моральних якостей науково-педагогічних працівників, що в умовах корупції, яка найбільш характерна для цієї ланки освіти, є надзвичайно актуальним. Ця проблема повинна знайти своє вирішення в новій редакції Закону України “Про вищу освіту”, яка сьогодні активно обговорюється в державі [13].

Аналогічна ситуація характерна і для Положень про всі типи навчальних закладів. У п.28 Положення про ПТНЗ сказано, що педагогічною діяльністю у професійно-технічних навчальних закладах та установах професійно-технічної освіти можуть займатися особи, моральні якості яких дають змогу виконувати обов'язки педагогічного працівника [19].

У п. 78 Положення про загальноосвітній навчальний заклад зазначено, що педагогічним працівником повинна бути особа з високими моральними

якостями. П. 86 цього ж Положення, зобов'язує педагогічних працівників дотримуватися педагогічної етики, моралі [18]. У п. 37 Положення про дошкільний навчальний заклад вказується, що педагогічні працівники дошкільного навчального закладу зобов'язані дотримуватися педагогічної етики, норм загальнолюдської моралі [17]. Положення про державний вищий навчальний заклад не регламентує моральні якості науково-педагогічних працівників і також потребує свого доопрацювання після оновлення діючої законодавчої бази [16].

Не робиться акцент на морально-етичних особливостях педагогічних працівників і в Національній доктрині розвитку освіти [20]. У розділі 3.6. “Посилення кадрового потенціалу системи освіти” Національної стратегії розвитку освіти в Україні на 2012 – 2021 рр. також не розглядаються морально-етичні питання [21]. Крім того, характерним для всіх документів є відсутність акцентів на морально-етичних якостях керівників у сфері освіти. З нашої точки зору, це є абсолютно недопустимим, бо керівник є ключовою фігурою в організації навчально-виховного процесу, він впливає на підбір і розстановку кадрів, затверджує основні напрями діяльності закладу чи установи де працює. Керівник безпосередньо впливає на формування морально-етичного клімату в колективі, що в свою чергу є дуже важливим при роботі із учнями і студентами (слухачами) у навчальному закладі.

Сьогодні очевидним є той факт, що морально-етичні процеси в навчальних закладах повинні бути регламентовані певними документами, а не тільки особливостями організаційної культури. У цьому контексті слід погодитися з О. Ломовим, який вважає, що сукупність моральних норм і правил, які регламентують відношення працівників освіти до свого професійного обов'язку може бути відображена у двох видах нормативних актів – “Положенні” і “Кодексі” [9, с. 26–31].

Слід наголосити, що етичні кодекси є достатньо поширеним у сфері бізнесу. Їх часто розробляють в організаціях з виховною метою. В етичному кодексі визначають моральні та соціальні цінності компанії, принципи ділового етикету, правила поведінки працівників; створюють спеціальні структурні підрозділи чи запроваджують спеціальні посади тощо [8, с. 302].

Сьогодні педагогічною спільнотою активно обговорюються проекти кодексів професійної етики, в тому числі і етики керівників закладів та установ освіти. Результати цієї полеміки знайшли своє відображення в інтернеті [6; 12]. Наприклад, у Росії ці процеси активізувалися після виходу нового Закону “Об образовании в Российской Федерации” [11]. Слід висловити припущення, що підготовка нової редакції Закону “Про освіту” стимулює відповідні процеси в Україні.

Метою кодексів професійної етики є визначення основних норм у відношеннях керівників з педагогічними працівниками, учнями і їх батьками, із суспільством і державою. У них наголошується, що при здійсненні своєї діяльності керівник у системі освіти керується такими принципами: гуманність, толерантність, професіоналізм, законність, справедливість,

відповідальність, демократичність, взаємна повага. Визначаються також вимоги до особистості керівника освіти як зразка для підлеглих. Наголошується на відповідальності керівника за формування в колективі позитивного морально-психологічного клімату. Підкреслюється, що спосіб життя керівника не повинен наносити збиток його професії, впливати на відносини з підлеглими і учнями, заважати виконанню службових обов'язків. Керівник – це людина вимоглива перш за все до себе, яка знаходиться весь час у саморозвитку. Особлива увага приділяється конфіденційності службової інформації, якою володіє керівник. Разом із тим, він має право на недоторканість особистого життя. Керівник повинен терпимо відноситися до різноманітності політичних, релігійних, філософських поглядів підлеглих (якщо вони не впливають на навчально-виховний процес), їх смаків і думок, створювати умови для порозуміння.

Керівник не може дискримінувати і переслідувати педагогів за їх переконання на підставі особистих симпатій або антипатій. Він повинен зберігати безпристрасність при підборі на роботу нових співробітників або підвищенні співробітників на посаді. Найбільш делікатним питанням є механізм відповідальності керівника за порушення відповідного етичного кодексу, який сьогодні у сфері освіти практично не відпрацьований.

На сучасному етапі розвитку суспільства вважають, що етика – це наука про мораль і використання моральних оцінок у поведінці людини, вона визначає розвиток моральних взаємин і моральної свідомості, а за своєю природою – спрямована на практичне розв'язування моральних проблем. Завдання етики – не лише теоретичний опис моралі, а й обґрунтування моральних ідеалів, зразків моделей людських взаємин і способів їх реалізації. Формалізоване значення цих ідеалів у вигляді системи норм, традицій, професійних етичних кодексів є умовою та інструментом морального виховання, нормативною регуляцією поведінки людей у суспільстві та між собою, в межах їх конкретної професійної діяльності, способом оцінки вчинків [4, с. 268].

У контексті цієї роботи актуальним є поняття “етика управління” – система етичних норм, які визначають поведінку суб'єкта управління в будь-якій управлінській ситуації. Останні вимагають поєднання основних управлінських принципів із загальногуманістичними, етичними вимогами, що передбачає не лише знання основних етичних норм взаємин між людьми, але і дотримання їх в практичній управлінській діяльності [2, с. 349].

Часто говорять також про етикет керівника, тобто його манеру поведінки відповідно до правил чемності і ввічливості, прийнятих у суспільстві і організації, де він працює.

І. Блохіна, розглядаючи проблеми морально-етичної складової управлінської діяльності керівника, підкреслює, що професійна етика – це не просто конкретизація загальноетичних норм у професійній сфері, застосування результатів теоретичної етики до професійної діяльності. Це – своєрідна форма самоорганізації моральної свідомості і відповідної

професійної поведінки суб'єкта професійної діяльності. Шляхом теоретичного осмислення індивідуального і суспільного морального досвіду управлінець або професійна група виробляють професійні цінності й норми, яких слід дотримуватися, встановлюють правила морального оцінювання рішення, дій, а також стимулюють в собі риси характеру, необхідні для моральної діяльності [1, с. 57–60].

