

ISSN 1684-8489

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**Харківський регіональний інститут  
державного управління**

# **АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ № 1 (45)**

Харків  
Видавництво *ХарPI НАДУ*  
“**Магістр**”  
2014

*Рекомендовано до друку Вченою радою Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, протокол № 5/193-21 від 20 травня 2014 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., проф. *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., проф. *В. Е. Лунячек*; д.ю.н., проф. *С. І. Максимов*; д.ф.-м.н., проф. *Ю. Г. Машикар*; 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 ХарPI НАДУ “Magistr”, 2014. – № 1 (45). – 336 с.

Статті наукового збірника, що згруповані в сім розділів, висвітлюють проблемні питання, які постають у сфері теорії та історії державного управління, функціонування механізмів державного управління, регіонального та місцевого самоврядування, державної служби, політичних і правових засад державного управління, глобалізаційних та інтеграційних процесів, соціальної та 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”, 2014. – № 1 (45). – 336 p.

The collection of scientific works comprises seven 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 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>Лунячек В. Е.</i> Розвиток теорії управління освітою в Україні і світі в новітній період (після 1991 р.) .....	7
<i>Гайдученко С. О.</i> Інституалізація організаційної культури в публічному управлінні .....	17
<i>Котуков О. А.</i> Феномен глобалізації та його вплив на сучасне державне управління .....	24
<i>Червякова О. В.</i> Зміна принципів і пріоритетів державного управління в умовах суспільних змін .....	34
<b>МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ</b> .....	40
<i>Статівка Н. В., Батюк А. А.</i> Подолання дисбалансу на молодіжному ринку праці методами державного регулювання .....	40
<i>Андреев С. О.</i> Ключові чинники деструктивного впливу на стабільність єдиної державної системи цивільного захисту .....	51
<i>Гончаренко М. В.</i> Сутність фінансового механізму реалізації стратегії сталого розвитку території .....	59
<i>Кравченко С. Г.</i> Державний архітектурно-будівельний контроль як засіб державної політики розвитку урбанізованих територій .....	67
<i>Олефіренко О. В.</i> Концептуальні основи формування екологічного управління в Україні .....	72
<i>Колесов О. М.</i> Напрямки вдосконалення механізму формування та реалізації державної екологічної політики в Україні .....	80
<i>Горецький А. І.</i> Формування державних механізмів розвитку рекреаційної сфери ...	86
<i>Костенко В. О.</i> Актуалізація процесу вдосконалення державного управління у сфері цивільного захисту України .....	92
<i>Коваленко Н. В.</i> Державно-приватне партнерство як елемент інституціоналізації сучасного ринку нерухомості .....	99
<b>РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ</b> .....	109
<i>Белова Л. О.</i> Реформування системи управління освітою за умови децентралізації місцевого самоврядування .....	109
<i>Наконечний В. В.</i> Місто як об'єкт державного управління: теоретичний аспект .....	118
<i>Козаченко Ю. П.</i> Місцеві фінанси як важливий ресурс місцевого самоврядування: теоретичний підхід .....	124
<i>Кутьков В. П.</i> Формування програми соціально-економічного розвитку регіону на принципах маркетингу .....	132
<i>Парамонов А. О.</i> Проблеми теорії та методології територіальної організації влади в Україні .....	140
<b>ПОЛІТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ</b> .....	147
<i>Дрешпак В. М., Титаренко О. М.</i> Формування експертного середовища як складова діяльності з оцінювання розвитку інформаційного суспільства в Україні .....	147
<i>Даудова Г. В.</i> Соціальний контроль над діяльністю органів влади: політико-управлінський аспект .....	156
<i>Стрельцов В. Ю.</i> Еволюція підходів до управління інтеграційними процесами .....	163

<i>Васильєв О. С.</i> Реалізація державної політики у сфері формування представницьких органів влади в дисертаційних дослідженнях сучасних українських науковців .....	171
<i>Гриневич В. В.</i> Інститут президентства та органи місцевого самоврядування в Україні: досвід і перспективи взаємодії .....	178
<i>Коновалов Л. С.</i> Стандарти аудиту як складова механізму державного аудиту ефективності публічних коштів .....	186
<i>Лазько О. М.</i> Проблеми етнополітики у класичних теоріях та в сучасних етнополітичних концепціях .....	194
<i>Маленко Г. Ю.</i> Еволюція нормативно-правової бази в галузі забезпечення екологічної безпеки в Україні .....	201
<i>Олефіренко С. В.</i> Особливості діяльності Державної реєстраційної служби України на сучасному етапі .....	208
<i>Салієнко О. О.</i> Форми взаємодії законодавчої та виконавчої влад в Україні .....	214
<i>Дорошенко В. С.</i> Економіка держави та фактори забезпечення її конкурентоспроможності .....	223
<b>ДЕРЖАВНА СЛУЖБА: АСПЕКТИ ТА ПРАКТИКИ</b> .....	230
<i>Орлов О. В., Онищенко Ю. М.</i> Державна політика підготовки кадрів з попередження кіберзлочинності в Україні .....	230
<i>Золотарьов В. Ф.</i> Зарубіжний досвід організаційного та кадрового забезпечення органів влади .....	237
<i>Кузнецова М. В.</i> Компетентнісний підхід як методологічне підґрунтя модернізації державної служби України: зарубіжний досвід .....	244
<b>ГЛОБАЛІЗАЦІЙНІ ТА ІНТЕГРАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ</b> .....	253
<i>Толкованов В. В.</i> Роль міжнародних організацій у забезпеченні доброго врядування і сталого розвитку в контексті розгортання процесів глобалізації та інтеграції .....	253
<i>Криштанович М. Ф.</i> Державне регулювання нормативно-правових засад діяльності ОВС в сфері забезпечення національної безпеки України .....	262
<i>Мирна Н. В., Мирошниченко Т. В.</i> Місце та роль транскордонного співробітництва в регіональному розвитку та інтеграційних процесах .....	270
<i>Хашієва Л. В.</i> Множинна ідентичність: реалії глобалізованого суспільства .....	276
<i>Хірамагомедов М. Г.</i> Напрямки трансформації механізму державного регулювання розвитку ринку зерна в умовах інтеграційних процесів .....	284
<b>СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА</b> .....	293
<i>Жадан О. В.</i> Пріоритетні напрямки державного регулювання соціально-трудових відносин в Україні .....	293
<i>Меляков А. В.</i> Деліберативна політика: теорія та практика застосування у вирішенні завдань гуманітарного розвитку .....	301
<i>Афанасьєва Ю. В.</i> Чинники дисфункції сучасної української сім'ї як об'єкта державної демографічної політики .....	309
<i>Лопатченко І. М.</i> Генезис системи соціальної підтримки дітей-сиріт у контексті сучасної соціальної політики Української держави .....	316
<i>Россохатський П. М.</i> Основні напрями державного управління у сфері соціального захисту молоді .....	324
<b>ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ</b> .....	330

---

**CONTENT**

<b>THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION .....</b>	<b>7</b>
<i>Luniachek V. E.</i> Development of Education Management Theory in Ukraine and Worldwide in Modern Time (After 1991) .....	7
<i>Haiduchenko S. O.</i> Institutionalization of Organizational Culture in Public Administration .....	17
<i>Kotukov O. A.</i> Genesis of Scientific Opinions on the Category of “Space”: from Ancient Greece till Nowadays .....	24
<i>Cherviakova O. V.</i> Change of Principles and Priorities in Public Administration under the Conditions of Social Changes .....	34
<b>MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION .....</b>	<b>40</b>
<i>Stativka N. V., Batiuk A. A.</i> Overcoming Disbalance on the Youth Job Market by Means of Public Regulation .....	40
<i>Andreiev S. O.</i> Key Factors of Destructive Influence on the Stability of Sole Public Civil Protection System .....	51
<i>Honcharenko M. V.</i> Core of the Financial Mechanism for Realization of Steady Territorial Development Strategy .....	59
<i>Kravchenko S. H.</i> Public Architecture and Construction Control as a Means of Public Policy for Urbanized Territories Development .....	67
<i>Olefirenko O. V.</i> Visionary Basis for Forming Environmental Management in Ukraine .....	72
<i>Kolienov O. V.</i> Improvement Courses for the Mechanism of Forming and Implementing Public Environmental Policy in Ukraine .....	80
<i>Horetskyi A. I.</i> Formation of Public Development Mechanisms for Recreational Domain .....	86
<i>Kostenko V. O.</i> Actualization of Improvement Process for Public Administration in Civil Protection Domain in Ukraine .....	92
<i>Kovalenko N. V.</i> Public-private partnership as a part of the institutionalization of the modern real estate market .....	99
<b>REGIONAL ADMINISTRATION AND LOCAL GOVERNMENT .....</b>	<b>109</b>
<i>Belova L. O.</i> Reformation of Educational Management under the Condition of Decentralisation of Local Self-Government .....	109
<i>Nakonechnyi V. V.</i> City as an Object of Public Administration: Theoretic Aspect .....	118
<i>Kozachenko Iu. P.</i> Local Finances as an Important Source of Local Self-Government: Theoretic Approach .....	124
<i>Kutkov V. P.</i> Forming the Program of Region’s Social and Economic Development by the Marketing Principles .....	132
<i>Paramonov A. O.</i> Theory and Methodology Issues in Territorial Organization of Authority in Ukraine .....	140
<b>POLITICAL AND LEGAL FOUNDATIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION .....</b>	<b>147</b>
<i>Dreshpak V. M., Tytarenko O. M.</i> Expert Millieu Formation as a Part of Assessing Informational Society Development in Ukraine .....	147
<i>Daudova H. V.</i> Social Control over the Activity of Authorities: Political and Administrative Aspect .....	156
<i>Streltsov V. Iu.</i> Evolving approaches to integration processes administration .....	163

<i>Vasyliiiev O. S.</i> The Issue of Public Policy Realization in the Formation of Representative Authorities in Dissertation Research of Modern Ukrainian Scientists .....	171
<i>Hrynevych V. V.</i> The Institute of Presidency and Local Self-Government Authorities in Ukraine: Experience and Cooperation Perspectives .....	178
<i>Konovalov L. S.</i> Audit Standards as an Element of Mechanism for Public Audit of Public Finances Efficiency .....	186
<i>Lazko O. M.</i> Ethnic Policy Issues in Classic Theories and in Modern Ethnopolitical Concepts .....	194
<i>Malenko H. Iu.</i> Evolution of Rules and Regulations in Environmental Safety Provision in Ukraine .....	201
<i>Olefrenko S. V.</i> Performance Peculiarities of State Registration Service of Ukraine at the Present Stage .....	208
<i>Saliienko O. O.</i> Forms of Cooperation between Legislative and Executive Authorities in Ukraine .....	214
<i>Doroshenko V. S.</i> State's economy and mechanisms of the competitiveness provision .....	223
<b>PUBLIC SERVICE: ASPECTS AND PRACTICES</b> .....	230
<i>Orlov O.V., Onyshchenko Iu.M.</i> Public Policy of Staff Training in Preventing Cybercrime in Ukraine .....	230
<i>Zolotariov V. F.</i> Foreign Experience of Organizational and Staff Provision of Authorities .....	237
<i>Kuznetsova M. V.</i> Competence-Based Approach as a Methodological Basis for Modernization of Public Service in Ukraine: Foreign Experience .....	244
<b>GLOBALIZATION AND INTEGRATION PROCESSES</b> .....	253
<i>Tolkovanov V. V.</i> Role of international organizations in promoting good governance and sustainable development in the context deployment of globalization and integration .....	253
<i>Kryshchanovych M. F.</i> Public Control over Rules and Regulations for Internal Affairs Institutions' Performance in the Provision of National Security in Ukraine .....	262
<i>Myrna N. V., Myroshnychenko T.V.</i> Place and Role of Transborder Cooperation in Regional Development and Integrational Processes .....	270
<i>Khashyieva L. V.</i> Multiple Identity: Realia of Globalized Society .....	276
<i>Khiramahomedov M. H.</i> Transformation Courses of Mechanism for Public Regulation of Crop Market Development under the Conditions of Integrational Processes .....	284
<b>SOCIAL AND HUMANITARIAN POLICY</b> .....	293
<i>Zhadan O. V.</i> Priority Courses for Public Regulation of Social and Labour Relations in Ukraine .....	293
<i>Meliakov A. V.</i> Deliberative Policy: Theory and Practice of Application when Solving Tasks of Humanitarian Development .....	301
<i>Afanasiieva Iu. V.</i> Factors of Dysfunction in Modern Ukrainian Family as in an Object of Demographic Policy .....	309
<i>Lopatchenko I. M.</i> Genesis of the Social Support System of Orphaned Children in the Context of Modern Social Policy of the Ukrainian State .....	316
<i>Rossokhatskyi P. M.</i> Main Directions of Public Administration in the Social Protection of Youth .....	324
<b>CONTRIBUTORS</b> .....	330

## ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351

В. Е. ЛУНЯЧЕК

### РОЗВИТОК ТЕОРІЇ УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ В УКРАЇНІ І СВІТІ В НОВІТНІЙ ПЕРІОД (ПІСЛЯ 1991 Р.)

*Розглянуто розвиток теорії управління освітою після 1991 р. на пострадянському просторі, зокрема в Україні, а також процеси, що відбувалися в розвитку теорії управління освітою в розвинених країнах світу. Наведені матеріали дозволяють зрозуміти особливості управління системою освіти в Україні у період незалежності.*

**Ключові слова:** керівники освіти, моніторинг, управління освітою, школознавство.

*The paper addresses the development of the education management theory in the post-Soviet space, particularly in Ukraine, after 1991. It concurrently reviews the processes taking place in the development of the education management theory in the developed countries of the world. The materials provided therein offer an insight into the specifics of the education system management in Ukraine over the years of its independence.*

**Key words:** education leaders, monitoring, education management, school studies.

Цілком зрозуміло, що історичними передумовами сучасної теорії управління освітою можна вважати, з одного боку, надбання загальної теорії менеджменту, з іншого – досягнення освітнього менеджменту в зарубіжних країнах і теорії школознавства на пострадянському просторі як складової загальної педагогічної теорії у ХХ ст. Разом із тим генезис цих процесів на теренах колишнього СРСР, і зокрема в Україні, має свою специфіку, яка безпосередньо впливає на темпи і якість модернізації системи освіти відповідно до світових стандартів. Усе це обумовлює необхідність ретельного аналізу теоретичних пошуків вітчизняних і зарубіжних науковців у межах певних історичних етапів. У роботі пропонується розглянути період незалежності України.

Історія становлення управління як науки, що налічує близько семи тисячоліть, ґрунтовно відображено в сучасній науковій літературі, в тому числі у вигляді контініуму від виникнення писемності до сучасних концепцій

менеджменту [24]. Генезис розвитку теорії управління в радянський період ґрунтовно розглянуто Г. Сльниковою. Вона вказує, що попри те, що науково-пошукові дослідження були спрямовані на вдосконалення адміністративно-командної системи, вони дали змогу нагромадити значний досвід у галузі управління [2, с. 92–99]. Крім того, слід наголосити, що тривалий час процеси управління педагогічними системами були відокремлені від розвитку загальної теорії менеджменту. Теорія управління освітою суттєво відставала від практики.

Становлення державного управління освітою в Україні ґрунтовно розглянуто Л. Прокопенко. Базуючись на концепції Е. Тоффлера про три хвилі розвитку людської цивілізації – аграрну, індустріальну, постіндустріальну – та про загальні закономірності розвитку суспільства і держави, розглянувши сутнісні риси історичних форм держави, їхні завдання і функції, автор, залежно від домінування певних суб'єктів управління, отже, й видів управління освітою, виділяє кілька основних етапів генези та розвитку системи управління освітою в Україні. Перший етап – інституціональний – пов'язаний зі становленням самої освіти як соціального інституту. Він охоплює час з моменту формування первісної общини (35 – 40 тис. років тому) до формування держави (IX ст.). Другий етап у розвитку управління освітою розпочинається з утворення Давньоруської держави і триває до другої половини XVIII ст. Третій етап охоплює другу половину XVIII – початок XX ст. Четвертий етап – це період 1917 – 1991 рр., і з серпня 1991 р. розпочинається п'ятий етап [20].

У представленій роботі акцент зроблено на періоді після 1991 р., який характеризується, з одного боку, суттєвим розширенням доступу до зарубіжних робіт з менеджменту (М. Альберт, С. О'Доннел, П. Друкер, Д. Еванс, Д. Кемпбел, Г. Кунц, М. Мескон, У. Оучі, М. Румізен, Дж. Стоунхаус, Ф. Хедоури, Б. Хьюстон,); з іншого – інтенсифікацією наукових досліджень за цією тематикою в середині країни і на пострадянському просторі взагалі, що знайшло своє відображення у відповідних наукових і методичних працях (О. Ільєнко, О. Кузьмін, І. Молоткова, Т. Мостенська, В. Новак, О. Рудінська, Л. Федулова, С. Яроміч та ін.).

Період, що розглядається, характеризується активізацією наукових пошуків у сфері управління освітою на пострадянському просторі (В. Васильєв, Г. Капто, М. Капустін, Ю. Конаржевський, Е. Коротков, В. Лазарєв, О. Майоров, Н. Маслова, М. Поташник, Т. Шамова) і зокрема в Україні (Л. Вашенко, Л. Даниленко, М. Дарманський, Г. Дмитренко, Г. Сльникова, І. Жерносок, О. Зайченко, Л. Калініна, О. Касьянова, В. Луговий, Т. Лукіна, О. Мармаза).

Метою цієї роботи є висвітлення основних тенденцій у розвитку теорії управління освітою в новітній період розвитку української освіти після 1991 р., а також порівняння їх із процесами, що відбувалися в зазначений період у розвинених країнах світу.



Після 1991 р. на пострадянському просторі формується принципово інша соціальна ситуація, відбувається зміна ціннісних орієнтирів. Радикальні зміни в суспільстві висвітлили і суперечності в системі управління освітою. Кардинальні зміни потребували перебудови управлінських функцій, іншої направленості, інших відносин у системі управління. Старі нормативні вимоги втратили свою актуальність, нові ще не склалися, тому в науці і практиці виник природний інтерес до наукового осмислення педагогічної реальності, до пошуку нових управлінських підходів [3].

В основу реформ освіти цього періоду покладено такі принципи:

- демократизація освіти;
- плюралізм, багатокладність, варіативність і альтернативність освіти;
- народність і національний характер освіти;
- відкритість освіти;
- регіоналізація освіти;
- гуманізація освіти;
- диференціація освіти;
- розвивальний, діяльнісний характер освіти;
- безперервність освіти [5, с. 561–562].

У цей період часу з'являється значна кількість зарубіжних робіт із проблем сучасного менеджменту, що суттєво вплинуло на ситуацію на пострадянському просторі [8; 21].

У 1991 р. у м. Харкові творчим колективом за головуванням Г. Єльнікової підготовлено навчальний посібник для організаторів народної освіти “Наукові основи управління школою”, який дозволяв проводити підготовку керівників освіти на принципово іншому якісному рівні [10].

У цей час розвиток управління освітніми системами спрямований на технологізацію управління школою, поліпшення якості освіти, оцінювання управлінської праці. Із друку виходять ґрунтовні роботи Ю. Васильєва, Г. Капто, Ю. Конаржевського, В. Лазарева, О. Майорова, О. Мойсєєва, М. Поташника, П. Третьякова, В. Худомінського, Т. Шамової та ін. Окремо слід звернути увагу на роботу В. Лазарева, М. Поташника та інших дослідників “Управление развитием школы” (1995 р.), яка стала потужним стимулом розвитку інноваційних систем управління школою [24].

В Україні з'являються роботи В. Беґея, присвячені демократизації управління ЗНЗ; В. Лугового, які висвітлюють проблеми державного управління освітою, Л. Даниленко і Н. Острроверхової, що розглядають проблеми ефективності управління ЗНЗ і управління інноваційними процесами; М. Дарманського, де вивиділено основи управління освітою в регіоні; Г. Єльнікової щодо створення основ теорії адаптивного управління загальною середньою освітою; О. Зайченко, А. Єрмоли та інших дослідників, де розроблено питання організації роботи районного відділу освіти; В. Маслова і Є. Хрикова, які вдосконалили теорію і методику внутрішкільного управління та функціональних знань і умінь директора ЗНЗ;

В. Олійника – щодо використання інформаційно-комунікаційних технологій в управлінні освітою; В. Пікельної, присвячені теорії і методиці моделювання управлінської діяльності ЗНЗ та ін.

У 2003 р. у межах українсько-голландського проекту з освітнього менеджменту (Ukrainian-Dutch Educational Management) виходить ґрунтовне видання “Освітній менеджмент”, підготовлене групою провідних науковців і практиків. Роботою групи керували Л. Даниленко та Л. Карамушка [13].

Слід зазначити, що сучасний етап розвитку теорії управління освітою на пострадянському просторі, і в Україні зокрема, представлений потужною когортою науковців відповідно до ключових напрямків їх досліджень (табл.).

Таблиця

## Основні напрями наукових досліджень у теорії управління освітою

<i>Основні напрями теорії управління</i>	<i>Автори</i>
<i>1</i>	<i>2</i>
Філософські аспекти управління освітою	Б. Гершунський, С. Клепко, К. Корсак, В. Кремень, В. Лутай, С. Подмазін та ін.
Системний підхід як методологічна основа управління освітою	В. Введенський, Т. Давиденко, М. Капустін, Ю. Конаржевський, В. Лазарєв, С. Мітін, П. Третьяков, Т. Шамова, Г. Шибанова та ін.
Управління освітою на державному і регіональному рівнях	В. Васильєв, М. Дарманський, Г. Єльнікова, Л. Колеснікова, В. Луговий, Г. Мартинов, С. Ніколаєнко та ін.
Управління загальноосвітнім навчальним закладом	Л. Даниленко, Г. Єльнікова, В. Лазарєв, М. Поташник, Н. Островерхова, Т. Рабченко та ін.
Застосування окремих технологій для поліпшення управління освітою	В. Гуменюк, Г. Дмитренко, Г. Єльнікова, О. Єльнікова, А. Єрмола, Г. Капто, М. Капустін, В. Лазарєв, О. Мойсєєв, Є. Павлютенков, М. Поташник, П. Третьяков та ін.
Моніторинг як інструмент управління освітою	В. Беспалько, Т. Борова, Л. Буркова, Г. Єльнікова, В. Кальней, К. Крутій, Т. Лукіна, О. Ляшенко, О. Майоров, З. Рябова, О. Севрук, С. Шишов, О. Юніна та ін.
Оцінювання як складова моніторингу якості освіти	В. Аванесов, О. Ануфрієва, І. Булах, В. Воротілов, Л. Гайнулїна, Л. Гриневиц, О. Жорнова, А. Забуліоніс, С. Клепко, І. Лікарчук, О. Овчарук, Л. Парашенко, С. Раков та ін.
Управління якістю освіти	Е. Коротков, Т. Лукіна, О. Ляшенко, Н. Островерхова, М. Поташник та ін.
Інноваційні підходи	В. Андрущенко, Л. Ващенко, І. Гаврищ, Л. Даниленко, Г. Єльнікова, В. Паламарчук та ін.
Інформатизація освіти засобами ІТ-технологій	В. Биков, Л. Забродська, В. Коробов, В. Ліпейко, А. Мартинов, В. Олійник, р. Осїпа та ін.

Продовження табл.

1	2
Інформаційне забезпечення системи управління освітою	Л. Гуменюк, Л. Даниленко, Л. Калініна та ін.
Компетентнісний підхід	В. Вербицький, Е. Зеєр, І. Зимня, О. Овчарук, О. Пометун, А. Хуторського, Ю. Швалб та ін.
Післядипломна освіта керівних кадрів	Б. Гадзецький, І. Жерносек, Н. Клокар, О. Мармаза, В. Маслов, В. Олійник, В. Пуцов, Т. Сорочан, К. Старченко та ін.
Професійна підготовка керівних кадрів для сфери освіти	Т. Андрющенко, Б. Бабенко, В. Берека, М. Вієвська, І. Гавриш, М. Гринькова, О. Гришко, С. Калашникова та ін.

У новітній період в Україні слід виділити роботи Г. Сльникової з питань адаптивного управління освітою; Л. Паращенко – щодо державного управління загальною середньою освітою; Т. Лукіної, О. Ляшенка – щодо управління якістю освіти; Л. Ващенко – щодо управління інноваційними процесами.

Останнім часом вийшли роботи В. Маслова та інших науковців, в яких висвітлено методологічні та технологічні засади компетентнісного управління загальноосвітніми навчальними закладами. Особлива увага приділяється технології управління аналітико-експертною діяльністю, з акцентом на контрольню-оцінювальній діяльності керівників шкіл [7]. Актуальний напрям, пов'язаний із аксіологічною парадигмою управління освітою, розробляється В. Крижком. Він розглядає аксіологічну парадигму в антологічній генезі та поліпарадигмальному полі [4]. Продовжують виходити роботи О. Ляшенка та інших авторів щодо організаційно-методичного забезпечення моніторингових досліджень якості загальної середньої освіти, в яких розробляються питання застосування варіативних технологій визначення рівня навчальних досягнень учнів середньої школи. Наголос у цих розробках робиться на управлінській складовій моніторингових досліджень. Особливу увагу необхідно звернути на підготовлені цими авторами, зокрема Т. Лукіною, науково-методичні засади розробки програми регіонального моніторингу якості загальної середньої освіти [12].

Необхідно також звернути увагу на відображення позиції держави стосовно програмного і нормативно-правового забезпечення системи управління освітою в Україні, що суттєво впливає на напрями розвитку теорії управління.

У 1993 р. Кабінетом Міністрів України була затверджена схвалена І з'їздом педагогічних працівників України Державна національна програма "Освіта" ("Україна XXI століття") та заходи щодо її реалізації. Один із розділів цієї програми був присвячений питанням управління освітою для створення цілісної системи управління освітою в Україні в умовах державотворення. Він також передбачав наукове обґрунтування нової

системи управління освітою; відпрацювання інноваційних моделей управління галуззю та важливих управлінських рішень, проведення експериментів на регіональному та місцевому рівнях [14].

У 2002 р. Президентом України було затверджено Національну доктрина розвитку освіти, до якої включено спеціальний розділ, присвячений управлінню освітою (розділ 10). Цей документ стимулював подальші наукові пошуки у сфері управління освітою і серед першочергових завдань називав налагодження високопрофесійного наукового, аналітичного, інформаційного супроводу управлінських рішень, тощо [18].

Етапним кроком стало прийняття постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку проведення моніторингу якості освіти” від 14 грудня 2011 р. № 1283, якою визначено механізм організації та проведення моніторингу якості дошкільної, позашкільної, початкової, базової і повної загальної середньої освіти, професійно-технічної, базової та повної вищої освіти. Основними завданнями моніторингу передбачено: отримання об’єктивної інформації про якість освіти, стан системи освіти, а також прогнозування її розвитку; оцінювання стану системи освіти відповідно до завдань державної політики в галузі освіти; забезпечення органів державної влади статистичною та аналітичною інформацією про якість освіти. Моніторинг проводиться на локальному, регіональному та загальнодержавному рівні [16].

У 2012 р. була оприлюднена Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012 – 2021 роки. Серед механізмів реалізації цієї стратегії передбачається і модернізація системи управління освітою. Більшість заходів, відображених у цьому документі, має організаційний характер, але поряд із тим передбачається і розробка ефективних механізмів взаємодії органів управління освітою, сім’ї, освітніх установ, дитячих і молодіжних громадських організацій у напрямі розвитку, виховання і соціалізації дітей та молоді, що безперечно стимулювало подальші наукові пошуки за цими напрямками [11].

Окремі питання освітою знайшли своє відображення в указах Президента України “Про невідкладні заходи щодо забезпечення функціонування та розвитку освіти в Україні” від 4 липня 2005 р. № 1013/2005, “Про додаткові заходи щодо підвищення якості освіти в Україні” від 20 березня 2008 р. № 244/2008, “Про заходи щодо забезпечення пріоритетного розвитку освіти в Україні” від 30 вересня 2010 р. № 926/2010 [15; 17; 19].

Розвиток педагогічного менеджменту в зарубіжних країнах наприкінці ХХ – початку ХХІ ст. відображено в працях таких науковців, як Б. Левін, Д. Янг, Д. Хопкінз, р. Бові, С. Болл, Е. Голд, р. Елмор, М. Фуллан, Л. Дарлінг-Геммонд, Л. Ерл, Ф. Хілі, Дж. Ді Стефано, Д. Джексон, Б. Лінгард, М. Петерс та інші. Особливу увагу привертають роботи, що висвітлюють теорію ефективної школи [23]. Цікавими є також роботи Д. Манна і В. Бриллера,

присвячені питанням становлення шкільного менеджменту на пострадянському просторі [6].

Значний вплив на керівників сфери освіти України і вітчизняних науковців з боку зарубіжних спеціалістів з освітнього менеджменту відбувся за період реалізації програми “Transformation school leaders group of the International Renaissance Foundation”, яка реалізовувалася в Україні, починаючи з 1993 р. Міжнародним фондом “Відродження”. Значну роль у реалізації цієї програми належить професору В. Бриллеру, який тривалий час працював в університеті Нью-Джерсі (США), у 2006-2007 рр. працював у Національній наглядовій раді при службі освітнього тестування з комп’ютерної та інформаційної грамотності, у 2005 – 2011 рр. брав участь у консультативній підтримці університетів Центральної Азії, В’єтнаму, Азербайджана тощо. Професор В.Бриллер є вихідцем з України (м. Харків).

Учасники програми “Transformation school leaders group of the International Renaissance Foundation” зробили значний внесок у розвиток як практичної, так і теоретичної управлінської складової системи освіти України (А. Срмола, В. Ліпейко, О. Светлична, П. Хобзей, Н. Чепурна, О. Щербаков та ін.).

У вітчизняній науковій літературі тенденції реформування середньої освіти розвинених англomовних країн у контексті глобалізації (в тому числі і напрямки розвитку шкільного менеджменту) у 1990-х рр. – на початку ХХІ ст. ґрунтовно висвітлено А. Сбруєвою. Вона висвітлює програми автономного шкільного менеджменту (school-based management) як найбільш поширений прояв децентралізації освітніх систем, що мав місце в контексті сучасних реформ в англomовних країнах. Засновуючись на поглядах науковців США Д. Девіда, Д. Мерфі і Л. Бека, вона розглядає п’ять можливих аспектів деволуції управлінських рішень:

- 1) фінансовий менеджмент;
- 2) менеджмент персоналу;
- 3) менеджмент навчального процесу (курукулуму);
- 4) стратегічний менеджмент;
- 5) організаційний менеджмент [22, с.125].

У 1990-х рр. продовжується активний розвиток теорії моніторингу якості освіти, який став основою для прийняття політичних рішень у галузі освіти. У більшості країн світу починають розуміти, що для того щоб формувати освітню політику потрібно знати провідні тенденції, адже без такої інформації шкільній адміністрації бракуватиме системності розуміння того, що відбувається у сфері вхідних ресурсів, процесів і конкретних результатів навчання [9, с. 32–33]. Крім того, вимогою часу стає створення комп’ютеризованих баз даних з питань освіти.

Характерною рисою для зарубіжних країн є посилення уваги батьківської громадськості і суспільства взагалі до якості надання освітніх послуг, що, у свою чергу, стимулює процеси державно-громадського

управління освітою. Процеси подальшої децентралізації управління освітою також потребують свого наукового обґрунтування. Усе зазначене знаходить відгук у розвитку теорії управління освітою.

У 1995 р. у Великій Британії починається розробка “Національної професійної кваліфікації для директорів” (National Professional Qualification for Headship (NPQH)). Одним із результатів цієї роботи стало введення Національних стандартів для директорів (National Standards for Headteachers) [1]. Розробка цього документа мала суттєвий вплив на розвиток прикладних аспектів теорії управління школою.

Слід зазначити, що створення цілісної концепції управління освітою, що було вперше запропоновано Ю. Конаржевським ще в 1991 р., залишається актуальним до цього часу і потребує подальшого теоретико-методологічного обґрунтування. Потрібно також наголосити, що затримка розвитку вітчизняної науки управління в ХХ ст. є результатом впливу політичних процесів на розвиток суспільства. Разом із тим, наукові праці українських та зарубіжних авторів, які з’явилися в кінці ХХ ст. і на початку ХХІ ст., суттєво поліпшили ситуацію, що склалася.

Виходячи з викладеного вище, можна зробити такі висновки:

1. Процеси демократизації суспільного життя, що охопили весь пострадянський простір після 1991 р., суттєво вплинули і на розвиток сфери освіти, зокрема спонукали подальші наукові пошуки в теорії управління освітою.

2. На початок 1990-х рр. теоретичні розробки в галузі управління освітою відставали від аналогічних процесів у розвинених країнах світу, що було обумовлено ціленаправленою ідеологізацією діяльності системи освіти в радянські часи і акцентуванням уваги на розвитку школознавства, яке віддавало перевагу реалізації функцій організації і контролю, а також практичній складовій діяльності навчальних закладів.

3. Більшість керівників освіти в Україні не були знайомі з надбаннями теорії західного менеджменту, зокрема освітнього, що можна розцінювати як суттєву прогалину в їх управлінській освіті. Це, у свою чергу, вплинуло на якість і глибину управлінських процесів у всіх типах навчальних закладів.

4. Серед напрямів у розвитку теорії управління освітою, які почали розвиватися як пріоритетні після 1991р., слід назвати управління якістю освіти, освітній моніторинг, інновації в освіті, освітні вимірювання, ІТ-технології в управлінні освітою, формування професійної компетентності керівників освіти тощо.

5. Суттєвим залишається відставання від розвинених країн світу щодо практичного формування і теоретичного підкріплення державно-громадської системи управління освітою, децентралізації управління освітою, підготовки керівних кадрів на засадах компетентнісного підходу тощо.

6. В Україні до цього часу немає цілісної, теоретично обґрунтованої концепції управління освітою, що створює певний управлінський хаос як у

теоретичних дослідженнях, так і в їх практичній реалізації в умовах глобалізації і мінливої ситуації в суспільстві.

7. Більшість підходів щодо вдосконалення управління освітою, які висвітлені в Національній стратегії розвитку освіти в Україні на 2012 – 2021 роки, є декларативними і не мають комплексного характеру і ґрунтового науково-теоретичного підкріплення.

Підводячи підсумки, слід зазначити, що до подальших напрямків досліджень даної проблематики ми відносимо розробку концепції управління освітою в Україні і розгляд впливу наукових досліджень з теорії управління освітою на її практичну складову.

#### Література:

1. *Байбородова С. В.* Подготовка руководителей образования в Великобритании / С. В. Байбородова [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://vestnik.yspu.org>

2. *Сльникова Г. В.* Наукові основи розвитку управління загальною середньою освітою в регіоні : монографія / Г. В. Сльникова. – К. : ДАККО, 1999. – 303 с.

3. История развития менеджмента и теории управления образованием [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://rudocs.exdat.com>

4. *Крижко В. В.* Антологія аксіологічної парадигми освіти : навч. посіб. / В. В. Крижко. – К. : Освіта України, 2005. – 440 с.

5. *Латышина Д. И.* История педагогики (История образования и педагогической мысли) : учеб. пособие / Д. И. Латышина. – М. : Гардарики, 2006. – 603 с.

6. *Мани Д.* Школьные администраторы России: глазами американских исследователей / Д. Мани, В. Бриллер // Директор школы. – 1996. – № 2. – С. 12–27.

7. *Маслов В. І.* Наукові основи та технології компетентного управління загальноосвітнім навчальним закладом : монографія / В. І. Маслов, О. С. Боднар, К. В. Гораш. – Тернопіль : Крок, 2012. – 320 с.

8. *Мескон М.* Основы менеджмента : [пер. с англ.] / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури. – М. : Дело, 1994. – 702 с.

9. Моніторинг стандартів освіти / за ред. А. Тайджмана і Т. Невіла Послтвейта. – Львів : Літопис, 2003. – 328 с.

10. Наукові основи управління школою : навч. посіб. для директорів шк. та ф-тів підготов. і підвищ. каліф. організаторів нар. освіти / за ред. Г. В. Сльникової. – Х. : ХДПІ, 1991. – 170 с.

11. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012 – 2021 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mon.gov.ua>.

12. Організаційн-методичне забезпечення моніторингових досліджень якості загальної середньої освіти : монографія / за ред. О. І. Ляшенко. – К. : Педагогічна думка, 2011. – 160 с.

13. Освітній менеджмент : навч. посіб. / за ред. Л. Даниленко, Л. Карамушки. – К. : Шкільний світ, 2003. – 400 с.

14. Про Державну національну програму “Освіта” (“Україна XXI століття”) : постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.1993 р. № 896 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

15. Про додаткові заходи щодо підвищення якості освіти в Україні : Указ Президента України від 20.03.2008 р. № 244/2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>.

16. Про затвердження Порядку проведення моніторингу якості освіти : постанова Кабінету Міністрів України від 14.12.2011 р. № 1283 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://osvita.ua>.

17. Про заходи щодо забезпечення пріоритетного розвитку освіти в Україні : Указ Президента України від 30.09.2010 р. № 926/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>.

18. Про Національну доктрину розвитку освіти : Указ Президента України від 17.04.2002 р. № 347/2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>.

19. Про невідкладні заходи щодо забезпечення функціонування та розвитку освіти в Україні : Указ Президента України від 04.07.2005 р. № 1013/2005 // Президент України : офіц. інтернет-представництво [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

20. Прокопенко Л. Л. Становлення державного управління освітою в Україні: історико-теоретичний аспект / Л. Л. Прокопенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua>.

21. 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.

22. Сбруєва А. А. Тенденції реформування середньої освіти розвинених англосовітських країн в контексті глобалізації (90-ті рр. XX – початок XXI ст.) : монографія / А. А. Сбруєва. – Суми : Сум. обл. друкарня ; Козацький вал, 2004. – 500 с.

23. Уилмс Д. Эффективность школ: исследования, подходы, критерии / Д. Уилмс // Директор школы. – 1995. – № 5. – С. 30–34.

24. Управление развитием школы : пособие для рук. образовательных учреждений / под ред. М. М. Поташника и В. С. Лазарева. – М. : Новая шк., 1995. – 464 с.

Надійшла до редколегії 24.03.2014 р.



С. О. ГАЙДУЧЕНКО

## ІНСТИТУАЛІЗАЦІЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

*Проаналізовано існуючі передумови для інституалізації організаційної культури у вітчизняному публічному управлінні. Визначено й обґрунтовано інституціональні основи формування та розвитку організаційної культури у вітчизняному публічному управлінні та актуальність їх запровадження.*

**Ключові слова:** організаційна культура, інституалізація, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, лідерство, глобалізація, інтеграція.

*The article is devoted the analysis of pre-conditions of insttutalization of organizational culture in public administration. Certainly and grounded institutional bases of forming and development of organizational culture in public administrationand actuality of their introduction.*

**Key words:** organizational culture, insttutalization, public and local self-government authorities, leadership, globalization, integration.

Аналіз сучасних тенденцій розвитку публічного управління виявив його основні стратегічні характеристики, на сьогодні визначають якість публічних послуг, а саме: орієнтація діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування на інтереси громадянина; застосування ринкових підходів до надання державних послуг; оцінювання діяльності службовців з участю громадськості; відкритість і підзвітність влади громадськості; забезпечення співробітництва між владою, громадськістю та бізнесом тощо. Усе це потребує від “слуг народу” і самого народу відповідного взаєморозуміння та толерантності, які виникають у результаті культурного діалогу між ними. Такий культурний діалог можливий тільки за умови інституалізації організаційної культури в публічному управлінні і громадянському суспільстві (на етапах його професіоналізації). Безумовно, процес цей є складним і тривалим, але вкрай необхідним в умовах відсутності в нашій державі певної ідеологічної роботи.

У світі відбувається інтенсивний процес інтеграції і глобалізації, який також вимагає від вітчизняних чиновників певного рівня організаційної культури. Усе це актуалізує процес інституалізації організаційної культури в публічному управлінні як передумови її запровадження.

Культурологічна проблематика в державному управлінні пострадянських держав актуалізувалася в наукових дослідженнях лише на початку третього тисячоліття, тоді як науковці провідних країн світу почали такі дослідження на десятиліття раніше.

Вивченню особливостей внутрішньої інтеграції службовців у колективі і професійному середовищі взагалі, а також зовнішньої адаптації будь-якої організації сфери публічного управління в складних умовах сьогодення з використанням окремих складових організаційної культури присвятили свої дослідження небагато зарубіжних (переважно російських) і вітчизняних дослідників. Це такі автори, як Г. Атаманчук, О. Віханський, Б. Гаєвський, О. Грудасова, Л. Григоришина, Н. Коломієць, О. Кочеткова, С. Літов, А. Ліпенцев, Н. Липовська, М. Магура, О. Оболенський, Л. Пашко, М. Пірен, В. Пожальюк, В. Ребало, Е. Сергієнко, Т. Соломандіна, М. Субочев, Е. Шейн та ін.

Проте залишається низка невирішених проблем, які суттєво гальмують упровадження системи організаційної культури в публічному управлінні. Однією із таких проблем є інституалізація організаційної культури в публічному управлінні.

Метою статті є аналіз існуючих передумов для інституалізації організаційної культури у вітчизняному публічному управлінні та обґрунтуванні інституціональних основ її формування та розвитку. Для цього необхідно розглянути деякі теоретичні положення, які стосуються управління організаційною культурою.

Наразі уже не викликає сумніву той факт, що першопричиною і рушійною силою формування та розвитку організаційної культури є необхідність пошуку оптимальних рішень проблем двоякого роду: між організацією та суспільством, а також між менеджментом і персоналом організації. У першому випадку вирішуються проблеми виживання, розвитку і адаптації організації в зовнішньому конкурентному середовищі, у дуже динамічних соціальних, економічних і політичних умовах, а у другому – проблеми внутрішньої інтеграції, концентрації персоналу навколо оновлених цілей та цінностей організації.

На сучасному етапі розвитку прогресивної світової спільноти організаційна культура провідних підприємств, адміністративних органів та установ стає стратегічним фактором, який забезпечує орієнтацію всіх підрозділів і персоналу на загальні цілі, на мобілізацію творчих здібностей співробітників і менеджерів, їх продуктивну взаємодію. Поступово вона набуває якості синергетичної організаційної культури, яка акумулює принципи самоорганізації всіх працюючих заради розвитку організації. Їй притаманні взаємна повага, довіра та партнерство усіх членів організації незалежно від їх посадового статусу, взаємодії формальної та неформальної структур у досягненні загально організаційних та особистісних цілей. Тепер людські ресурси стають найціннішим капіталом, від розвитку та творчості якого залежить ефективність використання інших ресурсів організації. В умовах поширення інформатизації державного управління, підвищення загальноосвітнього і культурного рівня людських ресурсів культура особистості поступово виходить на передній план.

На жаль, на сучасному етапі реформування адміністративної системи і державного управління України організаційно-культурні аспекти поки що не знайшли відповідного застосування в управлінській практиці. Їх упровадження пов'язане з переходом державного управління до нової моделі публічного управління, яка орієнтована на відкритість суспільству та досягнення соціально значущих результатів.

Організаційна культура як феномен є відносно новим і складним поняттям, яке відображає взаємодію та взаємовплив двох інших феноменів – організації і культури кожного її суб'єкта. При цьому організація є вихідним продуктом культури суспільства, в якому вона формується, а людина як індивід, особистість, суб'єкт діяльності і індивідуальність є інтегративними. Та й саме поняття “організаційна культура”, з цієї ж точки зору, є комплексним та інтегративним, а також таким, яке охоплює систему інститутів, що спрощують і оптимізують взаємодію людей при досягненні всіх цілей. Значні досягнення у спрощенні та оптимізації взаємодії службовців стають реальними з появою теорії тезаурусів, які тлумачать як орієнтуючий комплекс, що властивий людині в повсякденному житті і базується на основі розподілу на “своїх” і “чужих”, а також як новий систематизований набір засвоєних соціальним суб'єктом знань, які існують для нього засобом орієнтації в зовнішньому середовищі, крім того, знань, які безпосередньо не пов'язані з орієнтуючою функцією, але розширюють розуміння суб'єктом себе і світу, дають імпульси для радісного, цікавого, багатогранного життя [2, с. 67] та трудової діяльності.