Керівник освіти є однією з ключових фігур у підготовці нових поколінь до життя. В. Кремень зазначає, що саме в процесі навчання і виховання людина набуває соціокультурних норм, які мають історичне значення для розвитку цивілізації, суспільства і людини. Освіта є тим соціальним інститутом, через який передаються і реалізуються базові культурні цінності та цілі розвитку суспільства. Освіта виступає активним прискорювачем культурних змін і перетворень у суспільному житті і в окремій людині. Він наголошує на новій соціальній ролі учителя – його морально-етичному обличчі, що стосується і керівника в сфері освіти. В. Кремень вказує, що зазначену проблему необхідно розглядати в кількох аспектах. Передусім необхідно відновити значення моральних цінностей у нашому суспільстві, допомогти суспільству у вихованні школярів, щоб вони розуміли – ринок не означає аморальності і деморалізації. Ринок може бути довготривалим і справді ефективним тільки тоді, коли він моральний. Треба поновити значення істинних моральних цінностей [7, с. 54–56, с. 139].

Світова спільнота визначає загальнолюдські цінності як громадсько значущі ідеали, що сформувалися в суспільній свідомості протягом історії розвитку людства (добро, справедливість, істина та ін.) і фактично є еталоном поведінки. На їх основі створюються спеціалізовані системи нормативного регулювання та соціального контролю. Загальнолюдські цінності можуть розглядатися також у контексті результатів матеріальної або духовної діяльності людства. Вони є пріоритетними по відношенню до національних, расових, ідеологічних та інших групових цінностей.

Як відомо, у нормативній етиці сьогодні виділяють декілька підходів до опису систем цінностей і відповідно прийняттю етично складних рішень, що можуть бути застосовані в практиці менеджменту: утилітарний підхід, індивідуалістичний підхід, морально-правовий підхід, концепція справедливості [10].

Дуже часто керівнику необхідно приймати етично складні рішення. У такій ситуації він орієнтується на окремі особистісні характеристики. Наприклад, Стефан П. Робінс та інші дослідники, наголошуючи на складності проблеми морального вибору менеджерів, виділяють такі етапи:

- ознайомлення з політикою організації щодо моральності;
- розуміння політики щодо моральності;
- думати перед тим, як діяти;
- поставити собі кілька запитань типу “а якщо?”;
- довідатися про думку інших;

– робити те, що, на думку менеджера, справді є правильним [24, с. 117–118].

Разом із тим запропоновані підходи базуються на тому, що за будь-яких умов керівник є високоморальною людиною, що не завжди відповідає дійсності.

Виходячи з викладеного вище, можна зробити такі висновки. Державні органи управління освітою в процесі реалізації кадрової політики повинні акцентувати увагу на морально-етичних якостях педагогічних працівників і керівників сфери освіти як однієї з умов подолання моральної кризи українського суспільства.

Удосконалення потребують окремі положення чинної нормативно-правової бази, що регламентує діяльність навчальних закладів і органів управління освітою в контексті унормування вимог до морально-етичних якостей працівників сфери освіти.

На часі є розробка і затвердження окремих документів – кодексів професійного етики педагогічного і керівного складу закладів і установ освіти як умови модернізації не тільки освіти, а й суспільства в цілому. Особливо слід наголосити на необхідності відобразити в цих документах механізм відповідальності зазначених осіб за порушення морально-етичних норм.

Кропіткої роботи потребує створення в суспільстві (в тому числі і в закладах і установах освіти) ситуації нетерпіння до порушення морально-етичних вимог його членами (в тому числі і працівниками освіти) як норми життя. Особливу увагу необхідно звернути на проблему “подвійної моралі”, що розкладає суспільство зсередини.

Підводячи підсумки, слід зазначити, що етичні питання у функціонуванні сфери освіти і, зокрема, управлінні цією системою є одними з найбільш складних і делікатних. Саме тому до перспективних напрямів проблематики, що розглядається, слід віднести створення технології формування етичних норм сучасного працівника сфери освіти, особливу увагу приділивши керівникам відповідних закладів і установ. Результат цього процесу безпосередньо впливатиме на становлення нових поколінь громадян України, їх моральність і громадянську позицію, сприяти формуванню в Україні громадянського суспільства.

#### Література:

1. *Блохіна І. О.* Морально-етична складова управлінської діяльності керівника ВНЗ / *І. О. Блохіна* // *Філософія. Психологія. Педагогіка.* – 2009. – № 1. – С. 57–60.
2. *Введение в управление : учеб. пособие : в 3 ч. / под ред. А. Г. Гладышева, В. Н. Иванова, Н. В. Масловой.* – М., 2007. – 360 с.
3. *Декларация профессиональной этики Всемирной организации учителей и преподавателей [Электронный ресурс].* – Режим доступа : <http://www.hm.ee/index.php?249158>”.

4. Енциклопедія освіти / АПН України ; [голов. ред. В. Г. Кремень]. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 1040 с.
5. Жуковський В. М. Морально-етичне виховання в історії американської школи / В. М. Жуковський. – Острог : [б. в.], 2002. – 428 с.
6. Кодекс профессиональной этики руководителя образовательной организации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.uraledu.ru/node/42662>.
7. Кремень В. Г. Освіта і наука в Україні – інноваційні аспекти. Стратегія. Реалізація. Результати / В. Г. Кремень. – К. : Грамота, 2005. – 448 с.
8. Кузьмін О. Є. Основи менеджменту : підручник / О. Є. Кузьмін, О. Г. Мельник. – К. : Академвидав, 2003. – 416 с.
9. Ломов А. И. Профессиональная этика педагога в новом законе “Об образовании” / А. И. Ломов // Журнал руководителя управления образованием. – 2013. – № 3. – С. 26–31.
10. Менеджмент [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ru.osvita.ua/vnz/reports/management/14511/>.
11. Об образовании в Российской Федерации – Федеральный закон РФ от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://xn--80abucjiihbhv9a.xn--p1ai/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/2974>.
12. Об утверждении Кодекса этики и поведения руководителей государственных учреждений, подведомственных Министерству образования Республики Башкортостан [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.morb.ru/law/proekty/Proekt%20031.pdf>.
13. Про вищу освіту : Закон України від 17.01.2002 р. № 2984-III (зі змінами та допов.) [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2984-14>.
14. Про дошкільну освіту : Закон України від 11.07.2001 р. № 2628-III (зі змінами та допов.) [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2628-14>.
15. Про загальну середню освіту : Закон України від 13.05.1999 р. № 651-XIV (зі змінами та допов.) // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступа : [http://www.osvita.org.ua/pravo/law\\_02/](http://www.osvita.org.ua/pravo/law_02/).
16. Про затвердження Положення про державний вищий навчальний заклад : постанова Кабінету Міністрів України від 05.09.1996 р. № 1074 [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1074-96-%D0%BF>.
17. Про затвердження Положення про дошкільний навчальний заклад : постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2003 р. № 305 [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/305-2003-%D0%BF>.
18. Про затвердження Положення про загальноосвітній навчальний заклад : постанова Кабінету Міністрів України від 27.08.2010 р. № 778

[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/778-2010-%D0%BF>.