Існує багато наукових теорій у суспільнознавчих дисциплінах, проте знання саме тезаурусної теорії більш за все допомагають зрозуміти поведінку службовців і вплинути на неї при необхідності під час адаптації в новому колективі, зміні стратегічних цілей і завдань організації, впливу інтеграційних і глобалізаційних процесів, що породжують зміну соціокультурних і управлінських парадигм. Адже службовець – публічна особа, від рішень якої часто залежать доля і здоров'я наших громадян. Тим більше, що сучасна парадигма публічного управління базується на передових підходах менеджменту, коли його рівень залежить від здатності органів державної влади та органів місцевого самоврядування підпорядкувати свою діяльність інтересам громадян; використання в діяльності ринкових підходів, забезпечення високої якості публічних послуг; налагодження партнерських відносин у трикутнику “влада-бізнес-громада”; забезпечення відкритості влади й співучасті громадян в управлінні; постійного вдосконалення публічного менеджменту та розвитку його працівників.

Для цього необхідно формувати і розвивати таку організаційну культуру в публічному управлінні, яка б була зрозуміла і прийнятна, не потребувала суттєвого переконструювання службовцями нових ідей і сприяла продуктивному діалогу при зіткненні їх із “чужими” організаційними культурами. При цьому варто “зробити ставку” на суттєве

збагачення тезаурусу службовців лідерською компонентою, забезпечуючи таким чином зростання їх професійної компетентності, сміливості і креативності у прийнятті рішень, толерантності до “чужих” культур тощо. До того ж, людські ресурси на даному етапі розвитку державного управління стають стратегічною складовою державної кадрової політики в цей доленосний час для нашого громадянського суспільства, яке опинилося між західною і східною культурами і має перед собою досить складне завдання толерантного культурного діалогу і глибокого та конструктивного тезаурусного збагачення. При цьому дуже важливо, щоб вітчизняне публічне управління разом із суспільством зберегло свої національні коріння, забезпечило державні інтереси і дало “зелене світло” на шляху професійного зростання молоді, яка має більш гнучкі і адаптивні тезауруси.

Досягненню вищезначених цілей може сприяти також теоретичне і практичне тектологічне підґрунтя формування та розвитку організаційної культури, яке базується на системності і глибокому узагальненню досліджень відомого російського дослідника О. Богданова, побудованих на загальній, особистій та народній тектології. Тектологія – наука організації та самоорганізації, завдання якої систематизувати організаційний досвід, поступово стає об’єднуючою для всіх сучасних наукових напрямків організаційно-культурної тематики: управління персоналом, менеджмент, організаційна культура, організація праці тощо. Об’єднати їх може основна ідея тектології, яка ототожнює організацію з системами різних рівнів – від мікросвіту до біологічних і соціальних на засадах єдності і об’єктивності законів організації об’єктів. Вона також сприяє точності формулювання задачі і способу її вирішення. Учений вважав, що будь-яка людська діяльність об’єктивно є як організуючою, так і дезорганізуючою, і розглядати її необхідно “як деякий матеріал організаційного досвіду і досліджувати з організаційної точки зору” [1, с. 69]. При цьому він наголошував, що “будь-яка задача може і повинна розглядатися як організаційна” [1, с. 190].

Дослідники констатують, що в Україні, як і в інших пострадянських державах, поступово відбувається трансформація системи державного управління, яка проявляється у видозмінненні та руйнуванні раніше існуючих форм організації і об’єднуючих її систем. Зрозуміло, що саме в цей період дуже важливо сформувати повноцінні і результативні складові системи державного управління, а особливо організаційної культури, як його потужного додаткового ресурсу, який має необмежений вплив на особистість службовця і його професіоналізм.

У цьому зв’язку слід віддати належне О. Богданову, який століття назад запропонував особисту тектологію – науку про організацію особистої життєдіяльності. Її основою він вважав свідомість і самосвідомість, бажану тотожність свідомості і буття, дійства і буття. Він був упевнений, що свідомість і самосвідомість є “дзеркалом”, яке відображує організаційні зв’язки, принципи і функції, а також є основним принципом менеджменту,

який сприяє проявленню у працюючих самопізнання, самовиховання, самоуправління. Вчений стверджує, що “у кожної людини є своя маленька і недосконала, стихійно побудована тектологія” [1, с.132], але вона не індивідуальна, а отримана із соціального середовища шляхом спілкування з іншими людьми. Завдяки цьому спілкуванню людина накопичує “левову” долю свого досвіду та методів його застосування. Він підтримав і розвинув ідеї Сократа і Аристотеля про необхідність існування загальних норм і методів організації життєдіяльності, які сприяють взаєморозумінню і згоді людей. Саме ця необхідність обумовлює наразі інституалізацію організаційної культури в сучасному публічному управлінні, яка має наведене вище наукове підґрунтя (сучасна парадигма публічного управління, тектологічні закономірності життєдіяльності людини, тезаурусні властивості особистості, інституціональні засади тощо).

Інституалізація взагалі розглядається як перетворення будь-якого явища або дійства в організований інститут чи упорядкований процес з визначеною структурою відносин, ієрархією влади, дисципліною, правилами поведінки. Цей процес включає два етапи: обґрунтування і закріплення суспільних та управлінських (політичних, соціальних, економічних, духовних тощо) відносин в нормах (правилах, положеннях, настановах і таке інше) права і моралі; формалізація та упорядкування цих процесів [3].

У випадку інституалізації організаційної культури у сфері публічного управління її формування та розвиток виступають як об’єктивний процес і, разом з тим, багатофакторний, складний і такий, який потребує спеціальної системи управління і змін. Це пов’язано з тим, що взаємодія співробітників відбувається в системі об’єктивних відносин у процесі професійної діяльності на існуючому організаційно-культурному рівні, який безпосередньо і опосередковано впливає на успішність цієї діяльності. При цьому більш доречним є визначення терміну “інституалізація” як процесу закріплення соціальної й управлінської практики до рівня інституту (законодавче оформлення статусу та нормативно-правової бази, формування організаційної структури, матеріальних та людських ресурсів тощо), який супроводжується упорядкуванням, формалізацією та стандартизацією будь-яких колективних зв’язків і відносин. Це процес створення і наступного прийняття співробітниками тих чи інших інституціональних кодексів поведінки; норм, цінностей і принципів управління, а також чіткої управлінської стратегії, яка пов’язана з правовим статусом організаційної культури як інституту. Він також асоціюється з діяльністю, яка спрямована на соціалізацію індивіда у професійному середовищі, на накопичення ним соціального та професійного досвіду, на визначення ціннісних орієнтирів у професійній діяльності тощо. Урешті-решт, таку діяльність можна розглядати як процес формування суб’єкта діяльності і суб’єкта суспільних відносин, а службовець, охоплений цією діяльністю, є одночасно об’єктом і суб’єктом цього процесу.

Аналіз сучасних концепцій організаційної культури підтвердив ключову роль організаційної культури у професійній діяльності, а також дозволив виявити низку загальних ознак, які ідентифікують її в організації і слугують основними критеріями необхідності її інституалізації:

– інтегральний характер, що пов’язує нову якість організації з повною зміною організаційної культури;

– історично визначений тип, який відображує не тільки динаміку розвитку колективу, а й соціально-історичні аспекти внутрішнього та зовнішнього середовища;

– інституційний ціннісний орієнтир, що визначає вектор розвитку системи норм і правил організації;

– обов’язковий соціальний портрет, який відображує дійсну позицію кожного члена колективу по відношенню до реалізації соціальних потреб;

– базис, який забезпечує розвиток організації в площині галузевого професійного напрямку діяльності;

– стійке колективне “ядро” або внутрішня організаційна домінанта, зміни якої приведуть до повної зміни організаційної культури (наприклад, матеріальні фонди, стратегічні цілі, правові норми тощо).

Отже, інституалізація організаційної культури в публічному управлінні – це багатогранний процес, що пов’язаний з різноманітними людськими діями, які включають не тільки формування інститутів, а й конструювання цієї діяльності. Наприклад, у багатьох розвинутих країнах світу органи виконавчої влади активно впроваджують і використовують системи управління якістю з метою поліпшення обслуговування та захисту інтересів громадян, забезпечення прозорості власної діяльності, задоволеності громадян та їх довіри до влади. Для поліпшення впровадження систем управління якістю у специфічній сфері діяльності органів виконавчої влади, державних установ і організацій, міжнародна організація зі стандартизації ISO підготувала міжнародну робочу угоду IWA 4, яка була прийнята в Україні як національний стандарт. Починаючи з 01.04.2010 р., в Україні діє друга редакція цього стандарту ДСТУ IWA 4:2009 “Система управління якістю. Рекомендації з використання ISO 9001:2008 в суб’єктах місцевого самоврядування”. Проте цей стандарт тільки опосередковано стосується організаційної культури в публічному управлінні і не передбачає її інституалізації.

Очевидно, що така ситуація в умовах інтенсивної трансформації вітчизняного публічного управління не є прийнятною і такою, яка сприяє цьому процесу. Наразі перед науковцями стоїть проблема обґрунтування інтерпретації поняття “інституалізація організаційної культури”; дослідження сутності механізму інституалізації організаційної культури; визначення напрямків та меж його дослідження тощо. На нашу думку, інституціональний підхід до формування та розвитку організаційної культури в публічному управлінні має спиратися також на системний аналіз явищ і процесів, пов’язаних з внутрішньою інтеграцією, концентрацією службовців навколо

оновлених цілей та цінностей організації, а також із виживанням, розвитком і адаптацією організації в зовнішньому конкурентному середовищі, у змінених соціальних, економічних і політичних умовах. Цей підхід передбачає використання сукупності організаційних, адміністративних, правових, соціально-психологічних тощо методів, які забезпечать функціонування усього механізму інституалізації організаційної культури, а саме:

- а) формулювання концепції інституалізації організаційної культури;
- б) формування моделі системи організаційної культури;
- в) визначення і розробка пакету необхідних нормативно-правових документів;
- г) управлінська діяльність з упровадження системи організаційної культури (цілепокладання, прогнозування, проектування, прийняття управлінських рішень, планування, контроль тощо).

Отже, методологія інституалізації організаційної культури передбачає сукупність методів різнопланових соціологічних досліджень, системного аналізу, а також формалізації існуючих і нових культурологічних компонентів. Цілком можливо, що у процесі інституалізації організаційної культури з'являться підсистеми, які базуються на її ключових складових і на ієрархічних рівнях управління.

На підставі вищевикладеного можна припустити, що термін “інституалізація організаційної культури” в публічному управлінні означає процес перетворення усталених відповідних неформальних норм внутрішньої і зовнішньої комунікації співробітників організації у процесі їх професійної діяльності у формалізовані законодавчі норми, які забезпечують упорядкований і результативний процес публічного управління. Що стосується напрямків і меж дослідження процесу інституалізації організаційної культури в публічному управлінні, то вони можуть бути представлені чотирирівневою соціокультурною моделлю конструювання інституту організаційної культури, а саме: державними службовцями безпосередньо, науковцями, фахівцями та громадянами як споживачами публічних послуг. Важливо, що кожний з цих рівнів внесе своє власне бачення і розуміння організаційної культури, свої групові цінності та стереотипи. Підставою такого конструювання є соціокультурні межі між визначеними рівнями, які повною мірою охоплюють культурологічні проблеми публічного управління і його бажані перспективи, а результатом може бути багатопрофільна картина поточного та переважного стану його організаційної культури. До того ж, важливою є участь у такому конструюванні громадянського суспільства, яке за останнє десятиріччя досить інтенсивно трансформується в інформаційне і потребує відповідного культурологічного рівня надання їм публічних послуг.

Подальші дослідження процесу інституалізації організаційної культури в публічному управлінні можуть бути зосереджені на специфічних особливостях її стандартизації у вітчизняних органах державної влади і

органах місцевого самоврядування, а також на використанні прогресивного світового досвіду в процесі формування та розвитку організаційної культури вітчизняної управлінської еліти.

Література:

1. Богданов А. А. Всеобщая организационная наука. Тектология. Кн. 1 / А.А. Богданов. – М., 1989. – 304 с.
2. Луков Вал. А. Тезаурусы: Субъективная организация гуманитарного знания / Вал. А. Луков, Вл. А. Луков. – М. : Изд-во Нац. ин-та бизнеса, 2008. – 215 с.
3. Институалізація / [Електронний режим] // Вікіпедія. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org>.

*Надійшла до редколегії 29.01.2014 р.*

УДК: 351:316.3

*О. А. КОТУКОВ*

## **ФЕНОМЕН ГЛОБАЛІЗАЦІЇ ТА ЙОГО ВПЛИВ НА СУЧАСНЕ ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**

*Досліджено феномен глобалізації, визначено етапи процесу глобалізації, доведено, що сьогодні людство знаходиться на етапі постіндустріальної глобалізації, яка вимагає нових підходів до державного управління.*

**Ключові слова:** глобалізація, державне управління, зв'язки, відносини, вплив, суспільство, розвиток.

*The phenomenon of globalization has been studied; the stages of globalization process have been determined. It has been proved that nowadays the humanity undergoes the process of post-industrial globalization, which requires new approaches to public administration.*

**Key words:** globalization, public administration, ties, relations, influence, society, development

Однією з центральних проблем сучасної державноуправлінської науки є вивчення процесів глобалізації та їх впливу на діяльність органів влади різних рівнів. Ця тема має неабияку значущість у зв'язку з тими геополітичними, економічними та соціально-політичними змінами, які відбулися у світі за останні два десятиліття. Масштаби цих змін великі і значні. Саме тому виникає необхідність у цілісному теоретичному розгляді питань, пов'язаних з глобальними процесами сучасності та їх наслідками для



країн, які знаходяться у стадії трансформації. При цьому необхідним є вивчення не суто державноуправлінських наслідків глобалізації, а узагальнення і систематизація наукових досліджень, які розглядають економічні, політичні, етнокультурні, соціальні, технологічні, інформаційні та інші аспекти глобалізації. Саме такий системний підхід дозволить дати розуміння фундаментальних основ глобалізації та її впливу на державноуправлінські відносини в Україні.

Вивченням особливостей державного управління в Україні в умовах європейської інтеграції займалися такі українські дослідники, як Ю. Ковбасюк, В. Трошинський, Ю. Сурмін, М. Білинська, В. Малащенко, В. Гошовська, В. Загорський, М. Іжа, С. Серьогін, В. Бакуменко, В. Бодров, І. Грицяк, О. Ігнатенко, В. Князев, А. Михненко, П. Надолішній, І. Розпугенко, В. Сороко, С. Телешун та ін. Між тим, питання теоретичного обґрунтування негативних і позитивних наслідків впливу процесів глобалізації на характер та зміст державного управління поки що не знайшов належного висвітлення у вітчизняній науковій літературі.

Метою статті є історико-гносеологічний аналіз сутності та особливостей процесу глобалізації та визначення його впливу на розвиток сучасного державного управління.

Як зазначається в Енциклопедії державного управління, процес глобалізації означає, що наше життя все більше проходить під впливом подій, що відбуваються навколо нас, але рішення приймаються на великій відстані від нас. Виходячи з цього відзначається, що головною ознакою глобалізації є те, що географічна відстань стає доцільністю, яка зменшується, і що територіальні межі, як, наприклад, між національними державами, стають менш важливими. При цьому глобалізація висуває на перший план як поглиблення, так і розширення політичного процесу в розумінні того, що місцеві, національні і глобальні події (або, можливо, місцеві, регіональні, національні, міжнародні і глобальні події) постійно взаємодіють [6]. Отже, завдяки глобалізації якісно змінюється процес державного управління, який відбувається в умовах “стирання кордонів” та постійних взаємодій і комунікацій між різними суб’єктами, що беруть участь у прийнятті та реалізації управлінських рішень.

Варто відзначити, що проблема розуміння глобалізації, її сутності, рушійних сил і наслідків, отримала достатню розробку в зарубіжній науковій літературі. Глибокий філософський аналіз з точки зору формування соціальних умов для виникнення феномена глобалізації зроблений у працях відомого німецького вченого, засновника теорії історичного матеріалізму, К. Маркса (1818 – 1883 рр.). Він розглядав глобалізацію як наслідок інтенсифікації взаємодії різних соціальних суб’єктів в економічній сфері. Зокрема, він підкреслював, що взаємодія – це перше, що виникає перед нами, коли ми розглядаємо рухому матерію в цілому. При цьому він критикував більш ранніх філософів за недостатню увагу, яку вони приділяли суспільній

взаємодії. На його думку, “коли ми піддаємо розумовому аналізу природу чи історію людства, або нашу власну духовну діяльність, то перед нами спочатку виникає картина нескінченного сплетіння зв’язків, взаємин” [10, с. 20]. Слово “глобалізація” (у значенні “інтенсивна міжнародна торгівля”) Карл Маркс вжив в одному з листів своєму однодумцю Ф. Енгельсу (1820 – 1895 рр.) в кінці 1850-х рр. Так, зокрема, К. Маркс писав: “Тепер світовий ринок існує насправді. З виходом Каліфорнії та Японії на світовий ринок глобалізація відбулася” [1, с.192].

До речі, користуючись визначенням К. Маркса, можна констатувати, що перша хвиля глобалізації закінчилася в 1930-і рр., після того як всі розвинені країни, зокрема США та Японія, перейшли до політики жорсткого протекціонізму, що викликало різке згорання міжнародної торгівлі [16, с. 284].

Між тим, саме К. Маркс відкрив науковий дискурс про глобалізацію та її роль у розвитку світової цивілізації та суспільних відносин. І саме після К. Маркса вчені стали приділяти велику увагу соціальному та економічному розвитку в контексті впливу глобальних, загальнолюдських відносин, уникаючи традиційних просторових рамок – держави, країни, регіону.

Так, російський філософ і вчений К. Цюлковський (1857 – 1935 рр.) у своїх наукових працях розглядав людство як єдиний організм, цілісне утворення, що має кілька стадій розвитку. Першою є ембріональна стадія – виникнення, життя і розвиток людства на Землі. Вихід у навколосезний космос, на думку К. Цюлковського, – це друга фаза еволюції людства [22].

Розвиваючи цю традицію і розглядаючи глобалізацію з точки зору екзистенціалізму, німецький філософ М. Хайдеггер (1889 – 1976 рр.) відзначає, що “для людини мислячої характерно прагнення всюди бути вдома в сукупному цілому, у всьому всесвіті. Це ціле і є наш світ – він наш дім” [20, с. 147].

Загалом, сьогодні серед учених точаться активні суперечки: одні вважають, що процес глобалізації бере початок в останній чверті ХХ ст. [3]; на думку інших, однією з передумов сучасного процесу глобалізації стали процеси, що відбувалися ще на розквіті людства між різними племенами і народами (захоплення одного народу іншим, формування і розпад імперій тощо). Низка дослідників, зокрема, нобелівський лауреат, американський економіст Л. Кляйн (1920 – 2013 рр.), стверджують, що глобалізація існувала не тільки в останні два століття, але і в інші епохи, включаючи давню історію. Підтримуючи цю думку, один найвідоміших соціологів сучасності І. Валлерстайн (1930 р.н.) говорить про те, що і в Римській імперії, і в Стародавньому Китаї в епоху античності існувала глобальна економіка, яку він назвав “світ-системою” [27, с. 16]. І. Валлерстайн розглядає глобалізацію як “соціальний процес, що завершився в ХVІІ столітті, у зв’язку з формуванням світової системи капіталізму, що поширилася на всю землю”. Ця сучасна світова система капіталізму, на думку І. Валлерстайна, з’явилася

у зв'язку з кризою феодалізму, збільшенням технологічних інновацій і розростанням загальносвітової торговельної системи. “Відтоді, як світова система підтримала особливості розвитку Європи, глобалізація, яка не має конкретної матеріальної форми, стала феноменом” [28]. Схожої думки дотримується і російський учений Ю. Яковець (1929 р.н.), який вважає, що процес глобалізації не є новим, “хоч і тисячі років тому локальні культури і цивілізації виникали, здавалося б, ізольовано, численні ниточки культурних, торгово-економічних зв'язків між ними століття за століттями зміцнювалися і примножувалися, охоплюючи населену частину земної кулі від півночі до екватора. Це дає всі підстави говорити про історичний процес розвитку людства в цілому, зміну світових цивілізацій” [23, с. 12].

Активне вивчення сутності та наслідків нової стадії глобалізації, що за ознаками деяких дослідників почалася після Другої світової війни [5; 12;13], почалося в 1970-х рр. Старт цьому процесу надала розроблена в 1972 р. американськими науковцями Дон. Медоуз (1941р.н.), Ден. Медоуз (1942 р.н.) і Й. Рандерсом (1945 р.н.) для Римського клубу доповідь під назвою “Межі зростання”, яка стала одним з перших досліджень на тему вивчення глобальних проблем людства [11]. У цій доповіді достатньо переконливо показувалася помилковість глибоко вкоріненого в сучасній цивілізації прагнення до зростання, в першу чергу, до розширення промислового виробництва. При цьому, використовуючи комп'ютерне моделювання, закріплювалася думка про необхідність припинення зростання населення Землі та матеріальних благ, які виробляються. Також у ній йшлося про широмасштабність глобальних проблем у сучасному світі, що викликає необхідність спільними зусиллями світового співтовариства під керівництвом світового уряду почати роботу щодо їх вирішення. Доповідь викликала запеклі суперечки і вельми неоднозначну реакцію в науковому середовищі.