19. Про затвердження Положення про професійно-технічний навчальний заклад : постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.1998 р. № 1240 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1240-98-%D0%BF>.

20. Про Національну доктрину розвитку освіти : Указ Президента України від 17.04.2002 р. № 347/2002 // Президент України : офіц. інтернет-представництво [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/>.

21. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року : Указ Президента України від 25.06.2013 р. № 344/2013 // Президент України : офіц. інтернет-представництво [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/344/2013>.

22. Про освіту : Закон України від 23.05.1991 р. № 1060-ХІІ (зі змінами та допов.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1060-12>.

23. Про професійно-технічну освіту : Закон України від 10.02.1998 р. № 103/98-ВР (зі змінами та допов.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.osvita.org.ua/pravo/law\\_04/](http://www.osvita.org.ua/pravo/law_04/).

24. Робінс. Основи менеджменту / Робінс, П. Стефан, Де Ченцо, А. Девід ; [пер. з англ. А. Олійник та ін.]. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2002. – 671 с.

25. Сухомлинский В. А. Мудрая власть коллектива (Методика воспитания коллектива) / В. А. Сухомлинский. – М. : Молодая гвардия, 1975. – 240 с.

26. Сухомлинський В. О. Вибрані твори: в 5 т. / В. О. Сухомлинський. – К. : Рад. шк., 1977. – .

Т. 4: Павлівська середня школа. Розмова з молодим директором. – 640 с.

*Надійшла до редколегії 04.12.2013 р.*

УДК 351.323.93

*А. В. МЕЛЯКОВ*

## **КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДВАЛИНИ ГУМАНІТАРНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ: ДО ІСТОРІЇ ФОРМУВАННЯ**

*Розглянуто історію створення концепцій гуманітарного розвитку України, які були підготовлені з 2000 по 2013 рр. Показано, що жодна із концепцій на сьогодні не прийнята як закон. Проаналізовано проблеми на шляху імплементації цих актів в практику державного управління. Визначено перспективи прийняття Концепції гуманітарного розвитку України до 2020 р.*



**Ключові слова:** гуманітарна політика, концептуальні засади, президент, громадське обговорення.

*History of creation of conceptions of humanitarian development of Ukraine, that were prepared from 2000 to 2013 is considered in the article. It is shown that none of conceptions for today is accepted as a law. Problems are analysed on the way of introductions of the real acts in practice of public administration. The prospects of acceptance of Conception of humanitarian development of Ukraine are certain to 2020.*

**Key words :** humanitarian policy, conceptual principles, president, public discussion.

25 травня 2012 р. Президент України своїм Дорученням дав старт обговоренню проекту Концепції гуманітарного розвитку України до 2020 р. [24], а вже 20 серпня 2012 р. з Листом щодо обговорення Концепції звернулося до керівників вітчизняних вищих начальних закладів МОН (тоді – МОНМС) України [25]. Появі зазначених документів передувала копітка робота фахівців НАН України, які, у співпраці з членами Громадської гуманітарної ради при Президентові України, розробили та запропонували громадськості проект Концепції. Таким чином, втретє за роки незалежності в Українській державі робиться спроба прийняти документ, що мав би слугувати “дорожньою картою” у здійсненні державної гуманітарної політики принаймні на середньострокову перспективу.

Проблеми, на вирішення яких спрямовано Концепцію, постійно перебувають у центрі уваги науковців і практиків у галузі державного управління, політології, юриспруденції, освіти, демографії, соціальної політики тощо. Над розв’язанням завдань державного управління гуманітарним розвитком плідно працюють колективи системи Національної академії державного управління при Президентові України (В. Бульба, В. Карлова, Ю. Куц, В. Лунячек, С. Овчаренко, А. Попок, П. Петровський, П. Ситник, В. Скуратівський, В. Трошинський та ін.), Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України (С. Здіорук, С. Зубченко, О. Литвиненко, М. Степико та ін.). Значний дослідницький інтерес становлять матеріали круглих столів, проведених НІСД при Президентові України у 2010, 2011 та 2012 рр.

Разом з тим, процес підготовки Концепції, хід її обговорення та перспективи прийняття на даний час знаходяться на периферії дослідницьких зацікавлень і здебільшого відображені не в наукових часописах, але на сторінках періодичних видань суспільно-політичного спрямування, в стенограмах радіо- та телевіступів вітчизняних політиків, діячів науки, освіти, культури (В. Бебик, Ю. Богуцький, Г. Герман, М. Кулиняк, М. Попович, В. Скуратівський, Д. Стус).

Метою статті є ретроспективний аналіз формування концептуальних засад державної гуманітарної політики Української держави в період 1991 – 2013 рр.

Протягом першого десятиліття незалежності була прийнята низка нормативно-правових актів, програм і концепцій, мета яких – закласти фундамент гуманітарної політики України. Побачили світ “Основи законодавства про культуру” (1992 р.), “Про бібліотеки і бібліотечну справу” (1995 р.), “Про музеї та музейну справу” (1995 р.), “Концептуальні напрями діяльності органів виконавчої влади щодо розвитку культури” (1997р.), “Про видавничу справу” (1997 р.), “Про кінематографію” (1998 р.).

Важливе значення для гуманітарного розвитку держави мали такі акти, як Національна доктрина розвитку освіти (2002 р.), Закон України “Про захист суспільної моралі” (2003 р.), “Державна програма розвитку і функціонування української мови на 2004 – 2010 рр.” (2003 р.) та багато інших. Більшість вищенаведених актів продовжують зазнавати змін, модернізації їх змісту. Реалізація деяких, наприклад програми “Основні напрями розвитку духовності, захисту моралі та формування здорового способу життя громадян України” (1999 р.), була згорнута вже на початковому етапі, в даному випадку – у 2001 р. [4, с. 7].

Перші спроби акумулювати інтелектуальний потенціал наукової та творчої еліти українського суспільства з метою формування основних засад державної гуманітарної політики були зроблені Л. Кучмою. Згідного з розпорядженням другого Президента України від 21 січня 2000 р. створювалася Комісія, якій доручалося протягом 38 днів (до 1 березня 2000 р.) “подати на розгляд Президента України проект Концепції розвитку гуманітарної сфери” [16]. До її складу увійшло двадцять шість осіб, серед яких керівники та вчені провідних наукових, освітніх закладів держави, працівники центральних органів виконавчої влади. Очолив Комісію М. Жулинський – Віце-прем’єр-міністр України. Проте через здебільшого політичні причини діяльність цієї Комісії була малопомітною та за великим рахунком не продуктивною [1]. Утім наголосимо, що саме на період президентства Л. Кучми припадає початок реалізації “Концепції гуманітарного і соціального розвитку в Збройних Силах України” (12 січня 2004 р.) [15]. Оскільки вона була введена в дію указом, що є чинним донині і не має хронологічних обмежень, то саме ця Концепція залишається єдиною в Україні реалізованою спробою створення концептуальних засад гуманітарного розвитку, хоча б і окремого державного інституту – української армії.

Наступним кроком на цьому шляху стала розробка проекту Концепції гуманітарного розвитку України, ініційована третім Президентом незалежної України – В. Ющенком. Відповідно до Указу Президента від 11.01.2008 р., даний проект мав бути розглянутий на Всеукраїнському форумі інтелігенції, а особами, відповідальними за це, призначалися співголови організаційного комітету Форуму: Ю. Богущкий (тоді – заступник Голови Секретаріату Президента) та І. Васюник (тоді – Віце-прем’єр-міністр України) [17]. Над проектом концепції працювала робоча група під керівництвом голови Національної ради з питань культури та духовності при Президентові України М. Жулинського, а організаційне забезпечення здійснював

Національний інститут стратегічних досліджень [22, с. 7]. З метою акумулювання думок представників регіонів щодо проблем і перспектив гуманітарного розвитку, протягом березня 2008 р. в областях були проведені громадські слухання, одним з результатів яких стала поява низки пропозицій та зауважень до проекту Концепції [19].

Варіант Концепції, що був презентований для обговорення 27 березня 2008 р. на Форумі української інтелігенції в м. Києві, дістав позитивну оцінку Глави держави. Водночас, експертами були висловлені думки щодо відсутності чітко прописаних механізмів реалізації запропонованих рішень, необхідності більш детального та тривалого аналізу окремих положень документу. Також відзначимо продуктивну ідею М. Жулинського, яку знаний науковець висловив за результатами обговорення даного документу, а саме: необхідність розробки і прийняття Концепції гуманітарного розвитку кожної області, міста та району нашої держави [1]. У 2009 р. даний варіант проекту Концепції був доопрацьований і оприлюднений для ознайомлення всіма зацікавленими особами [7]. Утім, попри активну роботу громадськості, науковців і частини політикуму, через бурхливі соціально-політичні та економічні події, що мали місце в державі протягом 2008-2009 рр. доведення Концепції до необхідного якісного рівня з подальшим її ухваленням Верховною Радою не відбулося.

Разом з тим, за період 2005 – 2010 р. в Україні було прийнято низку нормативних актів, що регламентували проведення державної гуманітарної політики, а саме: постанова Кабінету Міністрів України “Про заходи щодо виконання у 2005 р. Програми діяльності Кабінету Міністрів України “Назустріч людям” (2005 р.), Указ Президента України “Про першочергові заходи щодо збагачення та розвитку культури і духовності українського суспільства” (2005 р.), “Концепція Державної програми розвитку освіти на 2006 – 2010 рр.” (2006 р.), “Концепція державної політики в галузі культури на 2005 – 2007 рр.” (2005 р.).

Відсутність засадничого документу була визнана на найвищому державному рівні однією з причин спорадичності та фрагментарності гуманітарної політики України в перший рік президентства четвертого Глави Української держави – В. Януковича. Уже на третій місяць президентського терміну ним було ініційовано створення провідного консультативно-дорадчого органу гуманітарного спрямування – Громадської гуманітарної ради при Президентові України (далі – ГГР). Одночасно секретареві ГГР – Г. Герман, доручалося вжити заходів щодо організації створення таких консультативно-дорадчих органів на регіональному рівні. 13 травня 2010 р. члени п'яти робочих груп ГГР отримали протокольне доручення до 1 липня 2010 р. “підготувати проект Стратегічного плану розвитку гуманітарної сфери України на період до 2015 р., яким, зокрема, передбачити впровадження системних реформ у гуманітарній сфері” [20].

30 червня 2011 р. за результатами засідання ГГР при Президентові України Кабінету Міністрів України було доручено “утворити комісію... для

вивчення реального стану галузі культури та доопрацювання разом з Національною академією наук України нової концепції гуманітарної політики” [21]. Того ж дня В. Янукович зауважив на необхідності найскорішого доопрацювання проекту Концепції та внесенні його до Верховної Ради України з тим, щоби фінансово забезпечити реалізацію її положень вже у державному бюджеті на 2012 р.

У листопаді 2011 р. на черговому засіданні ГПР Глава держави запропонував надіслати для розгляду проект Концепції до Академії правових наук, педагогічних наук, Академії мистецтва, Спілки ректорів вищих навчальних закладів України і запросив президії цих установ організувати широке громадське обговорення стратегії. У свою чергу, за підсумками дискусії пропонувалося розглянути проект стратегії на спільному засіданні президій згаданих академій та Спілки, на якому визначити основні принципи та напрями державної політики у гуманітарній сфері [3]. У 2012 р. Президент наголосив на необхідності завершення обговорення Концепції гуманітарного розвитку і найскорішому її прийнятті [14, с.157], цього ж року вона стала предметом фахової дискусії на низці науково-комунікативних заходів [10]. А вже у посланні Президента до ВРУ у 2013 р. прийняття Концепції трактувалося як нагальна вимога часу, разом з тим, хронологічні орієнтири її прийняття не визначалися [13, с. 152–153].

Цінність будь-якого ретроспективного аналізу визначається тим, наскільки його висновки дають змогу запобігти в майбутньому використанню неефективних механізмів і безперспективних технологій прийняття та імплементації важливих державноуправлінських рішень. У зв'язку з цим акцентуємо увагу на такому.

Організація та проведення обговорення проекту Концепції в 2012 р. носили масштабний характер. Для доведення її основних положень до відома зацікавлених громадян були залучені всі наявні інформаційні ресурси. Окремо слід зауважити на широкому використанні інтернет-мережі, зокрема офіційних сайтів органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, громадських організацій, вищих навчальних закладів тощо. Але саме ретельне опрацювання згаданих інтернет-джерел дає підстави стверджувати про непоодинокі приклади формального підходу до обговорення, перетворення його на інформування певної групи осіб про сам факт існування документу. Станом на 01.10.2013 р., у низці випадків для ознайомлення членам територіальної громади пропонувався неактуальний, розроблений ще в 2009 р., варіант Концепції [8].