У 1974 р. американець М. Месарович (1928 р.н.) і німець Е. Пестель (1914 – 1988 рр.), узагальнивши результати прогонів авторів першої доповіді, представили Римському клубу другу доповідь під назвою “Людство на роздоріжжі”, що у відповідь на критику ідеї “нульового зростання” запропонували концепцію “органічного зростання”, згідно з якою кожен регіон світу має виконувати свою особливу функцію, подібно клітці живого організму. Органічний розвиток, як зазначали М. Месарович і Е. Пестель, – це системний і взаємозалежний розвиток, коли жодна підсистема не може змінюватися на шкоду іншій, і прогрес в одній з них можливий тільки за умови прогресивних процесів в інших [4]. Але це і багатоаспектний розвиток, за якого кожна підсистема змінюється по-різному і характер зміни з часом стає іншим. Щоб забезпечити несуперечливість світу, цілі його розвитку, як відзначали М. Месарович і Е. Пестель, повинні бути гармонійно скоординовані. “Вирішення кризових ситуацій залежатиме від того, який з двох шляхів – недиференційоване зростання, що неминуче веде до катастрофи, або органічне зростання і розвиток обере людство” [25].

Концепція “органічного зростання” була цілком прийнята Римським клубом і до цих пір залишається однією з основних ідей, що відстоюються багатьма його членами.

Згодом, у 1977 р., Президент Римського клубу А. Печчеї (1908 – 1984 рр.) у роботі “Людські якості”, продовжуючи обговорення теми розвитку людства і проблем, що перед ним стоять, виклав основи своєї теорії “постіндустріальної економіки”, що, зокрема, полягає в необхідності стримання зростання кількості населення землі, відходу від політики “необмеженого споживання”, формування нових культурних цінностей, розвитку науки з метою збереження ресурсів планети [14].

Доповіді клубу викликали серйозні суперечки і змусили наукову думку активізувати свої дослідження глобальних проблем. У 1980-і рр. вийшла низка робіт, присвячених цій темі. Відзначимо, що серед сучасників наукової дискусії, вперше термін “глобалізація” було використано в 1982 р. британським соціологом р. Робертсоном (1938 р.н.), який дав йому наукове обґрунтування, зазначивши, що глобалізація – це процес всезростаючого впливу на соціальну дійсність окремих країн різних факторів міжнародного значення: економічних і політичних зв’язків, культурного та інформаційного обміну тощо [26]. Вивчаючи структуру глобалізації, р. Робертсон зазначав, що “аналітично глобалізація включає в себе серію динамічних відносин між суспільством, особистостями, міжнародною системою і людством. Емпірично глобалізація є з’єднанням різних форм життя” [Там же]. Одним з перших р. Робертсон указав на значну роль глобалізації в розвитку суспільства, і пов’язав тенденції глобалізації з модернізацією та інформатизацією.

Величезний вплив на наукову та політичну думку щодо глобальних процесів зробили події у світі кін.1980-х – поч.1990-х рр. Падіння Берлінської стіни, об’єднання Німеччини, утворення Євросоюзу, розпад СРСР сильно змінили геополітичну карту світу.

Під впливом цих подій у 1989 р. виходить стаття американського філософа Ф. Фукуяма (1952 р.н.) “Кінець історії”, в якій автор в апологетичному дусі звеличує нову стадію глобалізацію, засновану на ідеології лібералізму і демократії. У 1992 р. Ф. Фукуяма видав книгу “Кінець історії і остання людина”, в якій проголосив, що поширення ліберальних демократій у всьому світі може свідчити про кінцеву точку соціокультурної еволюції людства і стати остаточною формою людського урядування [19]. Сучасний етап глобалізації Ф. Фукуяма розглядав як остаточний і безповоротний триумф лібералізму і демократії в усьому світі. Перемога лібералізму, що просувається Сполученими Штатами, як зазначав Ф. Фукуяма, неминуча, бо несе в собі виняткове благо, прогрес і процвітання всьому людству. При цьому Ф. Фукуяма виділяє декілька основних принципів нового світового порядку:

– переконання, що характер внутрішнього режиму кожної країни впливає на її зовнішню політику – і вже тому не може не бути предметом інтересу і тиску з боку ліберально демократичних суспільств;

– скептицизм відносно як легітимності, так і ефективності механізмів міжнародного права і міжнародних інституцій у справі забезпечення безпеки і справедливості.

– упевненість у тому, що економічна та військова міць розвинених західних країн, зокрема США, повинна використовуватися в політичних цілях, для вирішення завдань соціального характеру [18].

На початку і першій половині 1990-х рр. багато зарубіжних політологів, економістів, футурологів, перебуваючи під впливом ідей Ф. Фукуями, розглядали процес глобалізації як виключно позитивне явище, яке, хоча і має низку негативних рис, але надає людству величезні можливості і блага. Глобалізація представлялася, в першу чергу, як небачена за всю історію людства технологічна революція, здатна радикально перетворити життя людей. Так, зокрема, французький політик і футуролог Жак Атталі (1943 р.н.) вітав розвиток технологій у сфері комунікацій, зв'язку, освоєння космосу, створення Інтернету, які, на його думку, ведуть до розчинення державних, економічних і національно-етнічних кордонів і глобальної космополітизації людства, яке буде управлятися єдиним світовим урядом [24].

У 1990-х рр. на підтримку ідей глобалізації висловлюється і американський політолог З. Бжезінський (1928 р.н.). У своїх роботах він прагне обґрунтувати необхідність американського панування в усьому світі. США, на думку З. Бжезінського, є еталоном наслідування і прикладом для всього світу у всьому: науці, економіці, демократії і культури, саме тому вони повинні взяти весь світ під своє управління [2].

Зазначені ідеї підкріплювалися в межах низки економічних теорій. Так, зокрема, в межах теорії неолібералізму, теоретичні засади якої були сформовані працями американців Р. Манделла (1932 р.н.) і М. Флемінга (1911 – 1976 рр.), стверджувалося, що основою глобалізації виступають як об'єктивні фактори (неухильний прогрес продуктивних сил), так і низка суб'єктивних факторів і сил. Провідна ідея глобалізації, на їх думку, полягає в повсюдному і неконтрольованому поширенні вільного ринку як екстенсивно – у міжнародному масштабі, так і інтенсивно – на всі сфери життя суспільства [9, с. 456–470].

Між тим, після низки криз, зокрема, світової фінансової, яка відбулася в 1997-1998 рр., а також під час підбиття підсумків ліберальних реформ, що проводилися в багатьох країнах у 1990-і рр., у політичних і наукових колах все більше збільшувалися критичні оцінки процесів глобалізації. Такі американські економісти, як лауреати Нобелівської премії Дж. Стігліц (1943 р.н.) і П. Кругман (1953 р.н.), що спочатку підтримували неоліберальну глобалізацію на початку 1990-х рр., почали переосмислювати свої первинні погляди. Вони почали схилитися до думки, що глобалізація стає абсолютно некерованою і небезпечною, і якщо вона надалі буде розвиватися зовсім безконтрольно, то принесе людству набагато більше шкоди, ніж користі.

Так, зокрема, Дж. Стігліц у своїй роботі “Глобалізація: тривожні тенденції” [17], визначаючи глобалізацію як усунення бар'єрів на шляху

вільної торгівлі та щільну інтеграцію національних економік, підкреслював, що діяльність Міжнародного валютного фонду (МВФ), який розробляє світову макроекономічну політику, посилює глобальну нестабільність, сприяючи збільшенню рівня безробіття і корупції, загостренню екологічних проблем, розпаду сталих соціальних структур, утиску інтересів споживачів, зростанню насильства і загостренню етнічних конфліктів. Умови, які нав'язують у МВФ країнам, які розвиваються, тільки підвищують ймовірність повернення кредиту, але не забезпечують економічне зростання. При цьому кредит часто використовується як політичний інструмент, що підриває національний суверенітет і здатність уряду країни приймати самостійні рішення.

Сучасний період глобалізації Дж. Стігліц характеризує як нову форму колоніалізму, похідну від експансіонізму США, що виник у роки холодної війни.

На думку Дж. Стігліца, глобалізація принесла користь лише тим країнам, які прийняли її на своїх власних умовах та обмежили її вплив на свою економіку та соціальну сферу. На прикладах Китаю, Південної Кореї, Тайваню Дж. Стігліц доводить, що економічна політика повинна бути спрямована на вирішення соціальних проблем, а більша рівність доходів реально сприяє сталому економічному зростанню. “Ринковий фундаменталізм, пише Дж. Стігліц, – це не більше, ніж особисті погляди деяких економістів. Єдиної універсальної ринкової моделі, на його думку, не існує” [17, с. 256]. Особливості партнерства держави та ринкового механізму визначає рівень економічного та політичного розвитку кожної країни, а також програма уряду. Неконтрольований ринковий механізм, зауважує Дж. Стігліц, породжує недовироблення у сфері фундаментальних досліджень і перевиробництво забруднень.

Стурбованість Дж. Стігліца також викликає вплив глобалізації на демократію, оскільки глобалізація часто замінює стару диктатуру національних еліт на нову диктатуру міжнародного фінансового капіталу [17, с. 238]. Країни повинні, – як підкреслював Дж. Стігліц, – будувати свою внутрішню та зовнішню політику шляхом внутрішніх політичних дискусій, а не під тиском міжнародних інститутів. У той же час науковець визнавав, що є сфери, де потрібні глобальні колективні дії, і для цього важливими є системи глобального управління [17, с. 258–260].

П. Кругман, у свою чергу, піддав критиці вільний рух капіталів, що стає наслідком глобалізації. В якості прикладу він навіть Тайланд, економіка якого з 1985 по 1995 рр. зростала в середньому на 9 % на рік. У травні 1997 р. курс тайського бата був “збитий” масивними спекулятивними атаками. Через вилучення великих сум готівкою стався обвал національної валюти, який спровокував втрату фінансистами довіри до Південно-Східної Азії в цілому. У результаті фінансисти почали вилучати з обігу свої гроші у великих сумах, приводячи ситуацію до сумнозвісної фінансової кризи. Єдиною країною в регіоні, яка пережила цей занепад, була Малайзія, яка не перебувала під контролем програми структурної перебудови МВФ і поставила обмеження на

вивіз капіталів з країни, у результаті чого спекулянти не могли впливати на її фінансовий ринок. Інші країни залишили свої економіки відкритими, отже, не змогли нічого зробити, коли спекулянти почали вилучати свій капітал [8]. Таким чином, як доводить П. Кругман, саме глобалізація спровокувала неабияку світову фінансову кризу. “До тих пір, поки рух капіталу буде вільним, країни будуть уразливі до неконтрольованих спекулятивних атак, і політики будуть змушені грати в ігри, побудовані на довірі. Отже, ми підходимо до питання про те, чи дійсно ми повинні допускати вільний рух капіталів” [7].

Ще однією вагомою проблемою, на яку звертає увагу ціла низка дослідників, пов’язана з релятивізацією (отриманням умовного характеру) національної держави як суб’єкта правової регуляції, формуванням у процесі глобалізації наднаціональних і позатериторіальних структур державного регулювання і управління [15; 21]. Вони зазначають, що в результаті цих процесів розмивається ідентифікаційна межа між “своїми” і “чужими” (загальнолюдськими) нормами і правилами, що підриває легітимність існуючої правової системи і влади. З іншого боку, через формальну прозорість державних кордонів і зростання взаємовпливу зростає позитивний вплив глобального оточення на дотримання політико-правових норм у межах окремих національних держав.

Таким чином, в умовах нової хвилі глобалізації, що почалася на початку 1990-х рр., поширення отримали дві тенденції. Перша, пов’язана з актуалізацією низки глобальних проблем (фінансових, екологічних, соціальних тощо), вирішення яких потребує спільних зусиль багатьох країн. Друга – необхідність кожної країни поставити свої бар’єри на шляху міжнародних фінансових спекулянтів, інститутів тощо для забезпечення незалежності та сталого соціально-економічного розвитку своєї країни.

Більшість сучасних дослідників під глобалізацією розуміють суперечливі процеси розвитку світової економіки, пов’язані з формуванням світових ринків, зростанням взаємозв’язку і взаємозалежності національних і світового господарства. Разом з цим, останнім часом глобалізація також розглядається також як процес зростаючого впливу інших неекономічних факторів міжнародного значення (наприклад, політичних зв’язків, культурного та інформаційного обміну тощо). Передумовою появи феномена глобалізації стала інтенсифікація торгових відносин, розширення наукового і технічного знання, розвиток транспорту і комунікацій.

Узагальнення результатів існуючих наукових досліджень виділяється декілька стадій глобалізації.

1. Протоглобалізація – до середини XVII ст, для якої характерна постійна інтенсифікація зв’язків (військових, торгових тощо) між різними країнами та цивілізаціями.

2. Ранньокapіталістична глобалізація (сер. XVII ст. – сер. XIX ст.), пов’язана із інтенсифікацією процесів промислового виробництва.

3. Індустріальна глобалізація (сер. XIX ст. – сер. XX ст), для якої характерним стало екстенсивне зростання економіки, ведення низки війн за сфери впливу.

4. Глобалізація епохи “холодної війни” (сер. XX ст. – поч. 1990-х рр.), особливістю якої стало формування нової “картини світу” з двома головними полюсами (США і СРСР) і політико-економічними системами, які сформувалися навколо них.

5. Постіндустріальна глобалізація (1990-і рр. – до сьогодні), характерними особливостями якої розмиття національних кордонів, збільшення впливу міжнародних інститутів, інтенсивний розвиток інформаційних технологій і комунікацій.

Поряд з низкою позитивних наслідків, зокрема появою вільної світової торгівлі та ринку, збільшенню доступів до інформації та можливостей пересування, постіндустріальна глобалізація призвела до збільшення залежності багатьох країн від світової економічної кон’юнктури, дій фінансових спекулянтів та зростанню втручання міжнародних інститутів у внутрішню політику незалежних країн. З посиленням даного комплексу негативних процесів постає питання про управління і контроль, раціоналізацію впливу глобалізаційних процесів на національну економіку, культуру, соціальну, політичну та інформаційні сфери.

Як наслідок глобалізаційних процесів, у сучасних умовах йде процес політико-правової та наукової концептуалізації нових моделей державного управління, що будуть ефективними на новій стадії глобалізації. Однією з таких моделей є мережеве управління, згідно з якою зусилля державної влади повинні спрямовуватися на координацію дій різних значущих інституційних суб’єктів соціально-економічного та політичного процесу, між якими постійно відбувається динамічний розподіл обов’язків і здійснюється взаємний вплив за допомогою створення гібридних і рухомих мереж, в яких поєднуються державні, недержавні, національні та глобальні елементи. Більш докладно нові моделі державного управління, що доцільно застосувати в умовах постіндустріальної глобалізації, будуть розглянуті у подальших дослідженнях.

#### Література:

1. *Аттали Ж.* Карл Маркс: Мировой дух / Ж. Аттали. – М. : Молодая гвардия, 2008. – 406 с.

2. *Бжезинский З.* Великая шахматная доска (Господство Америки и его геостратегические императивы) / З. Бжезинский ; пер. О. Ю. Уральской. – М. : Междунар. отношения, 1998. – 216 с.

3. *Войтович Р.* Історичні та теоретико-методологічні передумови виникнення сучасних процесів глобалізації / Р. Войтович // Вісник Національної академії державного управління при президенті України, 2003. – № 3. – С. 557–568.



4. Гвишиани Д. М. Римский клуб: история создания, избранные доклады и выступления, официальные материалы / Д. М. Гвишиани. – М. : УРСС, 1997. – 377 с.

5. Горелов А. А. Глобализация как объективная тенденция мирового развития / А. А. Горелов // Век глобализации. – 2009. – № 1. – С. 12–14.

6. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (гол.) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – .

Т. 7 : Державне управління в умовах глобальної та європейської інтеграції / наук.-ред. колегія : І. А. Грицяк (співголова), Ю. П. Сурмін (співгол.) та ін. – 764 с.

7. Кругман П. Возвращение Великой депрессии / П. Кругман. – М. : Эксмо. – 2009. – 336 с.

8. Кругман П. Международная экономика. 5-е изд. / П. Кругман, М. Обстфельд. – СПб. : Питер, 2004. – 832 с.

9. Макроэкономика / [М. К. Бункина, А. М. Семенов, В. А. Семенов]. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Дело и Сервис, 2000. – 512 с.

10. Маркс К. Тезисы о Фейербахе / К. Маркс. – Т. 3. – М. : Политиздат, 1950. – 544 с.

11. Медоуз Д. Х. Пределы роста / [Д. Х. Медоуз, Д. Л. Медоуз, Й. Рандерс]. – М. : Прогресс, 1994. – 314 с.

12. Оболенский В. П. Глобализация мировой экономики : Проблемы и риски российского предпринимательства / В. П. Оболенский, В. А. Поспелов. – М. : Наука, 2001. – 215 с.

13. Отоцкий Г. П. Миропорядок и мировоззрение в системе мироустройства XXI: Итоги научного исследования / Г. П. Отоцкий // Безопасность Евразии. – 2008. – № 2. – С. 53–68.

14. Печчеи А. Человеческие качества : пер. с англ. / А. Печчеи ; общ. ред. и вступ. ст. Д. М. Гвишиани. – 2-е изд. – М. : Прогресс, 1980. – 301 с.

15. Права человека и процессы глобализации современного мира / отв. ред. Е. А. Лукашева. – М. : НОРМА, 2005. – 464 с.

16. Согрин В. В. Исторический опыт США / В. В. Согрин. – М. : Ин-т всеобщ. ист. РАН, 2010. – 584 с.

17. Стиглиц Дж. Глобализация: тревожные тенденции / Дж. Стиглиц ; пер. с англ. Г. Г. Пирогова. – М. : Нац. общест.-науч. фонд, 2003. – 304 с.

18. Фукуяма Ф. Америка на распутье. Демократия, власть и неоконсервативное наследие / Ф. Фукуяма. – М. : АСТ, 2007. – 288 с.

19. Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек / Ф. Фукуяма / пер. с англ. М. Б. Левина. – М. : ООО “Издательство АСТ”, 2004. – 584 с.

20. Хайдеггер М. Время и бытие: Статьи и выступления / М. Хайдеггер ; сост., пер. с нем. и комм. В. В. Биbihина. – М. : Республика, 1993. – 447 с.

21. Челенн Р. Государство как форма жизни / Р. Челенн. – М. : РОССПЭН, 2008. – 319 с.

22. Циолковский К. Э. Космическая философия / К. Э. Циолковский. – М. : Сфера, 2004. – 488 с.
23. Яковец Ю. В. Глобализация и взаимодействие цивилизаций / Ю. В. Яковец. – М. : Экономика, 2001. – 346 с.
24. Attali J. Millennium: winners and losers in the coming world order / J. Attali. – New York : Random House, 1991. – 132 с.
25. Mesarovic M. Mankind at the Turning Point / M. Mesarovic and E. Pestel // The Second Report to the Club of Rome. – N.Y. : E. P. Dutton and Co. Inc., 1976. – 208 с.
26. Robertson R. Globalization: Social Theory and Global culture / R. Robertson. – London : Sage, 1982. – 238 p.
27. Wallerstein I. The Modern World-System. Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century. – New York, 1974. – 361 p.
28. Wallerstein I. The Rise and Future Demise of the of the World-Capitalist System: Concepts for Comparative Analysis. Comparative Studies in Society and History / I. Wallerstein. – N.Y. : Academic Press, 1974. – 125 p.

*Надійшла до редколегії 11.02.2014 р.*

УДК 35:002.8

*О. В. ЧЕРВЯКОВА*

## **ЗМІНА ПРИНЦИПІВ І ПРІОРИТЕТІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ СУСПІЛЬНИХ ЗМІН**

*Обґрунтовано, що зміна принципів і пріоритетів державного управління в умовах суспільних змін є однією з основних загальних трансформаційних тенденцій державного управління в умовах глобалізаційних впливів.*

**Ключові слова:** державне управління, глобалізаційні впливи, принципи та пріоритети державного управління, суспільні зміни.

*Proved that the change in the principles and priorities of public administration in terms of social change is a major general transformational trends in governance under globalization influences.*

**Key words:** public administration, globalization effects, principles and priorities of public administration, social change.

Однією з основних загальних трансформаційних тенденцій державного управління в умовах глобалізаційних впливів є розширення системи його принципів низкою нових важливих принципів, а також зміна їх пріоритетів.

Метою даної статті є обґрунтування того, що зміна принципів і пріоритетів державного управління в умовах суспільних змін є однією з основних загальних трансформаційних тенденцій державного управління в умовах глобалізаційних впливів.

На перші позиції здійснення державного управління в глобалізованому суспільстві виходять такі принципи:

- пріоритету загальнолюдських цінностей та ідеалів у системі орієнтирів взаємовідносин між країнами та народами, зближення їх культур;
- подолання мультикультурної кризи;
- демократизації суспільства й самого державного управління;
- сталого розвитку, за якого, з точки зору людини, мають оптимально поєднуватися економічні, екологічні та соціальні чинники;
- співробітництва та інтеграції (політичної, економічної, гуманітарної, оборонної, екологічної тощо), що реалізуються на міждержавному та державному рівнях;
- стандартизації законодавства, економічних, технічних і технологічних процесів на засадах передового досвіду;
- досягнення консенсусу у вирішенні питань світового рівня;
- колективного попередження та вирішення конфліктів світового рівня (міжнародних, регіональних, локальних);
- обмеження та жорсткого контролю поширення ядерної та іншої зброї масового ураження;
- сприяння розвитку вільних ринків робочої сили, товарів і послуг.

За умов формування та розвитку інформаційного суспільства відбувається розширення системи його принципів, а також зміна їх пріоритетів. Серед основних маємо такі принципи:

- підвищення рівня інформатизації суспільства в цілому та державного управління зокрема;
- задоволення потреб державного управління в інформаційних продуктах і послугах;
- електронну демократію (залучення громадськості до державних справ через засоби “відкритого суспільства”, колективне прийняття рішень, електронна прозорість, електронна гласність, інформаційна відкритість, інформаційна участь тощо);
- спрощення доступу до інформаційних ресурсів;
- інформаційну технологізацію процесів управління;
- збільшення кількості та якості послуг взагалі та інформаційних зокрема.