Парадоксально малопомітну роль у вдосконаленні змісту Концепції відіграли такі консультативно-дорадчі органи, як регіональні Громадські гуманітарні ради. Незважаючи на те, що одним із завдань цих рад є визначення пріоритетів і механізмів здійснення реформ у сфері гуманітарного розвитку, приклади активного обговорення положень Концепції на засіданнях регіональних ГПР та надання пропозицій до її вдосконалення є поодинокими. Зокрема, Громадською гуманітарною радою при ХОДА, в контексті підготовки загальнодержавного документу, протягом

2011-2012 рр. розроблено, а 16 березня 2012 р. затверджено Концепцію гуманітарної політики в Харківській області до 2020 р. [9].

Таким чином, потужний сукупний інтелектуальний і творчий потенціал цих рад залишився незатребуваним. У попередніх розвідках ми неодноразово наголошували на надзвичайно неухважному ставленні відповідальних осіб регіональних ГПР до справи інформування громади про їх роботу [11]. Тож можемо висловити припущення, що Концепція не залишилася поза увагою членів гуманітарних рад і була ними опрацьована, але результати цієї роботи не були оприлюднені, як того вимагає положення про ГПР.

Разом з тим, на сторінках варіанту Концепції, що підготовлений фахівцями НАН України, немає відомостей щодо існування Гуманітарної ради при Президентові України і лише в пункті 4.1. згадується про не створену і на сьогодні Національну комісію з проблем гуманітарного розвитку України. Натомість до скороченого варіанту Концепції, що був запропонований на розгляд громадськості влітку 2012 р., включено загальний за змістом пункт 4.2.9., в якому йдеться про “створення спільних консультативно-дорадчих органів, експертних рад, комісій, груп” як засіб розвитку діалогу держави і громадянського суспільства [25].

На сьогодні в Україні готуються/підготовлені кілька документів, що є принциповими для розвитку гуманітарної сфери України: проект Закону України “Про національну культурну спадщину”, проект Закону України “Про Концепцію державної етнонаціональної політики України”. Досвід проходження цих проектів вартий врахування на етапі подання Концепції до розгляду у Верховній Раді. Утім, станом на жовтень 2013 р. усі наведені матеріали ще не набули статусу чинних нормативно-правових актів.

У 2011 р. Главою держави була оприлюднена на даний час не реалізована Кабінетом Міністрів ініціатива – доопрацювання Концепції державно-церковних відносин. На необхідності її прийняття наголошують і фахівці-релігійознавці у пропозиції висловленій до Концепції гуманітарного розвитку [6, с.122]. І до сьогодні не набула статусу закону Концепція культурної політики України, хоча граничний, визначений Президентом України термін для вирішення цього питання, – осінь 2011 р. [12, с. 39]. Погоджуємось із фахівцями НІСД у тому, що без такого документа неможливо сподіватися на узгодженість та ефективність дій держави в культурній царині [5, с. 39]. З 2008р. триває узгодження основних положень проекту Закону України “Про Концепцію національної інформаційної політики”, продовжується підготовка Інформаційного кодексу, прийняття якого було задекларовано ще в 2007р. у Законі України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки”.

Отже, законодавче забезпечення як прийняття, так і реалізації Концепції потребує суттєвого посилення шляхом прийняття вищенаведених актів. В іншому випадку є ризик виникнення ситуації артикульованої першим заступником Міністра культури Ю. Богучьким 14 лютого 2012 р.: “можна розробляти різні пропозиції, але якщо законодавча база не дозволяє

застосувати їх на практиці, будь яка новація не матиме шляхів реалізації” [2]. Разом з тим, і сама Концепція має стати ядром майбутньої нормопроектної роботи в гуманітарній сфері, окреслити пріоритети державної культурної політики та гуманітарного розвитку як елементу загальної стратегії модернізації України [14, с. 176].

Прийняття Концепції гуманітарного розвитку України потребуватиме компромісу між політичними силами. Питання мовної та освітньої політики, державно-конфесійних та етнополітичних відносин є предметом перманентних дискусій у парламентському середовищі. Вірогідність загострення міжфракційних протистоянь є тим вищою, чим хронологічно ближчими є президентські вибори 2015 р., адже лідери кількох парламентських сил є одночасно і потенційними учасниками виборчих перегонів.

Проведення парламентських слухань з метою обговорення Концепції може бути тим засобом, який дозволить акумулювати думки провідних політичних сил, виявити найбільш дискусійні місця документу, посилити його зміст перед винесенням на сесію українського парламенту. Відзначимо, що на останніх парламентських слуханнях щодо гуманітарної політики України, які проводилися понад три роки тому, перспективи прийняття Концепції (Стратегії) гуманітарного розвитку України як цілісного документу в практичній площині не обговорювалися [23]. Проведення слухань потребуватиме ґрунтовної підготовки, особистої участі керівництва ВРУ та її комітетів, керманічів органів виконавчої влади. Це дозволить запобігти ситуації, яка мала місце на парламентських слуханнях з книговидавництва та книгорозповсюдження – важливої гуманітарної проблеми, що відображена і в Концепції гуманітарного розвитку. Попри суспільну значимість та актуальність тематики заходу, він був практично проігнорований керівництвом міністерств гуманітарного блоку [18].

Низка змістовних і потенційно корисних державних програм і стратегій, прийнятих у царині гуманітарної політики за роки незалежності припинили своє існування та/або не досягли бажаного ефекту через нерегулярне, залишкове фінансування. Ризики саме такого підходу до фінансового забезпечення Концепції в разі її прийняття є високими через значний бюджетний дефіцит, наявність інших значимих для держави, але відкладених за браком фінансування проектів, наприклад проведення другого Всеукраїнського перепису населення. Навіть за умови блискавичного прийняття Концепції Верховною Радою України, вірогідність виділення коштів на її реалізацію в бюджеті 2014 р. є мінімальною. Ще менш вірогідним є реальне фінансове забезпечення передбачених нею заходів у виборному 2015 р.

З урахування вищевикладеного можемо запропонувати такі висновки та перспективні напрями подальших досліджень.

Жодна з трьох спроб прийняття Концепції (Стратегії) гуманітарної політики (гуманітарного розвитку) України, які мали місце, починаючи з 2000 р., не доведена до стану прийняття як закону, не імplementована в

практику державного управління. За роки незалежності створено потужну законодавчу базу державної гуманітарної політики, яка, тим не менше, потребує перманентних вдосконалень і доповнень, викликаних вимогами часу. Низка законодавчих актів, ключових для гуманітарного розвитку, знаходяться на етапі підготовки протягом кількох років і, очевидно, не мають перспектив прийняття протягом 2013-2014 рр.

Затягування з прийняттям Концепції негативно позначиться на ефективності державної гуманітарної політики. Як наголошують автори документу, реалізація Концепції гуманітарного розвитку України здійснюватиметься шляхом формування політики, що передбачає відповідні механізми вирішення питань у цій сфері на державному, регіональному та місцевому рівнях, правове, фінансове та організаційне забезпечення. Отже, відсутність Концепції дезорієнтує регіональну владу, спричиняє відтермінування прийняття обласних програм розвитку гуманітарної сфери.

Зміщені хронологічні межі дії Концепції. Вище зазначалося на відсутності організаційних, правових, економічних механізмів введення в дію її основних положень протягом 2013 р. а вірогідно і 2014 р. Таким чином, розроблена в 2009 р., модернізована в 2011 р. і розрахована до 2020 р. вона очевидно потребуватиме корекції змісту та/або скорочення терміну реалізації практично вдвічі.

Проблеми, на вирішення яких спрямована Концепція, є надто чутливими і мають не тільки політичний загальнодержавний, але й особистісний персональний вимір. Останнє посилює небезпеку спекуляції на національних, мовних, релігійних відмінностях громадян України з боку безвідповідальних політиків. Існує варіант подолання наведеної загрози шляхом розмиття змісту Концепції, викладення на її сторінках загальновідомих конституційних положень та беззаперечних істин, що мають своє коріння в нормах загальнолюдської моралі. З одного боку, це дозволить знизити градус дискусії та політичного протистояння в ході прийняття документу в стінах Верховної Ради України; з іншого – може перетворити Концепцію на очевидно декларативний документ, що в силу умовності основних положень буде складно критикувати представникам політикуму, але ще складніше – реалізовувати працівникам органів виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Активну роль у підготовці та прийнятті Концепції мали б відігравати громадські об'єднання, інститути громадянського суспільства. Форми, методи та ефективність участі в обговоренні Концепції інститутів громадянського суспільства і, зокрема, консультативно-дорадчих органів при ОДА та РДА, потребує окремого поглибленого вивчення в контексті державної гуманітарної політики сучасної України. Порівняльний аналіз проєктів концепцій, що в різні роки були підготовлені і винесені на обговорення, висловлені до них зауваження з боку громадськості та експертів, також становлять самостійний дослідницький інтерес і можуть стати предметом подальших наукових розвідок.

## Література:

1. Бульба В. Г. Громадські гуманітарні ради як інструмент вдосконалення державної гуманітарної політики / В. Г. Бульба, А. В. Меляков [Електронний ресурс] // Державне управління: удосконалення та розвиток [Електронне наукове фахове видання]. – 2011. – № 3. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/index.php?operation=1&iid=262>.
2. В Міністерстві культури України відбулося обговорення Концепції гуманітарного розвитку України до 2020 року [Електронний ресурс] / Міністерство культури України. – Режим доступу : <http://mincult.kmu.gov.ua/mincult/uk/publish/article/272807>.
3. Вступне слово Президента України Віктора Януковича на засіданні Громадської гуманітарної ради 11 листопада 2011 р. [Електронний ресурс] // Президент України Віктор Янукович. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/22017.html>.
4. Державна політика в соціогуманітарній сфері : навч. посіб. / В. П. Трощинський, П. К. Ситник, В. А. Скуратівський та ін. ; за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна, А. О. Чемериса та ін. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 96 с.
5. Здіорук С. І. Пріоритети і перспективи гуманітарної політики Української держави / С. І. Здіорук, М. Т. Степико // Стратегічні пріоритети. – 2011. – № 2 (19). – С. 37–48.
6. Климов В. Концепція гуманітарного розвитку України до 2020 року : релігієзнавчі пропозиції до плану проспекту / В. Климов // Українське релігієзнавство. – К., 2013. – № 65. – С. 120–123.
7. Концепція гуманітарного розвитку України на період до 2020 року. Проект // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 3. – С. 11–30.
8. Концепція гуманітарного розвитку України на період до 2020 р. [Електронний ресурс] // Немирівська районна державна адміністрація. – Режим доступу : [http://nemiriv-rda.gov.ua/news/konkercija\\_gumanitarnogo\\_rozvitku\\_ukrajini\\_na\\_period\\_do\\_2020\\_roku/2012-09-06-1054](http://nemiriv-rda.gov.ua/news/konkercija_gumanitarnogo_rozvitku_ukrajini_na_period_do_2020_roku/2012-09-06-1054); Обговорюємо проект Концепції гуманітарного розвитку України на період до 2020 р. [Електронний ресурс] // Павлоград. Офіційний сайт міста. – Режим доступу : <http://pavlograd-official.org/regionalna-politika>.
9. Концепція гуманітарної політики Харківської області до 2020 р. [Електронний ресурс] // Департамент освіти і науки Харківської обласної державної адміністрації. – Режим доступу : <http://guonkh.gov.ua/normative/2460.html>
10. Круглий стіл “Стратегія гуманітарного розвитку України – відповідь на виклики сучасності” 21.06.2012 р. [Електронний ресурс] // Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/855/>.
11. Меляков А. В. Проблеми інформаційного супроводу діяльності Громадських гуманітарних рад / А. В. Меляков // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. – Х. : ДокНаукДержУпр, 2012. – № 2 (10). – С. 75–80.
12. Модернізація України – наш стратегічний вибір : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – 416 с.



13. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2013. – 576 с.

14. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – 256 с.

15. Про концепцію гуманітарного і соціального розвитку у Збройних Силах України : Указ Президента України від 12 січня 2004 р. № 28/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/28/2004>.

16. Про Комісію з розроблення Концепції розвитку гуманітарної сфери України : Розпорядження Президента України № 19/2000-рп від 21.01.2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/19/2000-%D1%80%D0%BF>.

17. Про підготовку та проведення Всеукраїнського форуму інтелігенції : Указ Президента України № 12/2008 від 11 січня 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/7278.html>.

18. Проблеми розвитку українського книговидавництва, книгозповсюдження та перспективи книгочитання в Україні. Парламентські слухання 15.05.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://static.rada.gov.ua/zakon/new/par\\_sl/sl1505113.htm](http://static.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/sl1505113.htm).

19. Пропозиції до Концепції гуманітарного розвитку України 21 березня 2008 р. [Електронний ресурс] // Харківська обласна державна адміністрація. – Режим доступу : <http://kharkivoda.avakov.com/politica>.

20. Протокол за результатами засідання Громадської гуманітарної ради від 13 травня 2010 р. [Електронний ресурс] // Президент України Віктор Янукович. Офіційне Інтернет-представництво. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/20751.html>.

21. Протокол за результатами засідання Громадської гуманітарної ради від 30 червня 2011 р. [Електронний ресурс] // Президент України Віктор Янукович. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/20753.html>

22. Рубан Ю. Г. Концептуальні засади гуманітарного розвитку України: стратегічні пріоритети державної політики / Ю. Г. Рубан // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 3. – С. 5–10.