За умов формування та розвитку інноваційного суспільства відбувається зміна системи його принципів та їх пріоритетів. Серед основних маємо такі принципи:

- осмислення та визначення адекватної реакції на низку суспільних новацій, серед яких: процеси глобалізації, розбудова інформаційного

суспільства, забезпечення сталого розвитку, формування розвиненого громадянського суспільства, кризи та проведення відповідних конституційної, політичної, адміністративної, економічної, соціальної та гуманітарної реформ; перехід до ринкової економіки; впровадження іншого зарубіжного досвіду; зміни в духовному житті суспільства тощо;

- синхронності інноваційних процесів у державно-суспільних відносинах як джерела сталого розвитку суспільства в цілому та публічного управління зокрема;

- інноваційної ролі державної служби та служби в органах місцевого самоврядування як комунікаторів у державно-суспільних відносинах;

- адаптивного реформування структур і функцій державного управління, виходячи з перспективних об'єктивних потреб в інноваційних змінах суспільних відносин;

- інноваційного оновлення суспільства в цілому та публічного управління насамперед, що стосується всіх суб'єктів, об'єктів, процесів їх діяльності та взаємодії;

- інноваційного відновлення суспільства в цілому та публічного управління насамперед, тобто відновлення базових джерел інновацій в них;

- спрямування інноваційної діяльності держави, насамперед, на соціальні цінності, продовжуючи демократичний напрям людино-центристського публічного управління;

- оперативної реакції та перебудови (структурна і функціональна) публічного управління, адекватних викликам інноваційних змін у суспільстві;

- креативності (інноваційності) державного управління та місцевого самоврядування, що проявляється як у сприянні інноваційним процесам у суспільстві, так і в інноваційному підході до розвитку публічного управління в країні;

- розвитку інноваційного стилю мислення в управлінців, державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, насамперед освоєння інноваційної методології;

- державно-приватного партнерства у розбудові інформаційного суспільства, широкого залучення до цього інституцій громадянського суспільства;

- контролю дій, нейтралізації та залучення до співпраці деструктивних сил у самоорганізаційній складовій суспільства.

У контексті важливості забезпечення енергетичної безпеки для сталого розвитку, лідери країн “групи восьми” заявили про прихильність до низки її принципів. Серед них принципи:

- потужного глобального економічного зростання;

- ефективного доступу на ринки та сприяння інвестиціям в усі ланки енергетичного ланцюжка;

- відкритості, прозорості, ефективності і конкурентності ринків для виробництва, поставок, використання та послуг у галузі транспортування і

транзиту енергоресурсів, що відіграє ключову роль у забезпеченні глобальної енергетичної безпеки;

- створення прозорих, справедливих, стабільних і ефективних правових рамок і систем регулювання, включаючи зобов'язання з дотримання контрактів, з метою залучення адекватних і стабільних міжнародних інвестицій у видобуток, переробку і збут енергоресурсів;

- розвитку діалогу та обміну думками між усіма зацікавленими сторонами з питань посилення взаємозалежності в енергетичній сфері та безпеки пропозиції та попиту;

- диверсифікації пропозиції та попиту на енергоносії, джерел енергії, географічних і галузевих ринків, транспортних маршрутів і засобів транспортування енергоносіїв;

- заохочення заходів з підвищення енергоефективності та енергозбереження за рахунок ініціатив, реалізованих на національному та міжнародному рівні;

- екологічної відповідальності при розробці та використанні енергоресурсів, упровадження та обміну екологічно чистими енергетичними технологіями, які сприяють вирішенню проблеми кліматичних змін;

- забезпечення прозорості і належного управління в енергетичному секторі з метою боротьби з корупцією;

- спільних дій при ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій в енергетичній сфері, в тому числі координації планування стратегічних запасів;

- забезпечення безпеки життєво важливої енергетичної інфраструктури;

- вирішення енергетичних проблем найбільш вразливих верств населення країн, що розвиваються [2].

Ця комплексна система пріоритетів відображає певну загальну трансформаційну тенденцію державного управління в умовах формування та розвитку суспільства сталого розвитку.

У Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні визначені основні принципи її реалізації, серед яких:

- пріоритет прав і свобод людини;

- верховенство права;

- рівність та недискримінація;

- взаємна відповідальність держави і громадянського суспільства за вирішення завдань розвитку суспільства та держави;

- відкритість та прозорість діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування під час здійснення ними своїх повноважень;

- партнерство та конструктивна взаємодія держави і громадянського суспільства;

- стимулювання громадської активності;

– залучення інститутів громадянського суспільства до формування та реалізації державної політики, у тому числі державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства, на всіх рівнях;

– невтручання органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в діяльність інститутів громадянського суспільства, у тому числі засобів масової інформації, за винятком випадків, установлених законом [10].

У статті обґрунтовано, що зміна принципів і пріоритетів державного управління в умовах суспільних змін є однією з основних загальних трансформаційних тенденцій державного управління в умовах глобалізаційних впливів. Шляхом відображення державного управління в глобалізованому суспільстві зазначено, що відбувається розширення системи принципів, а також зміна їх пріоритетів:

– в умовах формування та розвитку інформаційного суспільства;

– в умовах формування та розвитку інноваційного суспільства.

Ця комплексна система пріоритетів відображає певну загальну трансформаційну тенденцію державного управління в умовах формування та розвитку суспільства сталого розвитку.

#### Література:

1. Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки : Закон України від 09.01.2007 р. № 537-V // ВВР України. – 2007. – № 12. – Ст. 102.

2. Про загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000 – 2015 рр. : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

3. Стратегія державної екологічної політики України на період до 2020 року : Указ Президента України № 212/ 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://president.gov.ua>.

4. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 24.03.2012 р. № 212/2012. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>.

5. Концепція науково-технологічного та інноваційного розвитку України ; постанова Верховної Ради України від 13.07.1999 р. № 916-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>.

6. Концепція розвитку національної інноваційної системи : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.06.2009 р. № 680-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>.

7. Стратегія інноваційного розвитку України на 2010 – 2020 роки в умовах глобалізаційних викликів : проект / Комітет Верховної Ради з питань науки і освіти ; Центр досліджень науково-технічного потенціалу та історії

науки ім. Г. М. Доброва НАН України. – К. : ЦДНТП ім. Г. М. Доброва НАН України, 2009. – 87 с.

8. Стратегія розвитку України у період до 2020 року : проект / М-во економіки України ; Ін-т економіки та прогнозування НАН України. – К. : Ін-т економіки та прогнозування НАН України, 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://polit.ua>.

9. Схвалено проект стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dkni.gov.ua>.

*Надійшла до редколегії 21.03.2014 р.*

## МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35-331.104

Н. В. СТАТІВКА, А. А. БАТЮК

### ПОДОЛАННЯ ДИСБАЛАНСУ НА МОЛОДІЖНОМУ РИНКУ ПРАЦІ МЕТОДАМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

*Досліджено основні проблеми зайнятості та соціального захисту молоді в Україні. Обґрунтовано необхідність удосконалення системи моніторингу та прогнозування розвитку молодіжного ринку праці. Визначено основні напрями подолання дисбалансу молодіжного ринку праці заходами державного регулювання.*

**Ключові слова:** молодіжний ринок праці, зайнятість, дисбаланс ринку праці, професійна орієнтація, державне регулювання.

*The paper researches the basic challenges of the youth employment and social security in Ukraine. The necessity to improve the system of monitoring and forecasting the youth labor market development has been substantiated. The main areas of managing imbalance in the youth labor market by public administrative means have been identified.*

**Key words:** youth labor market, employment, labor market imbalance, professional orientation, public administration.

Соціально-економічне й духовне відродження України неможливе без концентрації уваги та зусиль на вирішенні проблем молоді як майбутнього країни, гаранта суспільно-економічного прогресу, адже непорушною істиною є те, що подальший розвиток суспільства чи не найбільшою мірою залежить від забезпечення гідних стартових умов для життєдіяльності молодих поколінь [7]. Попри деклароване усвідомлення цієї істини, більшість країн світу має низку невирішених молодіжних проблем, серед яких особливою актуальністю вирізняється проблема молодіжного безробіття.

В умовах глибокої економічної, політичної та демографічної кризи, в якій перебуває Україна, молодіжні проблеми в соціально-трудовій сфері набувають певних специфічних рис, відзначаються важкими та довготривалими наслідками, а відтак, потребують поглибленого аналізу й регулювання, розробки реалістичної, збалансованої, виваженої політики стосовно працевлаштування молоді.



Обґрунтування методологічних підходів розвитку молодіжного ринку праці України, окремих його сегментів, системи оцінювання інтегрованості молодіжного сегменту в національний ринок праці розглядаються в наукових роботах Д. Богині [16], Т. Заяць, І. Кравченко [2], В. Жаховської [3], Е. Лібанової [7], Ю. Маршавіна [5], В. Міненка [6], В. Онікієнка [9] та ін.

Проблеми державної політики сприяння зайнятості молоді, професійного самовизначення, покращання якісних характеристик молодих поколінь, усунення міжпоколінної нерівності, забезпечення вторинної зайнятості молоді заходами державного впливу висвітлено в роботах Є. Бородіна [1], Н. Анішина, Д. Верби [7], С. Ничипоренко [8], Н. Якимової [18] та ін.

Незважаючи на достатню кількість наукових публікацій з питань державного регулювання молодіжного ринку праці, у сучасній літературі недостатньо уваги приділено комплексності та практичній спрямованості заходів усунення дисбалансу між попитом і пропозицією робочої сили на молодіжному ринку праці, а також формування чіткого державного замовлення закладам освіти необхідної кількості фахівців певних спеціальностей. Державне регулювання ринку праці має базуватися на застосуванні сучасних методів моніторингу та прогнозування процесів у цій сфері.

Мета статті полягає в обґрунтуванні необхідності узгодженої дії ринкового механізму та механізму державного регулювання молодіжного ринку праці, оцінці результативності державного впливу на рівень зайнятості молоді й розробці практичних рекомендацій щодо подолання дисбалансу на молодіжному ринку праці.

Задля досягнення поставленої мети визначено коло проблем та етапи дослідження: обґрунтування необхідності державного регулювання молодіжного ринку праці; оцінка сучасного рівня безробіття молоді в Україні; визначення ролі прогнозування та статистичних досліджень на молодіжному ринку праці для запобігання дисбалансу між попитом та пропозицією; формулювання та обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення законодавства України у сфері правового регулювання працевлаштування молоді та виникнення трудових правовідносин.

Молодь, виступаючи в якості інноваційного потенціалу суспільства, є однією з найбільш уразливих груп на ринку праці в силу своїх вікових, соціально-психологічних і професійних особливостей. В Україні чисельність молодих безробітних становить більше 30 % від загальної кількості зареєстрованих безробітних. Найвищий рівень безробіття протягом 2009 – 2012 рр. спостерігався у вікових групах 15 – 24 та 25 – 29 років, коливаючись, відповідно, за групами в межах від 17,3 – 18,6 % та 9,2 – 10,4 %, при середньому рівні безробіття всього населення 7,5 – 8,8 % (табл. 1).

Таблиця 1

Рівень безробіття населення (за методологією МОП) за віковими групами  
(% до кількості економічно активного населення відповідної  
вікової групи) [10]

Роки	Разом	У тому числі за віковими групами, років					
		15 – 24	25 – 29	30 – 39	40 – 49	50 – 59	60 – 70
2007	6,4	12,5	6,9	5,8	5,7	4,7	0,0
2009	8,8	17,8	10,4	8,2	8,0	5,8	0,0
2011	7,9	18,6	9,2	7,3	6,4	5,1	0,1
2012	7,5	17,3	9,5	6,7	6,2	5,3	0,1
І півріччя 2013 р.	7,5	16,6	8,8	6,6	7,2	5,2	0,0

Високий рівень молодіжного безробіття небезпечний своїми економічними і соціальними наслідками, які зачіпають інтереси як самої молоді, так і всієї держави. Саме цим обумовлена об'єктивна необхідність державного регулювання молодіжного безробіття, спрямованого на вирішення проблеми безробіття молоді та забезпечення її зайнятості, соціального захисту, а також збереження і розвитку трудових ресурсів країни.

Вирішення вузлових суперечностей сучасного розвитку ринку праці України та окремих його сегментів, усунення деформованості регіональної, галузевої та секторної структури зайнятості населення, поліпшення процесу залучення молоді до сфери продуктивної трудової діяльності неможливо без формування ефективного регулюючого механізму, спроможного забезпечити відповідність його основних структурних і функціональних характеристик вимогам економічного простору. Зростання конкурентоспроможності молоді та її адаптаційного потенціалу об'єктивно обумовлює необхідність поглиблення методології і методики оцінки структурно-динамічних зрушень на ринку праці, інтегрованості її у сформований соціально-економічний простір, а також розробки методичних засад прогнозування цих процесів.

В Україні мережа державних інституцій, що надають послуги з питань праці та молодіжної політики, є досить розвинутою структурою. Систему державних установ у сфері зайнятості молоді очолює Міністерство соціальної політики та Державна служба зайнятості, що йому безпосередньо підпорядкована. До мережі державних установ з питань зайнятості молоді відносяться також: Міністерство молоді та спорту України, Міністерство освіти і науки України, центр соціальної служби для сім'ї, дітей та молоді, а також молодіжні центри праці та інші молодіжні організації, що займаються питаннями захисту права трудової діяльності молоді.

Ефективність діяльності служби зайнятості щодо забезпечення продуктивної зайнятості молоді та соціального захисту безробітної молоді багато в чому визначається точністю прогнозування тенденцій розвитку національного ринку праці та його сегментів. Необхідність удосконалення цієї діяльності викликана посиленням дисбалансу між потребами економіки в

працівниках певних професій і підготовкою спеціалістів навчальними закладами, що проявляється в зростанні навантаження незайнятого населення на вільні робочі місця (вакантні посади) за професійним групами (табл. 2).

Навняність структурної диспропорції між попитом на робочу силу та її пропозицією є фактором, що обмежує як можливості працевлаштування безробітних, так і задоволення потреб роботодавців у працівниках. Навантаження незайнятого населення на 10 вільних робочих місць збільшилося з 84 осіб на кінець 2011 р. до 108 осіб на кінець 2012 р.

Таблиця 2

Попит і пропозиція робочої сили за професійними групами у 2012 р. [10]

Професійні групи	Кількість зареєстрованих громадян, не зайнятих трудовою діяльністю		Потреба підприємств у працівниках на заміщення вільних робочих місць	
	тис. осіб	у % до 2011 р.	тис. осіб	у % до 2011 р.
Разом	526,2	104,9	48,6	81,9
Законодавці, вищі державні службовці, керівники, менеджери	53,2	106,9	4,3	80,5
Професіонали	45,8	100,3	8,2	89,7
Фахівці	50,6	106,7	5,9	84,7
Технічні службовці	28,8	104,9	1,3	75,7
Працівники сфери торгівлі та послуг	76,4	107,1	5,1	82,0
Кваліфіковані робітники сільського та лісового господарств, рибальства	20,3	98,7	0,6	104,9
Кваліфіковані робітники з інструментом	60,5	106,1	9,7	74,1
Робітники з обслуговування, експлуатації та контролювання за роботою технологічного устаткування, складання устаткування та машин	101,3	107,9	6,7	85,4
Найпростіші професії	89,3	101,1	6,8	80,2

Формування попиту на кадри певних професійних груп складає багатогранний механізм аналізу та прогнозування ситуації на ринку праці. Пропозиція освітніх послуг також складається в умовах певної невизначеності щодо майбутнього попиту на працівників окремих професій. У результаті на ринку праці формується певний дисбаланс між попитом і пропозицією ще на стадії формування запитів суб'єктів ринку праці майбутніх найманих

працівників і роботодавців. Результатом такого розриву є досить велика варіація навантаження на одне вільне робоче місце за професійними групами по Україні, яка в 2011-2012 рр. коливалася від п'яти осіб за категорією “кваліфіковані робітники з інструментом” до 34 осіб за категорією “кваліфіковані робітники сільського та лісового господарств, рибальства”.

Ситуація на регіональному ринку праці також підтверджує невідповідність у заявленій кількості вільних вакансій і чисельності безробітних на одне робоче місце за відповідними спеціальностями. Так, на 1 січня 2013 р. по Харківській області на 17 вільних вакансій за професією менеджер зі збуту претендувало 222 безробітні особи з відповідною спеціальністю (тобто дефіцит вакансій становив 205 одиниць). Інші найбільш популярні в даний час спеціальності серед випускників навчальних закладів також мають значний дефіцит, зокрема: на 552 безробітних з професією бухгалтер було лише 24 вільні вакансії, на 10 вакансій за спеціальністю економіст приходилось 211 осіб, що перебували на обліку в той момент, на п'ять вакансій оператору комп'ютерного набору приходилось 185 осіб [10; 11].

Що ж стосується професій, які користуються попитом менше, дисбаланс проявляється у формі надлишку робочих місць: так з 24 вільних вакансій шліфувальника лише 9 могли бути заповнені. Нестача в робочій силі спостерігається за спеціальностями слюсар-електрик з ремонту електроустаткування, фрезувальник, токар. Найбільш незаповненими є вакансії водіїв трамваю та тролейбуса (на 145 вакансій приходиться лише 7 безробітних за цією спеціальністю) та двірника (незаповненими є 57 вакансій із 101 заявленої). Дефіцит у кваліфікованих кадрах відчувається і за вакансіями фахівців із соціальної роботи, де на 27 вакансій на обліку претендувало лише дев'ять осіб з відповідною професією.

Проводячи дослідження з питання зайнятості молоді важливо звернути увагу на статистику звернень молоді до центрів зайнятості і рівня їх працевлаштування (рисунок).

У 2009 р. спостерігається істотне зменшення чисельності працевлаштованої молоді порівняно з даними як попереднього, так і наступного періодів, що обумовлено загостренням економічної ситуації. Зменшення кількості робочих місць, банкрутство багатьох підприємств та установ, підвищення загального рівня безробіття, призвело до виштовхування найменш конкурентоспроможної і водночас найбільш уразливої складової пропозиції робочої сили – молоді. Динамічне зменшення звернень молоді до центрів зайнятості за допомогою в пошуку роботи 2005 – 2010 рр. свідчить про певне покращання діяльності держави в цій сфері, а також про ефективність застосування методів регулювання зайнятості молоді та виконання програм по запобіганню безробіттю. Збільшення в 2011 р. кількості молодих осіб, що перебували на обліку, обумовлено зростанням молоді діаспори працездатного віку в цілому.

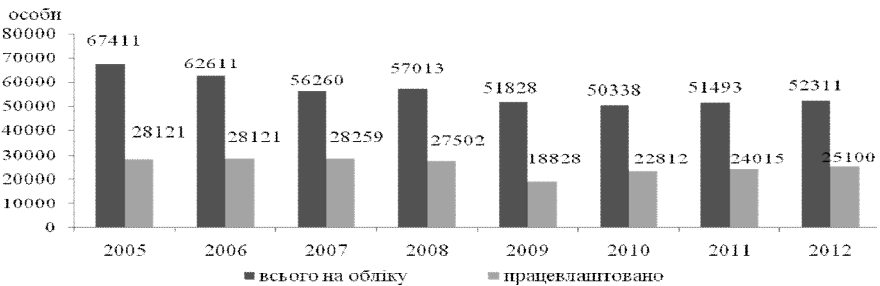


Рисунок. Динаміка рівня працевлаштування молоді у віці до 35 років, яка перебувала на обліку в Харківській області (2005 – 2012 р.) [11]

З вищевикладеного очевидно, що основною складовою ефективного функціонування молодіжного ринку праці є саме державне регулювання зайнятості.

Методи державного забезпечення зайнятості молоді поділяють на методи прямого та опосередкованого впливу. Перші це ті, що безпосередньо діють на запобігання безробіттю та збільшення зайнятості відкрито, через програми, законодавчі акти тощо. Другі – є непрямими, тобто впливають на зайнятість населення через інші важелі регулювання, а саме: зміну податкової системи, надання субсидій, дотацій та інше.

Поділяють методи державного регулювання зайнятості молоді і за сферами впливу на: освітні, економічні, нормативно-правові, соціально-психологічні та адміністративно-організаційні. До освітніх відносять ті, що регулюють навчання, підготовку та перепідготовку молодих фахівців. Саме через них досягається відповідність потреб на ринку праці та пропозиції робочої сили. У зв'язку з цим виникає необхідність розвитку ефективної системи моніторингу і прогнозування потреб ринку праці на довгостроковий період. Прогнозування ринку праці для вдосконалення структури професійної підготовки робочої сили ускладнюється через те, що пропозиція освітніх послуг є похідною, перш за все, від ситуації, що складається на інших ринках, яку передбачити дуже важко, а часто навіть – неможливо. Формування попиту на освітні послуги відбувається часто під впливом таких непередбачуваних чинників, як уявлення дітей і їх батьків про шляхи досягнення життєвої успішності, їх мрії, схильності і здібності, матеріальне становище, навіть престижність професії, мода, активність і зміст рекламних кампаній навчальних закладів тощо.

Ефективне прогнозування потреб ринку праці в робочій силі в розрізі професій і спеціальностей неможливе без створення цілісної системи, яка б щоденно на високому професійному рівні здійснювала моніторинг і прогнозування розвитку ринку праці.

Застосування економічних методів державного регулювання зайнятості дає змогу створити економічні умови, які спонукають суб'єктів ринку праці

діяти в необхідному для держави напрямі, що обумовлює вирішення певних проблем. До основних інструментів економічного впливу на зайнятість належать: зміна податкових ставок, надання дотацій і субсидій, виплати допомоги по безробіттю.

Нормативно-правові методи полягають у законодавчому регулюванні зайнятості молоді. Видання законодавчих актів, створення нормативних документів щодо встановлення та покращання умов працевлаштування молоді – усе це діє через нормативно-правові методи регулювання зайнятості.

До засобів соціально-психологічного методу впливу на зайнятість відносяться профорієнтація молоді, стимулювання працевлаштування, ефективна мотивація до праці підлітків і молоді, розвиток традицій, формування та підтримка в населення певних позитивних переконань, розвиток духовних цінностей, психологічних настанов до активної трудової діяльності.

Адміністративно-організаційні методи державного регулювання зайнятості представляють інструменти прямого впливу держави на зайнятість населення, представлені у формі наказів, розпоряджень, постанов, розробка програм та планів дій, які дозволяють, забороняють, прогнозують, нормують та спрямовуються окремі напрямки діяльності у сфері зайнятості.

Усі ці методи мають різний вплив, дієвість і значення в ході реалізації державної політики зайнятості молоді і лише комплексне їх використання може забезпечити досягнення позитивного ефекту, в іншому випадку – оминаючи належною увагою хоча б один з них, призводить до негативних наслідків на ринку праці в цілому. Принагідно зауважимо, згідно ст. 28 Закону України “Про зайнятість населення” студенти вищих та учні професійно-технічних навчальних закладів мають право проходити стажування на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форми власності, виду діяльності та господарювання, на умовах, визначених договором про стажування у вільний від навчання час [12; 14]. У законі наголошено, що запис про проходження стажування роботодавець повинен вносити до трудової книжки особи, що проходила стажування та визначає можливість оплати такого стажування. Разом з тим, нормативно-правове закріплення цього нововведення не супроводжено питання контролю за дотримання обов’язків роботодавцем та визначення настання можливості оплати стажування. Отже, методи нормативно-правового регулювання лише в певній мірі регулюють трудову діяльність молоді, недоповнення їх іншими важелями впливу роблять таке регулювання неефективним.

В Україні існує розвинена система державних органів, що регулюють питання працевлаштування молоді, роль чи не кожного з органів визнається провідною. Для забезпечення ефективності всієї системи необхідно розробити механізм чіткої координації органів державної влади. З цією метою задля подолання дисбалансу на молодіжному ринку праці є сенс створити окремий департамент, який визначатиме перспективні напрямки розвитку ринку праці на середньострокову та довгострокову перспективи. Це

сприятиме покращанню державного регулювання ринку праці, узгоджуючи його з ринком освітніх послуг, через механізм державного замовлення закладам освіти.

Першими кроками в цьому напрямі є затверджений від 15 квітня 2013 р. Кабінетом Міністрів України “Порядок формування державного замовлення на підготовку спеціалістів, наукових, науково-педагогічних і робочих кадрів, а також підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів” [13]. Згідно з ним державне замовлення буде формуватися з урахуванням середньострокового прогнозу потреб у фахівцях і робітничих кадрах на ринку праці. Середньостроковий прогноз складається відповідно до методики, затвердженої Міністерства економічного розвитку. Вона передбачає розрахунок потреби економіки в робочій силі в професійному розрізі на п’ять років. Для прогнозування використовуються прогнозні показники з валової доданої вартості, продуктивності праці, фактичної структури зайнятих за професіями.

Такий підхід до формування державного замовлення дозволить здійснювати підготовку фахівців і робітничих кадрів у точній відповідності з потребами ринку праці та допоможе забезпечити стабільність на ринку праці, врегульовуючи існуючий дисбаланс між попитом і пропозицією робочої сили. Нововведення пов’язано з Національним планом дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [15].

У зв’язку з вищезазначеним можна розраховувати на зниження напруги на молодіжному ринку праці, оскільки виникнуть гарантії працевлаштування молоді, адже навчання буде проходити лише за затребуваними спеціальностями, а це позначиться на реалізації потенціалу молоді.

Очевидно, що цілком передбачити попит на робочу силу у професійно-кваліфікаційному розрізі неможливо. Вирішення цієї проблеми вимагатиме вдосконалення змісту і технологій освіти, її гнучкості, формування в учнів і студентів бажання і вміння самостійно оволодівати знаннями, готовності до зміни професії, проходження перепідготовки й підвищення кваліфікації.

Молодь не може вільно конкурувати на ринку праці з досвідченою робочою силою старшого віку, тому доцільно скорегувати віковий ценз особи, яка відноситься до категорії молоді (з 35 років до 30 років) та ввести розмежування молоді на дві категорії: молоді у віці 15 – 23 років та молоді у віці 23 – 35 років з метою вдосконалення механізму дії державної підтримки. З метою підвищення конкурентоспроможності молоді є доцільним зробити можливим навчання інтегрованим професіям, що підвищить професійний рівень молоді, її конкурентоздатність на ринку праці.

Виходячи з того, що пропозиція робочої сили формується ще на етапі вибору майбутньої професії школярами, професійна орієнтація займає ключове місце у проблемі подолання дисбалансу на ринку праці.

Профорієнтаційні заходи доводять свою ефективність. Результатом їх проведення Харківським обласним центром зайнятості в першому півріччі

2013 р. стало працевлаштування майже 8 % учасників з-поміж безробітних осіб на наявні та перспективні вакансії, орієнтацію 3 % учасників на професійне навчання на направлення понад 3 % на громадські роботи.

Оцінюючи ефективність профорієнтаційних заходів, не можна спиратися лише на результативність роботи центрів зайнятості в цій сфері, оскільки значний вплив на формування професійної орієнтації у молоді здійснюють (або не здійснюють) навчальні заклади. Виходячи з цього, доцільно включити до навчальної програми в середніх загальноосвітніх навчальних закладах курс щодо професійної орієнтації учнів.

Визначаючи ефективність інструментарію державного регулювання молодіжного ринку праці національної економіки, не слід забувати про світові досягнення в цій сфері. Так, у Франції держава стимулює компанії, що приймають на роботу молодь без спеціальності або кваліфікації, беручи на себе витрати з її страхування від безробіття і хвороби на строк до одного року. В Іспанії підприємці, що наймають або навчають молодь, платять знижені внески на соціальне страхування, а у Великобританії, Італії, Швеції, Польщі держава покриває до 80,0 % витрат фірми при працевлаштуванні молоді у віці 16 – 18 років без середньої освіти [4, с. 329]. У Польщі також звільняються від сплати низки податків протягом року випускники, що відкрили свій бізнес [17].

В Україні можна побудувати оригінальну модель взаємодії молодіжного ринку праці та системи освіти, враховуючи досвід Німеччини. Там молоді люди на малих підприємствах починають виробничу діяльність як помічники майстрів. Така схема дуже вигідна для держави, оскільки фінансово не витратна з точки зору забезпечення практичного навчання. Хоча є певні недоліки такої системи – вузька спеціалізація, яка створює перешкоди для професійної й територіальної мобільності робочої сили.

Узагальнюючи досвід зарубіжних країн у сфері державного регулювання молодіжного ринку праці, можна відмітити, що забезпечення працевлаштування молоді заохочується шляхом компенсації підприємствам частини витрати на заробітну плату. В Україні до 2012 р. надавалися дотації при прийнятті на перше робоче місце, роботодавцю частково компенсувалися витрати на оплату праці молодого фахівця. З уведенням єдиного соціального внеску та змінами в законодавстві, у випадку прийнятті на роботу молодого спеціаліста роботодавцю компенсується сплата цього внеску з заробітної плати кожного прийнятого молодого працівника.

У зарубіжних країнах молодь навчається професійної діяльності в основу якої покладено освоєння максимальної кількості професій і спеціальностей, створюються сприятливі можливості для подальшого перенавчання у випадку змін потреб на ринку праці. Формування загальних “окружних” центрів початкової та середньої професійної освіти надає можливість навчання усіх верств населення з усіх населених пунктів.

Вищенаведені заходи забезпечення молодіжної зайнятості є такими, що можуть бути рекомендовані для впровадження на українському ринку праці. Разом з тим вимагає вдосконалення система моніторингу молодіжного ринку



праці, яка б детально відстежувала потреби ринку праці для забезпечення балансу попиту і пропозиції робочої сили.

Питання реалізації молоддю права на працю є дуже складним і багатогранним. Незайнятість молоді викликає напруження в суспільстві, негативно впливає на криміногенну ситуацію та соціальний розвиток країни. На сучасному етапі держава у сфері регулювання зайнятості молоді прийняла досить активну позицію, яка вже почала давати позитивні результати. Проте задля забезпечення державного регулювання молодіжного ринку праці на основі комплексного підходу та ефективного механізму прогнозування розвитку ринку праці, на нашу думку, є доцільним:

- установити механізм чіткої координації між органами державної влади у сфері регулювання молодіжного ринку праці;
- включити до навчальної програми в середніх загальноосвітніх учбових закладах курсу професійної орієнтації учнів;
- поновити дію механізму працевлаштування молоді на нові робочі місця шляхом надання дотації роботодавцю;
- удосконалити систему моніторингу та прогнозування ринку праці в частині забезпечення провадження професійного навчання лише під конкретне робоче місце;
- запровадити навчання інтегрованим професіям та збільшити час виробничого стажування під час навчання;
- увести розмежування молоді на дві категорії: молодь у віці 15 – 23 років та молодь у віці 23-35 років з метою вдосконалення механізму дії державної підтримки.

#### Література:

1. *Бородін Є. І.* Історія формування державної молодіжної політики в Україні (1991-2004 рр.) : монографія / Є. І. Бородін. – Дніпропетр. : Герда, 2006. – 472 с.
2. *Заяць Т.* Основні напрями активної державної політики сприяння зайнятості молоді / Т. Заяць, В. Кравченко // Україна: аспекти праці. – 2003. – № 3. – С. 3–9.
3. *Заяць Т. А.* Національний ринок праці та його молодіжний сегмент: методологія, практика, перспективи розвитку : монографія / Т. А. Заяць, В. Л. Жаховська ; за ред. акад. НАН України д.е.н., проф. Б. М. Данилишина. – К. : Фенікс, 2008. – 312 с.
4. *Макогон Ю. В.* Труд за рубежом : [учеб. посіб.] / Ю. В. Макогон, Е. С. Шилец, О. А. Доронина, И. В. Панченко. – Донецк : ДонНУ, 2008. – 480 с.
5. *Маршавін Ю. М.* Регулювання ринку праці України: теорія і практика системного підходу : монографія / Ю. М. Маршавін. – К. : Альтерпрес, 2011. – 396 с.
6. *Міненко В. Л.* Співвідношення активних і пасивних методів державного регулювання ринку праці на регіональному рівні / В. Л. Міненко //

Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2013. – № 1 (43). – 170 с.

7. Молодь та молодіжна політика в Україні: соціально-демографічні аспекти / за ред. Е. М. Лібанової. – К. : Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України, 2010. – 248 с.

8. *Ничипоренко С. В.* Молодіжна сімейна політика в Україні / С. В. Ничипоренко. – Умань : Видавець “Сочінський”, 2011. – С. 73.

9. *Онiкiєнко В. В.* Ринок праці та соціальний захист населення України: ретраналіз, проблеми, ляхи вирішення : монографія / В. В. Онiкiєнко. – К. : Ін-т демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи НАН України, 2013. – 456 с.

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

11. Офіційний сайт Харківського обласного центру зайнятості [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dcz.gov.ua>.

12. Про зайнятiсть населення : Закон України від 05.07.2012 р. № 5067-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

13. Про затвердження Порядку розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів : постанова Кабінету Міністрів України від 20.05.2013 р. № 363 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>.

14. Про затвердження Порядку укладення договору про стажування студентів вищих та учнів професійно-технічних навчальних закладів на підприємствах, в установах та організаціях і Типової форми договору про стажування студентів вищих та учнів професійно-технічних навчальних закладів на підприємствах, в установах та організаціях : постанова Кабінету Міністрів від 16.01.2013 р. № 20 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

16. Соціально-економічний механізм регулювання ринку праці та заробітної плати / [Д. П. Богиня, Г. Т. Куликов, В. М. Шамота, Л. С. Лісогор та ін.]. – К. : Ін-т економіки НАНУ, 2001. – 198 с.

17. Українсько-польський робітничий портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukrpraca.com>.

18. *Якимова Н. С.* Професійне самовизначення і професійна орієнтація молоді: сучасні тенденції та проблеми / Н. С. Якимова // Демографія та соціальна економіка. – 2011. – № 1 (15). – 142–149 с.

*Надійшла до редколегії 14.04.2014 р.*

*С. О. АНДРЕЄВ*

## **КЛЮЧОВІ ЧИННИКИ ДЕСТРУКТИВНОГО ВПЛИВУ НА СТАБІЛЬНІСТЬ ЄДИНОЇ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ**

*Розглянуто ключові чинники деструктивного впливу на стратегічну стабільність єдиної державної системи цивільного захисту України, які знижують ефективність функціонування зазначеної державної системи. Запропоновано класифікувати відповідні чинники на зовнішні та внутрішні. Визначено конкретні внутрішні (внутрісистемні) чинники в кожному з наведених видів факторів цієї групи.*

**Ключові слова:** безпека від надзвичайних ситуацій, єдина державна система цивільного захисту, надзвичайна ситуація, стабільність, цивільний захист, цивільна оборона.

*The article deals with the key factors of destructive influence on the strategic stability of the Ukrainian single national system of civil protection that reduce the effectiveness of the one mentioned above. It is suggested to classify the relevant factors on external and internal. Specific internal (intrasystem) factors in each of the mentioned types of factors in this group are determined.*

**Key words:** security from emergency situations, the single national system of civil protection, an emergency situation, stability, civil protection, civil defence.

Недавній досвід таких країн, як США, Канади (терористичний акт у м. Бостон (квітень 2013 р.), аномальне зниження температури та нетипові снігові опади взимку 2013-2014 рр.) та Росії (вибух метеорологічного тіла в атмосфері над м. Челябінськ у лютому 2013 р., паводок на Далекому Сході в липні-серпні 2013 р., терористичні акти в м. Волгограді наприкінці грудня 2013 р.), доводить, що від великомасштабних надзвичайних ситуацій (далі – НС) різного характеру не застраховані навіть держави із високим рівнем технологічного та соціально-економічного розвитку, котрі, маючи боєздатні сили реагування на НС та високоефективні технології їх попередження, далеко не завжди мають змогу ефективно протидіяти таким ситуаціям.

Україні, безумовно, вистачить власних прикладів НС, що виникли протягом 2013 – на початку 2014 р. (снігові опади в м. Києві в січні 2013 р., що спричинили транспортний колапс у столиці та практично паралізували її нормальну життєдіяльність; пожежі на Вуглегірській теплоелектростанції у м. Світлодарську Донецької області, яка виникла в березні 2013 р., а також на території ювелірної фабрики у приміщенні заводу “Хартрон” у м. Харкові,

яка трапилась у січні 2014 р.), аналіз дій органів управління та сил цивільного захисту (далі – ЦЗ) стосовно яких, є достатнім приводом для того, щоб вищі органи державної влади та науковці звернули пильнішу увагу на управлінську проблематику у сфері ЦЗ.

Удосконалення єдиної державної системи цивільного захисту (далі – ЄДС ЦЗ) України, основною метою функціонування якої є забезпечення реалізації державної політики у сфері ЦЗ у мирний час та в особливий період [5, ст. 8; 8, п. 3], потребує дослідження питання щодо визначення причин та умов, які негативно впливають на стабільність її функціонування.

Розвиток ЄДС ЦЗ (розбудова її організаційних, правових, інституціональних та інших засад) неодмінно потребуватиме обґрунтування та реалізації адекватних заходів щодо нейтралізації або мінімізації чинників, що чинять деструктивний вплив на стратегічну стабільність цієї державної системи, внаслідок дії яких знижується її ефективність.

Питання державного управління у сфері ЦЗ, у тому числі щодо різних проблемних аспектів функціонування ЄДС ЦЗ є предметом розгляду багатьох вітчизняних фахівців, зокрема: С. Домбровської, С. Засунька, Л. Жукової, Н. Клименко, С. Кузніченко, С. Мосова, О. Островерх, В. Петкова, А. Роміна, В. Садкового, В. Тищенко, О. Труша, А. Філіпенко, Л. Шевченко та ін.

Слід також відзначити російських науковців, які в своїх працях приділяли увагу проблемам створення та діяльності російської державної системи щодо попередження та ліквідації НС: Н. Архипову, Ю. Воробйова, Б. Порфир'єва, М. Фалєєва, В. Федоренка, Г. Федулова, Р. Цалікова.

Загальним недоліком попередніх досліджень вітчизняних науковців питання стосовно причин та умов, що негативно впливають на стабільність і стійкість ЄДС ЦЗ, є здебільшого констатація ними деяких проблем у функціонуванні зазначеної системи як-то: недосконалості законодавства у сфері ЦЗ, наявності елементів системи цивільної оборони України поряд із несформованою до кінця ЄДС ЦЗ України, дублювання функцій і повноважень з питань ЦЗ тощо.

Наукові доробки зарубіжних учених щодо причин та умов, котрі дестабілізують діяльність державних систем ЦЗ, можуть бути взяті до уваги лише частково з огляду на специфіку інституціональних засад ЄДС ЦЗ, а також урахування національні особливості її становлення за період незалежності нашої країни.

Мета статті – виявити основні чинники, які деструктивно впливають на стратегічну стабільність ЄДС ЦЗ, передусім її інституціональних засад, у сучасних умовах з метою науково-практичного обґрунтування заходів щодо їх усунення або мінімізації негативних впливів.

Визначення чинників, котрі чинять деструктивний (дезорганізуючий) вплив на вітчизняну державну систему ЦЗ, є важливим науково-практичним завданням не лише тому, що це питання не досліджено в науковій літературі, а здебільшого тому, що вищі органи державної влади, зокрема Президент

України, Кабінет Міністрів України (далі – КМУ), Рада національної безпеки і оборони України (далі – РНБО), все частіше звертають увагу на проблеми в діяльності ЄДС ЦЗ [1; 7; 11].

Доволі показовими, в цьому контексті, є аналітичні висновки РНБО, закріплені у рішенні від 16.05.2008 р., які залишаються цілком актуальними на сьогоднішній день: “...Недосконалість та суперечливість окремих положень правової бази у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного, природного та військового характеру, неналежний рівень наявних фінансових, матеріальних ресурсів та відповідних резервів, непослідовність політичних рішень, спрямованих на зниження рівня ризиків виникнення надзвичайних ситуацій, незадовільний технічний стан сил цивільного захисту свідчать про недостатню адекватність діючої системи запобігання та реагування на надзвичайні ситуації існуючим заходам...” [11].

При цьому аналіз базових загальнодержавних документів програмного й аналітичного характеру щодо розвитку ЄДС ЦЗ [4; 6; 7; 11], показує, що час минає, а проблеми інституціонального плану у функціонуванні цієї державної системи залишаються невирішеними та незмінними.

Беручи до уваги характер предметної сфери державного управління у сфері ЦЗ, а також завдання, покладені на ЄДС ЦЗ [5, ст. 8]), не викликає сумнівів факт існування тісного зв'язку цього напряму державно-владної діяльності зі сферою національної безпеки країни, а також наявність прямого причинно-наслідкового зв'язку між стратегічною стабільністю ЄДС ЦЗ та безпекою держави і суспільства в цілому.

У зв'язку з цим, особливого значення набуває визначення та аналіз основних чинників, які чинять деструктивний вплив на стратегічну стабільність ЄДС ЦЗ, що послужить підставою, по-перше, для їх класифікації, котра має важливе значення задля вироблення державноуправлінських та інших заходів щодо усунення відповідних чинників або мінімізації впливу їх негативних наслідків, а по-друге, для виявлення взаємозв'язків між різними деструктивними чинниками, що також конче необхідно для створення ефективної системи заходів щодо їх нейтралізації.

З метою вирішення цього завдання вбачається за доцільне навести визначення деяких основних термінів, які взято нами за основу в цій статті, а саме термінів “безпека”, “єдина державна система цивільного захисту”, “стабільність”, “стратегічна стабільність”, “чинник”.

Безпека – стан системи, в якому вона зберігає свою цілісність, стійкість (стабільність), здатність до ефективного функціонування й стійкого розвитку, а на їх основі – можливість надійного захисту всіх її елементів (підсистем, сфер, об'єктів) від будь-яких деструктивних внутрішніх і зовнішніх дій [2, с. 13].

ЄДС ЦЗ – сукупність органів управління, сил і засобів центральних і місцевих органів виконавчої влади (далі – ОВВ), Ради міністрів Автономної

Республіки Крим, виконавчих органів рад, підприємств, установ та організацій, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері ЦЗ [5, п. 2].

Стабільність – це стан, який характеризується спроможністю явища або процесу зберігати свої системоутворюючі властивості, основні характеристики, параметри та сутність за наявності деструктивних (дезорганізуючих) чинників з боку різних предметів, явищ чи процесів (власне визначення – *прим. авт.*).

Стратегічна стабільність – це стан, який характеризується спроможністю явища або процесу зберігати на довгострокову перспективу свої системоутворюючі властивості, основні характеристики, параметри та сутність за наявності деструктивних (дезорганізуючих) чинників з боку різних предметів, явищ чи процесів (власне визначення – *прим. авт.*).

Чинник (лат. *factor* – фактор) – умова, рушійна сила, причина будь-якого процесу або явища, котре визначає його характер або окремі риси. Вони можуть бути стабілізуючими та дестабілізуючими [5, с. 449].

Ураховуючи міжгалузевий (міжвідомчий) характер ЄДС ЦЗ, а також багатоманітний спектр загроз соціальної, природній, техногенній і воєнній безпеці, негативні чинники, що дестабілізують діяльність ЄДС ЦЗ, можуть бути класифіковані за різними підставами в залежності від різних аспектів.

На нашу думку, відповідні чинники доцільно розділити на зовнішні (воєнні, екологічні, економічні, інформаційні, культурно-освітні, науково-технічні, політичні, соціальні) та внутрішні (внутрісистемні) – кадрові, матеріально-технічні, науково-освітні, організаційно-управлінські, політичні, правові, фінансово-економічні.

Зовнішні фактори дестабілізації діяльності ЄДС ЦЗ, на наш погляд, цілком відповідають основним загрозам національної безпеки України (за критерієм сфер їх прояву), які досить детально та конкретно визначені й класифіковані у ключових загальнодержавних концептуальних документах із питань національної безпеки України [9, ст. 7; 10, розд. 3] та в енциклопедичній літературі [2, с. 435–443].

Проведений автором аналіз основних загроз національній безпеці України, наведених у перелічених джерелах, дає підстави стверджувати, що будь-яка із цих загроз може тією чи іншою мірою чинити прямий або опосередкований вплив на стабільність ЄДС ЦЗ. Це пов'язано, насамперед, із тим, що ця державна система є частиною, по-перше, системи національної безпеки країни, а по-друге, складовою всієї системи державного управління, тому вона безсумнівно відчуватиме вплив дії тих негативних чинників і загроз, які впливають на стан забезпечення ефективності як системи національної безпеки, так і системи державного управління в цілому.