23. Стратегія гуманітарної політики сучасної України. Парламентські слухання. 6 жовтня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://static.rada.gov.ua/zakon/skl6/11session/par\\_sl/sl0610110.htm](http://static.rada.gov.ua/zakon/skl6/11session/par_sl/sl0610110.htm).

24. Щодо громадського обговорення проекту Концепції гуманітарного розвитку України : Доручення Президента України від 25 травня 2012 р. №1-1/1319 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/content/pubinfo0512.html>.

25. Щодо обговорення Концепції гуманітарного розвитку України на період до 2020 року : Лист МОНмолодьспорт від 20.08.12 р. № 1/9-584 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://osvita.ua/legislation>.

*Надійшла до редколегії 21.10.2013 р.*

## ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

- Бережний В. О.* Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, аспірант кафедри політології та філософії, м. Харків
- Бублій М. П.* Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, доцент кафедри економіки праці та управління персоналом, к.держ.упр., доц., м. Харків
- Бульба В. Г.* Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, професор кафедри соціальної і гуманітарної політики, д.держ.упр., доц., м. Харків
- Вировий С. І.* Національна академія державного управління при Президентові України, доцент кафедри політичної аналітики та прогнозування, к.і.н., м.Київ
- Вітренко-Хрустальова Т. М.* Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, здобувач кафедри економічної політики та менеджменту, м. Харків
- Владимиров М. В.* Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, здобувач наукового ступеня кандидата наук з державного управління, м. Харків
- Волик С. В.* Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, здобувач кафедри політології та філософії, м. Харків
- Глуховенко Ю. М.* Комітет по безпеці і протидії корупції Державної думи Російської Федерації, експерт, д.т.н., проф., Російська Федерація
- Гнатенко А. І.* Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, аспірант кафедри економічної політики та менеджменту, м. Харків
- Гнидюк Н. А.* ДП "Укрдорінвест", заступник директора, к.держ.упр., м. Київ
- Домбровська С. М.* Національний університет цивільного захисту України, професор кафедри наглядово-профілактичної діяльності, д.держ.упр., доц., м. Харків
- Дорошенко В. С.* Українська академія наук, академік, к.і.н., м. Київ
- Дяченко Н. П.* Національна академія державного управління при Президентові України, аспірант кафедри політичної аналітики та прогнозування, м. Київ
- Ель-Шаманді С. Х.* Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, здобувач кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування, м. Харків
- Колснєв О. М.* Національний університет цивільного захисту України, старший викладач кафедри пожежної та рятувальної підготовки, м. Харків
- Коновалова М. В.* Київський національний університет імені Тараса Шевченка, аспірант кафедри державного управління, м. Київ

- Криштанович М. Ф.* Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, докторант кафедри європейської інтеграції і права, к.держ.упр., м. Львів
- Ларіна Н. Б.* Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України, перший заступник директора, доцент кафедри парламентаризму та політичного менеджменту, к.пед.н., м. Київ
- Луначек В. Е.* Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові країни, завідувач сектору організації вечірньої форми навчання факультету підготовки магістрів державного управління, д.пед.н., доц., м. Харків
- Луначек Н. О.* Технічний ліцей № 173 Харківської міської ради, заступник директора з навчально-виховної роботи, учитель-методист, м. Харків
- Меляков А. В.* Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, докторант кафедри соціальної і гуманітарної політики, к.і.н., доц., м. Харків
- Монастирний В. М.* Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, завідувач сектора підготовки науково-педагогічних та наукових кадрів, м. Харків
- Мороз В. М.* Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, докторант кафедри економічної теорії та фінансів, к.держ.упр., м. Харків
- Мусєєв М. С.* Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, аспірант кафедри політології та філософії; голова адміністрації Ленінського району Харківської міської ради, м. Харків
- Помаза-Пономаренко А. Л.* Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, аспірант кафедри економічної теорії та фінансів, м. Харків
- Попов С. А.* Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, заступник директора з наукової роботи, к.т.н., доц., м. Одеса
- Поступна О. В.* Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, доцент кафедри соціальної і гуманітарної політики, к.держ.упр., доц., м. Харків
- Садковий В. П.* Національний університет цивільного захисту України, ректор, к.психол.н., проф., м. Харків
- Садовська А. Л.* Національна академія державного управління при Президентові України, аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики, м. Київ
- Селотіна Н. Ф.* Донецький державний університет управління, доцент кафедри соціології управління, к.держ.упр., доц., м. Донецьк

- Семенов В. М.* Сумський державний університет, доцент кафедри права, к.держ.упр., м. Суми
- Сергєєва О. Ю.* Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, доцент кафедри іноземних мов, к.держ.упр., м. Харків
- Собченко В. В.* Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, доцент кафедри права та європейської інтеграції, к.держ.упр., м. Харків
- Степаненко С. В.* Інститут проблем державного управління та місцевого самоврядування Національної академії державного управління при Президентові України, докторант; доцент кафедри економічної теорії НУДПСУ, к.держ.упр., м. Київ
- Степанко О. В.* Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, здобувач кафедри соціальної і гуманітарної політики, м. Харків
- Сторожєв Р. І.* Національна академія державного управління при Президентові України, аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту, м. Київ
- Сухінін Д. В.* Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, докторант кафедри менеджменту та управління проектами, к.держ.упр., м. Дніпропетровськ
- Терещенко Д. А.* Харківський національний університет будівництва та архітектури, доцент кафедри менеджменту, к.держ.упр., м. Харків
- Ткач О. І.* Київський національний університет імені Тараса Шевченка, професор кафедри політології, д.політ.н., м. Київ
- Труш А. О.* Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, професор кафедри права і європейської інтеграції, к.держ.упр., м. Харків
- Хайфен Чжен* Тяньцзинська Адміністративна Академія, професор кафедри державного управління, КНР
- Халіняк Марек* Національна школа публічної адміністрації, заступник директора, д.інж.н., м. Варшава, Республіка Польща
- Шатило О. А.* Житомирський державний технологічний університет, доцент кафедри менеджменту організацій і адміністрування, к.держ.упр., м. Житомир
- Шурма І. М.* Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, здобувач кафедри економічної теорії та фінансів, м. Харків
- Янчжен Шуан* Тяньцзинська Адміністративна Академія, редактор, редакційний відділ, д.держ.упр., КНР