Відтак, вбачається за доцільне зосередити більшу увагу саме на внутрішньосистемних чинниках, які негативно впливають на стабільність ЄДС ЦЗ, а отже, не сприяють її стійкому розвитку.

*Кадрові чинники* – суттєва втрата кадрового потенціалу ЄДС ЦЗ у зв'язку із розформування штабів цивільної оборони та військ цивільної

оборони; часті зміни в керівництві центрального ОВВ, уповноваженого реалізовувати державну політику у сфері ЦЗ (далі – ЦОВВ з питань ЦЗ); значна плінність кадрів у системі Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС) та її територіальних органах; наявність стійкої тенденції щодо припинення служби та роботи особами атестованого складу органів та підрозділів ЦЗ, а також найманими працівниками, пов'язаного із їхнім переходом у приватний сектор економіки та інші галузі з більш високим рівнем оплати праці; розповсюдженість елементів протекціонізму та лобізму у питаннях висування та призначення на посади середньої та вищої керівної ланки в органах управління у сфері ЦЗ.

До *матеріально-технічних чинників* належать: низький рівень матеріально-технічного забезпечення органів управління та сил ЦЗ; катастрофічне зменшення засобів індивідуального та колективного захисту населення від НС та їх наслідків (передусім, непрацюючого населення); моральний і фізичний знос систем централізованого оповіщення цивільної оборони; критичний стан створення регіональних, місцевих та об'єктових резервів матеріально-технічних засобів, призначених для реалізації заходів щодо попередження та ліквідації наслідків НС; відсутність на території України суб'єктів господарювання, котрі виробляють сучасні засоби індивідуального захисту, конкурентоздатні зразки аварійно-рятувальної, іншої спеціальної техніки та обладнання.

З-поміж *науково-освітніх чинників* треба відзначити такі: низький рівень культури безпеки життєдіяльності населення країни в цілому; недостатній рівень професійної підготовки як практикуючих фахівців, так і випускників навчальних закладів системи ДСНС у питаннях державного управління, правознавства, економіки, політології, соціології, прогресивних технологій і методик у сфері ЦЗ; неефективний, переважно вузьковідомчий характер науки та освіти у цій сфері, заснований на минулому багаторічному досвіді підготовки фахівців у галузі пожежної безпеки системи МВС України; відсутність відповідної галузевої цільової програми розвитку науки та освіти у сфері ЦЗ; неефективна координація ДСНС наукових досліджень з проблематики ЦЗ (зокрема з питань державного управління в цій сфері), що спричиняє їх розрізненість та фрагментарність; відсутність на національному рівні фундаментальних теоретико-методологічних досліджень з питань розвитку та вдосконалення механізмів державного управління у сфері ЦЗ; певна невідповідність освітньо-професійних програм підготовки фахівців ЦЗ практичним потребам органів управління та сил ЦЗ внаслідок розвитку науки та техніки, збільшення масштабності та кількості НС, а також через постійні зміни у законодавстві та реорганізації органів управління та сил ЦЗ.

Серед *організаційно-управлінських чинників* варто вказати на такі: надмірна складність організаційної структури ЄДС ЦЗ; використання застарілих форм і методів управління під час планування та реалізації заходів ЦЗ, орієнтованість, в основному, на реагування на НС та ліквідацію їх

наслідків, на тлі нестачі методик та практики здійснення конкретних превентивних заходів у сфері ЦЗ (прогнозування НС та їх попередження); поширення переважно адміністративно-командних методів управління в системі ДСНС, а також елементів бюрократизму і формалізму в діяльності органів і посадових осіб системи ЦЗ; низький рівень організаційної культури службовців органів ЦЗ, передусім, нижчої керівної ланки; інформаційна замкнутість ЄДС ЦЗ та неефективна система громадського контролю за діяльністю органів і підрозділів ЦЗ; поширення тенденцій децентралізації державного управління у сфері ЦЗ (перекладання функцій, повноважень та відповідальності в цій сфері із державного на місцевий рівень, від органів і підрозділів ДСНС на місцеві ОВВ та органи місцевого самоврядування; наявність фактів дублювання повноважень, компетенційних суперечок у практичній діяльності органів і посадових осіб у сфері ЦЗ.

До *політичних чинників* можна віднести: відсутність концептуального бачення у керівництва країни щодо принципових шляхів розвитку ЦЗ України; поширення практики політично вмотивованих кадрових призначень на керівні посади в органах управління у сфері ЦЗ на різних організаційно-правових рівнях управління (центральний, регіональний, місцевий); відсутність наступності та послідовності у питаннях формування та реалізації державної політики у сфері ЦЗ; незбалансованість функцій і повноважень різних органів публічної влади, задіяних у питаннях реалізації державної політики у вказаній сфері; створення режиму юридичної та політичної безвідповідальності за невиконання чи неналежне виконання програмних державних рішень у цій сфері та їх негативні наслідки для держави, суспільства та особистості; масові акції протесту, що переходять межі дозволених.

*Правові чинники* – відсутність належних правових гарантій щодо забезпечення конституційних прав і свобод громадян у сфері ЦЗ та безпеки життєдіяльності населення; недосконалість національного законодавства у цій сфері, його складність, суперечливість, наявність значної кількості прогалин, абстрактних норм і декларативних положень, а також правових норм, які фактично закріплюють умови для дублювання повноважень між різними суб'єктами забезпечення ЦЗ або бездіяльності в окремих напрямках ЦЗ; низька ефективність діяльності судових та правоохоронних органів щодо захисту прав і свобод громадян у сфері ЦЗ; низький рівень правосвідомості та правової культури як населення країни, так фахівців системи ЦЗ; поширеність корупції та хабарництва у сфері здійснення контрольно-наглядових функцій в галузі пожежної та техногенно-екологічної безпеки.

З-поміж *фінансово-економічних факторів* слід виділити: низький рівень фінансування заходів ЦЗ на всіх адміністративно-територіальних рівнях; поширення практики недофінансування або взагалі припинення фінансування видатків за державними, регіональними та місцевими програмами з питань ЦЗ; фінансування відповідних витрат місцевими ОВВ та органами місцевого самоврядування за залишковим принципом; низький



рівень грошового забезпечення та заробітної платні службових осіб й працівників системи ДСНС, інших органів і підрозділів ЦЗ, професійних рятувальників; відсутність ефективної та прозорої системи матеріального стимулювання служби та праці у сфері ЦЗ; незабезпеченість належним фінансуванням витрат на матеріально-технічне переоснащення сил ЦЗ, зокрема пожежно-рятувальних підрозділів, придбання сучасних зразків техніки та інших аварійно-рятувальних засобів; існування здебільшого “бюджетів проїдання”, тобто фінансування витрат переважно на заробітну платню та комунальні витрати, пов’язані із утриманням службових приміщень органів управління та сил ЦЗ.

Наслідки деструктивного впливу внутрішньосистемних чинників на ефективність діяльності ЄДС ЦЗ доречно проілюструвати на прикладі змін у керівництві ЦОВВ з питань ЦЗ, яким зараз є ДСНС.

Так, в Україні за період з 1991 по 2012 рр. змінилося 12 керівників МНС (враховуючи двох начальників Штабу цивільної оборони України). При цьому, з 2005 по 2012 рр. МНС очолювали цивільні особи, які, як можна припустити, до призначення на посаду очільника зазначеного міністерства, мали, віддалене відношення до специфіки його діяльності та, як наслідок, недостатньо високий рівень професійної компетентності для забезпечення ефективного централізованого керівництва воєнізованим органом державної влади (2005 р. – Д. Жванія, 2005 – 2006 рр. – В. Балоба, 2006 – 2007 рр. – Н. Шуфрич, 2007 – 2010 рр. – В. Шандра, 2010 р. – Н. Шуфрич, 2010 – 2012 рр. – В. Балоба).

Натомість, наприклад, керівний орган Російської Федерації з питань цивільної оборони та НС (зараз це – Міністерство Російської Федерації з питань цивільної оборони, надзвичайних ситуацій та ліквідації наслідків стихійних лих – *прим. авт.*) 22 роки очолювала одна особа – С. Шойгу: з 1991 по 1994 рр. – Державний комітет у справах цивільної оборони, НС і ліквідації наслідків стихійних лих, а з 1992 по 2012 рр. – відповідне профільне міністерство. Очевидно, що ця обставина відіграла далеко не останню роль у процесі становлення російської єдиної державної системи запобігання та ліквідації НС, а також системи цивільної оборони, які на цей час визнаються експертами одними із найбільш ефективних у світі.

Більшість із наведених вище внутрішньосистемних чинників, які чинять деструктивний вплив на стабільність ЄДС ЦЗ, є конкретними фактичними даними, констатованими, в тому числі, вищими органами державної влади ЦЗ [7; 10], а також наведеними в аналітичних джерелах наукової інформації [4; 6]. Проте деякі із наведених чинників сформульовані автором на рівні робочих гіпотез і ще потребують ґрунтовного наукового дослідження та підтвердження, що, напевне, стане предметом подальших розвідок у цій царині.

Крім того, цілком очевидно, що як зовнішні чинники дестабілізації ЄДС ЦЗ України, так й внутрішньосистемні, тісно зв’язані між собою, тому їх поділ у запропонований спосіб є, певною мірою, умовним кроком, хоча не

можна заперечувати того, що це є вдалим гносеологічним прийомом для конкретизації цих чинників та їх подальшої класифікації.

Вплив наведених чинників може мати прямий або непрямий характер (безпосередній чи опосередкований), а результат виявляється у втраті ЄДС ЦЗ України своїх захисних властивостей щодо забезпечення безпеки населення та інших об'єктів від НС; у порушенні зв'язків між елементами її функціональних чи територіальних підсистем, зниженні ефективності взаємодії між різними суб'єктами забезпечення ЦЗ; у зміні організаційної структури й функцій окремих суб'єктів забезпечення ЦЗ тощо.

Далеко не кожен із наведених вище факторів поодиночки може нести реальну загрозу стабільності ЄДС, однак, у сукупності, всі ці чинники, безсумнівно, мультиплікативно створюватимуть надто серйозну загрозу для втрати вказаної якості цієї системи, а відтак, й для системи забезпечення національної безпеки держави загалом.

Тому є необхідним проведення більш детальної класифікації чинників дестабілізації діяльності ЄДС ЦЗ, визначення критеріїв щодо рівнів можливих наслідків для цієї системи (наприклад, незначна небезпека, середня небезпека, висока небезпека тощо), а також обґрунтування показників стосовно встановлення параметрів і якісних станів ЄДС ЦЗ залежно від наслідків дії тих чи інших чинників (наприклад, неготова до виконання покладених завдань, обмежено готова до дій за призначенням, повністю готова до дій за призначенням тощо).

Зазначені напрями наукових досліджень є перспективними для сфери державного управління у сфері ЦЗ.

#### Література:

1. Віктор Янукович наголошує на необхідності створення нової системи реагування на техногенні катастрофи і природні лиха, 29.03.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>.
2. Государственное управление в сфере национальной безопасности: словарь-справочник / [сост. : Г. П. Сытник, В. И. Абрамов, В. Ф. Смолянюк и др.]; под общ. ред. Г. П. Сытника. – К. : НАДУ, 2012. – 496 с.
3. Державна служба України з надзвичайних ситуацій / Історія становлення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mns.gov.ua>.
4. Інформація про стан та проблеми функціонування єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mns.gov.ua>.
5. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 р. № 5403-VI // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 89. – Ст. 3589.
6. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2012 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mns.gov.ua>.

7. Про затвердження Державної цільової соціальної програми розвитку цивільного захисту на 2009 – 2013 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 25.02.2009 р. № 156 // *Офіц. вісн. України.* – 2009. – № 16. – Ст. 495.

8. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 р. № 11 // *Офіц. вісн. України.* – 2014. – № 8. – Ст. 245.

9. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV // *ВВР України.* – 2003. – № 39. – Ст. 351.

10. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 08.06.2012 р. “Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України” : Указ Президента України від 08.06.2012 р. // *Офіц. вісн. України.* – 2012. – № 45. – Ст. 1749.

11. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16.05.2008 “Про стан функціонування єдиної державної системи запобігання та реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру” : Указ Президента України від 26.06.2008 р. № 590/2008 р. // *Офіц. вісн. України.* – 2008. – № 48. – Ст. 1554.

*Надійшла до редколегії 24.02.2014 р.*

УДК 352.07

*М. В. ГОНЧАРЕНКО*

## **СУТНІСТЬ ФІНАНСОВОГО МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЇ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЇ**

*Досліджено сутність фінансового механізму реалізації об'єднати ресурси різноманітних фінансових фондів та забезпечити їх ефективний розподіл та використання для досягнення цілей збалансованого територіального розвитку.*

**Ключові слова:** сталий розвиток, територія, стратегія сталого розвитку території, фінансовий механізм, фонди фінансових ресурсів.

*The paper researches the essence of the financial mechanism for implementing the strategy of sustainable territorial development, which would make it possible to mobilize and pool resources of various financial funds, and to ensure their efficient allocation and utilization for achievement of objectives of a balanced territorial development.*

**Key words:** sustainable development, territory, strategy of sustainable territorial development, financial mechanism, funds of financial resources.

У нових соціально-економічних і геополітичних умовах особливої актуальності для регіонів України набуває проблема визначення довгострокових перспектив розвитку як основи для забезпечення сталого територіального розвитку. Надзвичайно важливим для територій стає знаходження нових нетрадиційних рішень, які б не копіювали колишні підходи, а створювали можливості для суттєвого економічного та соціального прориву. Місцева політика сьогодні повинна мати випереджальний характер щодо змін, які швидко відбуваються в зовнішньому середовищі. Саме тому виникає нагальна потреба в запровадженні стратегічного планування сталого територіального розвитку. Однак розробка стратегії сама по собі не вирішить існуючих проблем, вона має бути підкріплена дієвими механізмами реалізації поставлених цілей. В умовах дефіцитності фінансових ресурсів, низького рівня фінансової автономії місцевого самоврядування особливої актуальності набуває формування фінансового механізму реалізації стратегії сталого розвитку території, який дозволить шляхом об'єднання державних, місцевих і приватних фінансових ресурсів вирішити найболючіші проблеми території та забезпечити її збалансований розвиток.

Теоретико-методологічні аспекти забезпечення сталого розвитку територій є предметом досліджень А. Балашова, Н. Багрова, І. Вахович, Ю. Куца, В. Мамонової, В. Трофимової, та ін. Великий внесок у розвиток теоретичних засад розробки та реалізації стратегій територіального розвитку зробили О. Берданова, Е. Блейклі, В. Вакуленко, В. Дармограй, О. Карий, Н. Склярчук та ін. Ключові аспекти фінансового забезпечення територіального розвитку розкрито в працях О. Василика, О. Кириленко, В. Кравченка, І. Луніної, В. Опаріна, К. Павлюк, О. Сунцової та ін. Разом з тим, теоретико-методологічне підґрунтя формування фінансового механізму реалізації стратегії сталого розвитку території на разі досліджене не повністю, що не дає можливості опрацювання конкретних методик для його практичного впровадження.

Метою статті є теоретичне узагальнення підходів до формування фінансового механізму реалізації стратегії сталого розвитку території, який дозволить мобілізувати та об'єднати ресурси різноманітних фінансових фондів і забезпечити їх ефективний розподіл і використання для досягнення цілей збалансованого територіального розвитку.

Взаємозв'язок і баланс економічних, соціальних, екологічних, інституційних та інноваційно-технологічних компонентів з метою максимізації добробуту людини без ускладнення можливостей для майбутніх поколінь задовольняти свої потреби визначаються сучасними науковцями як "сталий розвиток". Стратегічна концептуальна ідея сталого розвитку – це досягнення збалансованості соціально-економічного і екологічного розвитку та покращання якості життя населення й стану природного довкілля на основі його інформатизації та інтелектуалізації з одночасним забезпеченням його

суспільної ефективності, спрямованої на структурно-технологічну перебудову всіх галузей господарства, зростання добробуту населення та економічне зростання, розбудову соціальної, ринкової, комунікаційно-інформаційної та екологічної інфраструктур території тощо [9, с. 17-18].

Розроблення стратегій соціально-економічного розвитку територій набули сьогодні особливого значення, оскільки вони спрямовані на забезпечення збалансованого розвитку економіки, соціуму та природи території, сприяють реалізації комплексних заходів щодо вирішення проблем, які стосуються всіх сфер життєдіяльності населення.

Згідно з чинним законодавством, регіональна стратегія – це стратегічний план розвитку регіону, що визначає цілі, завдання, пріоритети, напрями сталого економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва та Севастополя на довгостроковий (понад п'ять років) період [7].

Стратегія регіонального розвитку – не всеосяжний документ, в якому визначено заходи щодо розв'язання всіх проблем розвитку соціально-економічних сфер життєдіяльності території. Навпаки, вона сконцентрована на ключових, найперспективніших напрямках (не більше п'яти), які виявлені на основі аналізу соціально-економічного потенціалу, сильних і слабких сторін внутрішнього середовища території, можливих сприятливих чи негативних зовнішніх впливів [6, с. 26].

Основною метою стратегії соціально-економічного розвитку територій є визначення пріоритетних цілей місцевого розвитку з використанням наявного потенціалу для досягнення бажаних результатів у вирішенні проблем їх розвитку. Саме стратегія може слугувати інструментом координації зусиль усіх зацікавлених сторін – населення, місцевої влади, держави, господарюючих суб'єктів, громадських організацій, у цьому документі узгоджуються можливості об'єднання ресурсів для досягнення спільних цілей.

Стратегія соціально-економічного розвитку регіону стає важливим механізмом у структурі територіального менеджменту, її розроблення гарантує збалансованість його функціонування і, як результат, ефективний розвиток території у майбутньому. Утім, стратегія залишиться лише декларацією, якщо не існує ефективних механізмів досягнення запланованих цілей, втілення поставлених завдань в життя.

У цілому, механізм управління регіоном, адміністративно-територіальною одиницею слід розглядати як сукупність принципів, методів, засобів і форм, які розроблені і застосовуються з метою підвищення ефективності функціонування території, як соціально-економічної системи, та отримання прибутку для забезпечення самодостатності власного розвитку. Інакше кажучи, це комплекс дій, спрямованих на ефективну організацію, аналіз і прогнозування різноманітних видів людської діяльності на конкретній території з раціональним використанням людського, матеріально-технічного, природно-ресурсного потенціалів, забезпечення охорони навколишнього середовища та зростання добробуту населення.

Реалізація моделі сталого розвитку в Україні вимагає опрацювання та впровадження складної системи дієвих механізмів, серед яких дослідники [9] виділяють фінансові механізми державного регулювання. Вони спрямовані на таке:

- збалансованість міжбюджетних та внутрішньобюджетних відносин;
- скерування бюджетного забезпечення на підтримку вітчизняного виробника, реалізацію стратегічно важливих вітчизняних соціальних і економічних програм;
- посилення фіскально-регулюючих функцій податкової служби, скерованої на підвищення економічної активності населення;
- орієнтованість фінансово-кредитної політики на підтримку й активізацію підприємницької діяльності, аграрного сектора, забезпечення рівноваги кредитного попиту та кредитних пропозицій у країні, регіоні та на місцевому рівні;
- підвищення інвестиційної привабливості держави, регіону та конкретної території [9, с. 18-19].

Реалізація стратегічного плану передбачає розробку механізмів упровадження стратегії, до яких, на думку деяких учених [5], крім організаційно-правового, інформаційно-комунікативного і проектно-методологічного, входить також фінансово-економічний механізм. Він включає передбачення в місцевому бюджеті розвитку видатків на реалізацію заходів і проектів стратегічного плану; об'єднання коштів місцевих бюджетів територіальних громад на договірній основі для виконання спільних завдань розвитку території; одержання з державного бюджету субвенцій і субсидій для виконання проектів з реалізації державних пріоритетів на території регіону; залучення кредитів фінансових інституцій; стимулювання розвитку небанківського фінансового сектору; розроблення інвестиційних проектів і бізнес-планів; стимулювання та залучення коштів населення, підприємств, організацій та іноземних інвесторів; залучення грантів українських, іноземних та міжнародних організацій; сприяння розв'язанню земельних питань тощо [5, с. 91-92].

Досліджуючи сутність регіональної політики фінансового забезпечення сталого розвитку, І. Вахович розуміє під нею систему стратегічних і тактичних заходів та інструментів, за допомогою яких органи управління виконують покладені на них функції із забезпечення збалансованого розвитку регіонів шляхом мобілізації фінансових ресурсів, їх оптимального розподілу та ефективного використання за пріоритетними напрямками сталого розвитку [1, с. 12].

Для реалізації фінансової політики, спрямованої на досягнення пріоритетів соціально-економічного розвитку території, її успішного впровадження в життя використовується фінансовий механізм, дослідженню сутності якого присвячено низку праць вітчизняних і зарубіжних учених. Так, на думку О. Василика, фінансовий механізм є “сукупністю форм і методів

створення та використання фондів фінансових ресурсів з метою забезпечення різних потреб державних структур, господарських суб'єктів і населення” [2, с.104].

У своїй науковій праці О. Ковалюк зазначає, що “фінансовий механізм – це система фінансових форм, методів, важелів та інструментів, які використовують у фінансовій діяльності держави і підприємства за відповідного нормативного, правового та інформаційного їхнього забезпечення, а також за відповідної фінансової політики на мікро- і макрорівні” [5, с. 22].

На думку В. Столярова, фінансовий механізм можна розглядати як складову частину господарського механізму, що являє собою сукупність фінансових стимулів, важелів, інструментів, форм і способів регулювання економічних процесів і відношень. Фінансовий механізм включає насамперед ціни, податки, пільги, штрафи, санкції, дотації, субсидії, кредити, банківський кредитний і депозитний процент, тарифи [8].

У загальному вигляді фінансовий механізм на державному рівні – це комплекс спеціально розроблених і законодавчо закріплених у державі форм і методів створення і використання фінансових ресурсів для забезпечення економічного розвитку та соціальних потреб громадян. Фінансовий механізм – це, по суті, методичні, організаційні та правові положення та заходи, які визначають функціонування фінансів в економіці держави, їхнє практичне використання для досягнення певних цілей і завдань. Складовими його є система управління фінансами, фінансове планування і прогнозування, фінансове забезпечення, фінансові показники, нормативи, ліміти, резерви.