## CONTRIBUTORS

- Bereznyi V. O.* Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, postgraduate student of Political Science and Philosophy Department, Kharkiv
- Bublii M. P.* Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Associate Professor of Labor Economics and Personnel Management Department, PhD in Public Administration, Associate Professor, Kharkiv
- Bulba V. H.* Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Professor of Social and Humanitarian Policy Department, Doctor of Public Administration, Associate Professor, Kharkiv
- Diachenko N. P.* National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, postgraduate student of Political Analytics and Prognostication Department, Kyiv
- Dombrovska S. M.* National University of Civil Defence of Ukraine, Full Professor of Supervisory-Preventive Activity Department, Doctor of Public Administration, Associate Professor, Kharkiv
- Doroshenko V. S.* National Academy of Sciences of Ukraine, academician, PhD in History, Kyiv
- El-Shamandi S. H.* Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, seeker of a PhD degree of Regional Development and Local Government Department, Kharkiv
- Haliniak Marek* National School of Public Administration, Deputy Director, Doctor of Engineering, Warsaw (Poland)
- Hlukhovenko Yu. M.* Committee on Security and Opposition to Corruption, State дума of the Russian Federation, expert, Doctor of Technical Sciences, Full Professor (Russian Federation)
- Hnatenko A. I.* Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, postgraduate student of Economic Policy and Management Department, Kharkiv
- Hnydiuk N. A.* SOE "Ukrdorinvest", Deputy Head, PhD in Public Administration, Kyiv
- Kolienov O. M.* National University of Civil Defence of Ukraine, senior lecturer of Fire and Rescue Training Department, Kharkiv
- Konovalova M. V.* Taras Shevchenko National University of Kyiv, postgraduate student of Public Administration Department, Kyiv
- Kryshchanovych M. F.* Lviv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, doctoral student of European Integration and Law Department, PhD in Public Administration, Lviv
- Larina N. B.* Institute for In-Service Training for Senior executives, National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Prime Deputy Director, Associate Professor of Parliamentarianism and Political Management Department, PhD in Pedagogy, Kyiv

- Luniachek V. E.* Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Head of Sector of Evening Education Organization, Faculty of MPA Training, KRI NAPA, Doctor of Pedagogical Sciences, Associate Professor, Kharkiv
- Luniachek N. O.* Tehnichny lyuceum № 173 of Kharkiv City Council, Deputy Director on Educational Work, teacher-methodologist, Kharkiv
- Meliakov A. V.* Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, doctoral student of Social and Humanitarian Policy Department, PhD in History, Associate Professor, Kharkiv
- Monastyrnyi V. M.* Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Head of Pedagogical and Scientific Personnel Training Sector, Kharkiv
- Moroz V. M.* Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, doctoral student of Economic Theory and Finance Department, PhD in Public Administration, Kharkiv
- Musieiev M. S.* Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, postgraduate student of Political Science and Philosophy Department, Head of Administration of Lenin region in Kharkiv City Council, Kharkiv
- Pomaza-Ponomarenko A. L.* Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, postgraduate student of Economic Theory and Finance Department, Kharkiv
- Popov S. A.* Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Deputy Head on Scientific Work, PhD in Technical Sciences, Associate Professor, Odessa
- Postupna O. V.* Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Associate Professor of Social and Humanitarian Policy Department, PhD in Public Administration, Associate Professor, Kharkiv
- Sadkovyi V. P.* National University of Civil Defence of Ukraine, chancellor, PhD in Psychology, Full Professor, Kharkiv
- Sadovska A. L.* National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, postgraduate student of Social and Humanitarian Policy Department, Kyiv
- Seliutina N. F.* Donetsk State University of Management, Associate Professor of Sociology of Management Department, PhD in Public Administration, Associate Professor, Donetsk
- Semenov V. M.* Sumy State University, Associate Professor of Law Department, PhD in Public Administration, Sumy
- Serhieieva O. Yu.* Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Associate Professor of Foreign Languages Department, PhD in Public Administration, Kharkiv
- Shatylo O. A.* Zhytomyr State Technological University, Associate Professor of Organizational Management and Administration Department, PhD in Public Administration, Zhytomyr

- Shuang Yanzhen* Tianjin Administrative Institute, Editor, Doctor, College Journal Editorial Department, China
- Shurma I. M.* Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, seeker of a PhD degree of Economic Theory and Finance Department, Kharkiv
- Sobchenko V. V.* Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Associate Professor of Law and European Integration Department, PhD in Public Administration, Kharkiv
- Stepanenko S. V.* Institute on Public Administration and Local Government Issues, National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, doctoral student, Associate Professor of Economic Theory Department, National University of State Tax Service of Ukraine, PhD in Public Administration, Kyiv
- Stepanko O. V.* Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, seeker of a PhD degree of Social and Humanitarian Policy Department, Kharkiv
- Storozhev R. I.* National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, postgraduate student of Parliamentarianism and Political Management Department, Kyiv
- Sukhinin D. V.* Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, doctoral student of Management and Project Management Department, PhD in Public Administration, Dnipropetrovsk
- Tereshchenko D. A.* Kharkiv National University of Civil Engineering and Architecture, Associate Professor of Management Department, PhD in Public Administration, Kharkiv
- Tkach O. I.* Taras Shevchenko National University of Kyiv, Full Professor of Politology Department, Doctor of Political Science, Kyiv
- Trush A. O.* Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Full Professor of Law and European Integration Department, PhD in Public Administration, Associate Professor, Kharkiv
- Vitrenko-Khrustaliyova T. M.* Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, seeker of a PhD degree of Economic Policy and Management Department, Kharkiv
- Vladymyrov M. V.* Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, seeker of a PhD degree in Public Administration, Kharkiv
- Volik S. V.* Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Post-graduate student of Political Sciences and Philosophy Department, Kharkiv
- Vyrovyyi S. I.* National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Associate Professor of Political Analytics and Prognostication Department, PhD in History, Kyiv
- Zheng Haifeng* Tianjin Administrative Institute, Professor, Public Management Department, China

*Наукове видання*

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Збірник наукових праць № 2 (44), 2013 р.*

Заснований у 1997 р.  
*Свідоцтво про Державну реєстрацію: серія КВ № 15528-4100ПР*  
*від 6 липня 2009 р.*  
Виходить двічі на рік

Відповідальний за випуск к.держ.упр. *А. О. Кузнецов*

Редактор *Т. В. Кузнякова*  
Коректор *Т. В. Кузнякова*  
Ком'ютерна верстка *Л. О. Петренко*

Підписано до друку 27.12.2013. Формат 60x84<sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Папір офсетний. Гарнітура Таймс.  
Друк офсетний. Умовн. друк. арк. 18,5. Обл.-вид. арк. 20,2. Тираж 300 прим.

Видавництво Харківського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президенті України "Магістр".  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 1654 від 19.01.2004 р.  
61001, м. Харків, просп. Московський, 75, тел. (057) 732-32-55,  
електронна адреса: [nauka@kbuara.kharkov.ua](mailto:nauka@kbuara.kharkov.ua)  
Віддруковано з оригінал-макета в ТОВ "Оберіг"  
61140, м. Харків, просп. Гагаріна, 62, к. 97.