Показники планів і прогнозів соціально-економічного розвитку регіону, складовою частиною яких є фінансовий розділ, є основою для приведення в дію підсистеми фінансового механізму – стимулів у формі різноманітних пільг, дотацій на покриття збитків та застосування фінансових інструментів у формі санкцій, обмежень, штрафів, відміни пільг, додаткового оподаткування тощо.

Фінансові показники характеризують створення і використання фінансових ресурсів у регіоні, його фінансове становище, результати господарської діяльності суб'єктів господарювання, рівень доходів населення.

Нормативи застосовуються у фінансовій системі для характеристики певного рівня і порівняльного аналізу різних видів витрат фінансових ресурсів та визначення напрямів поліпшення їх використання.

Ліміти являють собою певні обмеження на використання фінансових ресурсів в інтересах територіальної громади, підприємців і жителів даної громади.

Розглядаючи фінансово-кредитний механізм, О. Дерев'яноко зазначає, що його функціонування здійснюється на базі двох основних методів: фінансового забезпечення та фінансового регулювання. Фінансове забезпечення функціонування економічної системи полягає у формуванні цільових грошових фондів (фінансових ресурсів) достатнього розміру та їх ефективному

використанні. Фінансове регулювання розглядається як метод фінансового впливу, що пов'язаний із регулюванням розподільчих відносин [3].

Фінансовий механізм повинен забезпечувати перспективи для формування такої фінансової спроможності територій, яка б створювала можливості для ефективного регіонального розвитку, подолання диспропорцій з урахуванням особливостей регіонів, їх потенціалу в ринковій економіці [10].

На нашу думку, фінансовий механізм реалізації стратегії сталого розвитку території – це сукупність методів та інструментів формування і використання фондів фінансових ресурсів з метою досягнення стратегічних цілей щодо забезпечення різноманітних потреб населення, суб'єктів господарювання, державних і недержавних структур за умови збалансованого розвитку економічної, соціальної та екологічної складових території.

Задачами фінансового механізму реалізації стратегії сталого розвитку території є:

- фінансове забезпечення стратегічних рішень;
- раціональне використання фінансових ресурсів;
- пошук ефективних джерел короткострокового та довгострокового фінансування;
- підвищення ефективності фінансового менеджменту.

Слід обов'язково враховувати те, що місцеві фінанси не є єдиним джерелом фінансування сталого розвитку території. Збалансований місцевий розвиток неможливий без залучення державних коштів, а також позабюджетних джерел (приватні кошти, зовнішні інвестиції тощо). З огляду на це, слушною є думка І. Яковенко, який, розглядаючи механізми фінансової підтримки регіонального розвитку, виділяє три їх види [11, с. 9-10]. За аналогією, ми теж пропонуємо виокремлювати у фінансовому механізмі реалізації стратегії сталого розвитку три складових:

1. Використання коштів регіональних бюджетів та бюджетів місцевого самоврядування на цілі розвитку свого регіону. Тут також можна виділити низку найважливіших позицій, які б дозволяли підвищити рівень фінансової забезпеченості власних регіональних програм, зокрема:

- збільшення розміру доходної частини власних місцевих бюджетів;
- концентрація коштів кількох регіональних бюджетів (наприклад, розташованих на спільній території) для виконання спільних програм соціально-економічного розвитку;
- залучення коштів шляхом проведення емісійних заходів і залучення кредитів;
- вирішення питань щодо надання регіону того чи іншого особливого статусу (наприклад, вільної економічної зони, депресивної території, гірського району тощо), що дозволить забезпечити більше надходження ресурсів.

2. Фінансування за рахунок коштів державного бюджету країни. У цій групі підвищення дієвості підтримки з боку держави може здійснюватись за такими головними позиціями:



– система заходів із соціально-економічного розвитку регіонів, що були включені до відповідних державних програм і які будуть здійснюватись безпосередньо за рахунок коштів держбюджету;

– механізм підтримки розвитку регіонів за рахунок субвенцій, що передбачені у державному бюджеті;

– підтримка програм регіонального розвитку шляхом компенсації державою процентів за взяті кредити, що використовуються для реалізації регіональних програм.

3. Залучення на цілі соціально-економічного розвитку регіону позабюджетних коштів шляхом участі у програмах реалізації регіональних проектів місцевого бізнесу, громадян, громадських структур тощо. Такі засоби підтримки можна класифікувати залежно від рівня, з якого вони надаються, а саме як загальнодержавні заходи підтримки та як місцеві, що здійснюються структурами свого регіону. Загальнодержавні заходи спрямовані в першу чергу для сприяння залученню іноземних інвестицій, а також для створення відповідного законодавчого та нормативного поля, яке б стимулювало або навіть у ряді випадків не заважало участі бізнесу в реалізації регіональних програм. На місцевому рівні такі заходи повинні максимально бути конкретизованими і, зокрема, стосуватись таких питань, як вплив місцевих органів влади на розширення рівня і конкретних форм соціальної відповідальності бізнесу, на створення регіональних інвестиційних фондів, у першу чергу, цільового характеру, на залучення вітчизняних та іноземних інвесторів під проекти, що призводять до збільшення робочих місць, покращання інфраструктури, вирішення соціальних питань.

Складові фінансового механізму тісно взаємопов'язані, проте, мають особливості в мобілізації та використанні фінансових ресурсів. Це спричиняє необхідність конкретизації фінансових інструментів і методів мобілізації та використання фінансових ресурсів для кожної окремої складової.

Фінансовий механізм реалізації стратегії сталого соціально-економічного розвитку регіону – це сукупність форм і методів формування і використання фондів фінансових ресурсів з метою забезпечення різноманітних потреб населення, суб'єктів господарювання, державних і недержавних структур за умови збалансованого розвитку економічної, соціальної та екологічної складових території. Запропоновано виділити три складових фінансового механізму: використання коштів регіональних бюджетів та бюджетів місцевого самоврядування, фінансування за рахунок коштів державного бюджету та залучення позабюджетних коштів.

Теоретичне осмислення суті фінансового механізму реалізації стратегії сталого розвитку території, чітке розуміння його структури, місця і призначення окремих елементів сприятиме визначенню слабких ланок у цьому механізмі, а отже, і шляхів їх зміцнення, посилення їхньої позитивної дії. З огляду на різноманітність фондів фінансових ресурсів, на мобілізацію і використання яких спрямований фінансовий механізм, напрямком

подальших досліджень є конкретизація методів і інструментів впливу для конкретних видів фінансових фондів (державних, регіональних, місцевих, приватних), а також забезпечення їх спільної дії з метою створення достатньої фінансової бази сталого розвитку території.

#### Література:

1. *Вахович І. М.* Теоретико-методологічні засади формування та реалізації регіональної політики фінансового забезпечення сталого розвитку : автореф. ... д.е.н. : спец. 08.00.05 “Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка” / І. М. Вахович. – Одеса, 2008. – 35 с.
2. *Василик О. Д.* Державні фінанси України : підручн. / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К. : Центр навчальної літератури, 2004. – 608 с.
3. *Дерев'янка О. Г.* Фінансово-кредитний механізм у системі стратегічного управління / О. Г. Дерев'янка // Фінанси України. – 1998. – № 7. – С. 28–34.
4. Інструменти регіонального розвитку в Україні : навч. посіб. / О. В. Берданова та ін. ; за ред. В. М. Вакуленка, О. В. Берданової. – К. : НАДУ, 2013. – 286 с.
5. *Ковалюк О. М.* Фінансовий механізм організації економіки України (проблеми теорії і практики) : монографія / О. М. Ковалюк. – Львів : Вид. центр Львівського НУ імені Івана Франка, 2002. – С. 22.
6. Планування соціально-економічного розвитку територій України : навч. посіб. / за ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, Фенікс, 2011. – 206 с.
7. Про затвердження Порядку розроблення, проведення моніторингу та оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку : постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.2011 р. № 1186 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
8. *Столяров В. Ф.* Основи формування фінансового механізму державного регулювання регіонального розвитку / В. Ф. Столяров, О. В. Шинкарук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zbirdnuk.bukuniver.edu.ua>.
9. Участь громадськості у забезпеченні сталого розвитку територіальної громади : наук.-метод. розробка / [кол. авт. : А. Й. Серанта, П. І. Шевчук, В. І. Карпук та ін.] ; за заг. ред. П. І. Шевчука, А. Й. Серанта. – К. : НАДУ, 2009. – 72 с.
10. *Шаталова Н. О.* Шляхи оптимізації фінансового механізму державного регулювання економіки регіону / Н. О. Шаталова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rusnauka.com>.
11. *Яковенко І.* Державна фінансова підтримка регіонального розвитку: Аналітичний звіт Канадський інститут урбаністики / І. Яковенко. – К. : Проект з регіонального врядування та розвитку – Україна, 2007. – 52 с.

Надійшла до редколегії 20.03.2014 р.

С. Г. КРАВЧЕНКО

## ДЕРЖАВНИЙ АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ЗАСІБ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ УРБАНІЗОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ

*Розглянуто шляхи розбудови структури державного архітектурно-будівельного контролю та безпеки. Обґрунтовано обмеження відомчої вертикалі до регіонального рівня та запропоновано регуляторні дії щодо уникнення конфлікту державних і самоврядних інтересів у процесі розвитку урбанізованих територій.*

**Ключові слова:** державний архітектурно-будівельного контролю, сфера містобудування та архітектура, спрощення дозвільно-погоджувальних процедур, розвиток урбанізованих територій.

*The author has researched ways to develop a structure of state architectural and construction control and threats that might appear if excessive simplifications of permit and authorization procedures are introduced. The author has also provided reasonable grounds to limit the institutional power to regional level and suggested regulatory actions to eliminate a conflict of public and local interests in urban development.*

**Key words:** state architectural and construction control, urban development and architecture field, simplification of permit and authorization procedures, public and local interests, development of urbanized territories.

Сьогодні як ніколи державі необхідно створити умови для розвитку економіки та виживання бізнесу, а заходи щодо цього повинні прийматись швидко та дієво. Одним з таких кроків є актуальна на сьогодні тенденція щодо змін у сфері державного управління – послаблення вертикалі владних повноважень та розширення їх за європейським досвідом, у бік самоврядування. Це той крок, який краще зробити пізніше ніж ніколи. Утім, здійснення змін державної політики вимагає стриманості, щоб не дозволити прийняття емоційних і шкідливих для держави рішень. Регуляторна дія повинна мати той владний рівень, де вона найбільш ефективна та доцільна, а не бути продуктом запровадження сумнівних новацій, в яких головною “відмінністю від існуючого порядку” була б саме “відмінність від існуючого порядку”, що по суті було б симуляцією новизни державного впливу.

Однією із характерних змін щодо розширення самоврядних повноважень є питання про повернення органам місцевого самоврядування функції державного архітектурно-будівельного контролю (ДАБК), що до 2008 р. знаходились в їх структурних підрозділах. Інспекції ДАБК були у складі

виконкомів міст – обласних центрів та в більшості міст обласного значення. Але такий стан не завжди виправдовувався та мав негативні сторони, що і було причиною розбудови чіткої відомчої вертикалі в цій сфері. Тому це питання потребує всебічного дослідження, оскільки має дуже вагомий регуляторний вплив на сферу містобудування та архітектуру (СМА) в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що зазначена проблематика дуже вразливо сприймається як потенційними інвесторами, так і іншими суб'єктами у СМА. Різні її аспекти досліджують вітчизняні та зарубіжні вчені, але на сьогодні черговий раз СМА стоїть перед кардинальною зміною форм здійснення функції ДАБК. Незважаючи на суспільний запит на спрощення дозвільно-погоджувальних процедур у СМА, який викликаний більше корупційною складовою, ніж складністю бюрократичних процедур, необхідно зважати на небезпеки прийняття популістських рішень щодо змінення порядку здійснення держархбудконтролю, який дійсно потребує якісних змін.

Метою статті є дослідження реального стану ДАБК в Україні та шляхів його регуляторного впливу, розробка рекомендацій щодо методології оптимізації функції ДАБК та унеможливлення утворення передумов до погіршення контрольованості об'єктів архітектури, особливо високо урбанізованих територій, за рахунок лібералізації містобудівного законодавства, а також зміни контролюючих акцентів у бік місцевого самоврядування.

Особливістю СМА є те, що крім забезпечення потреб місцевих територіальних громад щодо розвитку територій, вона змушена виконувати і державні контролюючі функції. Правові засади місцевого самоврядування мають низку протиріч між чинним законодавством про місцеве самоврядування, Конституцією держави та іншими нормативно-правовими актами. У результаті на сьогодні в країні існує внутрішньо суперечлива і така, що не відповідає сучасним європейським стандартам система територіальної організації влади. На сучасному етапі свого розвитку система державного управління СМА має трансформуватися та досягти основних вимог у своїй галузі стосовно відповідностей критеріям, необхідним для успішної інтеграції в європейське співтовариство [2].

Незважаючи на необхідність перерозподілу повноважень і розбудови самоврядних структур на якомога нижчі рівні, стосовно системи держархбудконтролю доцільно вибудувати “обмежену” вертикаль, підпорядкування якої буде не нижче, але й не вище структур облдержадміністрації, облвиконкомів чи будь-якого утворення регіонального рівня. Посилення регіональної ланки у структурі державного управління, саме цим органом дасть можливість вести нанівець конфлікт державних і самоврядних інтересів у цій галузі, який фактично закладено в протиріччях та різночитаннях на законодавчому рівні [2].

Але ДАБК є контролюючою структурою держави, яка, виконуючи державну функцію, обмежує права потенційних інвесторів та є складовою більш глобальної структури СМА.

Утім, відомий вітчизняний містобудівник М. Дьомін, наприклад, не безпідставно вважає, що обмеженість є однією з особливостей СМА. На його погляд, “особливістю територіально-планувального розвитку містобудівних об’єктів (міст, селищ, системи розселення) є те, що він здійснюється в умовах постійних обмежень – фінансових, економічних, екологічних, технічних, ресурсних (територіальних, водних, енергетичних, трудових та ін.)” [1]. Тому і розробка оптимальних архітектурних рішень завжди пов’язана з пошуком компромісів між бажаним і можливим для інвестора (забудовника). При цьому територіальні або земельні ресурси розвитку містобудівних об’єктів завжди були найбільш суттєвими обмеженнями. Тобто утворення містобудівного продукту розглядається як система обмежень, що визначає умови його існування.

Можна констатувати, що чинна на сьогодні система ДАБК не відповідає в повному обсязі своєму призначенню. Зокрема організація перевірок додержання норм містобудівного законодавства, вибудована під загальні норми проведення перевірок суб’єктів господарювання, не ураховує специфічні особливості СМА та характер порушень, що найбільш притаманні цій галузі. А існуючий порядок і фактично відміна позапланових перевірок об’єктів будівництва, через втрату фактора раптовості зводить нанівець саму суть перевірок, так як запланована задовго перевірка, враховуючи особливості галузі, втрачає будь-який сенс і є звичайною профанацією, що руйнує самі засади контролюючої функції та в цілому державної політики у цій царині. У той же час безкарність суб’єктів будівництва провокує їх на нові порушення, що породжує вседозволеність і погіршення якості будівельних робіт.

У більшості випадків саме такий стан спричиняє збільшення кількості аварій та обрушень на вітчизняних теренах, що стали наслідками порушення технології будівельних процесів і застосування неякісних будівельних матеріалів. У той же час через зниження якості проведення будівельно-монтажних робіт погіршуються їх протипожежні, теплотехнічні, санітарно-гігієнічні та інші показники. Через це при експлуатації введених об’єктів зростають витрати палива, електроенергії, тепла та інших ресурсів, знижується міцність і довговічність будівель і споруд, зменшується їх безпечність. Усе це має велике значення під час побудови нових і реконструкції існуючих об’єктів промислового, житлово-цивільного та іншого призначення [3].

У 2007 р. саме після проведення ґрунтового аналізу характеру та об’ємів порушень містобудівного законодавства дійшли висновку, що однією з головних причин недостатнього впливу органів ДАБК місцевого рівня на суб’єкти містобудування – і є підпорядкування їх місцевим органам влади та

самоврядування [2]. Як відомо, на той час на рівні самоврядування не вдавалося досягти високої контрольованості об'єктів та високої культури щодо методології прийняття та реалізації містобудівних управлінських рішень. Необхідно зауважити, що згідно з Положенням, представники ДАБК мають значні повноваження та виступають від імені держави, виносячи постанови на штрафні санкції, призупиняючи будівельні роботи та виконуючи інші передбачені їх повноваженнями дії. Це накладає на таких осіб значну відповідальність та вимагає більш виваженого у фаховому відношенні підходу до організації державного архітектурно-будівельного контролю та з окрема до кадрового забезпечення цієї служби.

Незважаючи на кризові явища, за останній час в Україні значно збільшилась кількість об'єктів, що реконструюються та переобладнуються, використовуючи приміщення, які раніше передбачалися під житло [2]. Сама по собі така тенденція могла б сприйматися як позитивна, що відображає поживлення у сфері бізнесу. Проте, відстежуючи її з точки зору держави як суб'єкта моніторингу стосовно вибору рівнів державного нагляду за цією проблематикою, можна дійти іншої думки. Зважаючи на збільшення кількості приватних будинків і приміщень, викликає занепокоєння те, що на сьогодні технічний стан будівель недостатньо контрольований і функції інспекцій ДАБК у цьому напрямку дуже обмежені. І значну частину таких будівель становлять житлові будинки, у тому числі приватизовані. Як відомо, інтереси приватної особи чи структури не завжди збігаються з інтересами регіону чи місцевої територіальної громади, і це завжди є підґрунтям для виникнення конфліктних ситуацій. Особливу тривогу з цього приводу викликає виконання будівельних робіт з порушенням норм чинного містобудівного законодавства та зокрема недостатня якість виконання таких робіт, силами самих мешканців чи осіб, які не мають відповідної кваліфікації так званим держспособом. Суперечності, що виникають під час використання приватизованих квартир їх власниками на свій розсуд, не лише шкідливо впливають на умови проживання інших мешканців, але й негативно позначаються на технічному стані самих приміщень та умовах їх експлуатації [2]. Тому в процесі формування державної політики, питання використання великопанельних житлових будинків взагалі, необхідно розглядати як окрему проблему високо урбанізованих територій, де вона відчувається особливо гостро. Технічний стан таких будинків забудови 60 – 70 років, площа яких становить близько 71,4 млн м<sup>2</sup> загальної площі, або 23 % усього багатоквартирного міського фонду України, досить сумнівний. Необхідність їх ремонту та реконструкції зумовлена багатьма факторами. У свій час ці будинки зняли гостроту житлової проблеми, сотні тисяч громадян тоді отримали житло. Але протягом останніх 25 – 30 років почалось прискорене старіння таких будинків як фізично, так і морально.

Обстеження великопанельних житлових будинків першого покоління, проведені за останні роки за кордоном у країнах СНД і в Україні, довели, що

їх зношення перевищило, в основному, 30 %. Ставлення до цих будинків у різних країнах неоднозначне. Так, у Франції та Німеччині частину таких будинків було знесено. Фахівці Росії, Білорусі, країн Балтії визнали за недоцільне масовий демонтаж таких будинків. В Україні ставити питання про знесення п'ятиповерхових панельних будинків також недоцільно, бо вирішення його практично в найближчі 10 – 20 років неможливе через численні черги на отримання житла [3].

Проте, невиваженність деяких сумнівних рішень, які набрали в Україні силу закону, інколи вражає. Деякі урядовці, бажаючи сподобатися своєю ліберальністю або лобіюючи чужі інтереси, дають власникам приватних квартир, які, по суті, є тільки співвласниками багатоквартирного будинку (а власниками тільки простору між стінами, які (стіни) теж є співвласністю), можливості здійснення перебудов на свій розсуд. Таким чином, не утворивши механізму контролю за діями власників багатоквартирних будинків щодо самовільних перепланувань та перебудов, держава практично поставила приватну власність вище безпеки громадян, незважаючи на те, що ці поняття лежать у різних площинах і не повинні перетинатися.

Державний архітектурно-будівельного контроль, який завжди був дієвим засобом регулювання СМА з боку держави, на сьогодні необхідно сприймати як управлінську послугу, яку надає держава суб'єктам містобудування. Але всупереч постулату щодо максимального наближення послуги до споживача, зважаючи на суспільну значимість останньої, не доцільно надавати її на найнижчих владних щаблях. І пояснити це можна досить прагматичними причинами: по-перше, методологічні засади такої державної регуляторної дії не можуть бути системно реалізовані на найнижчих самоврядних рівнях, так як місцеве самоврядування здебільшого (винятком є міста – обласні центри) не зможе забезпечити належний рівень фахівців, по-друге, до структури цього рівня слід включати і обласні центри як найбільш вразливі та високо урбанізовані території, що дасть змогу більш ефективно та економічно доцільно використовувати єдину структуру, яка буде охоплювати весь регіон.

Виходячи з викладеного та зважаючи на напрацьований досвід і особливості роботи держархбудконтролю, найбільш оптимальним з точки зору методології реалізації, слід обирати регіональний рівень як рівновіддалений між районним (міським) та рівнем центрального органу влади, та може повноцінно, не перевантажуючи місцеві бюджети, здійснювати покладену на нього державну функцію.

#### Література:

1. Дьомін М. М. Актуальні проблеми законодавчого забезпечення містобудування і землекористування в Україні [Електронний ресурс] / М. М. Дьомін, О. С. Петраківська // Містобудування та терит. планув. – 2004. – Вип. 17. – С. 85–96.

2. Кравченко С. Г. Оптимізація державної наглядової функції у сфері містобудування та архітектури / С. Г. Кравченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. : у 2 ч. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – №2(29). – С. 116–123.

3. Кравченко С. Г. Усунення причин природно-техногенних загроз у сфері містобудування як засіб уникнення потенційної небезпеки для територій / С. Г. Кравченко // Управління сучасним містом. – 2002. – № 7-9(7). – С. 117–124.

*Надійшла до редколегії 02.04.2014 р.*

УДК 332.142.6:332.021(477)

*О. В. ОЛЕФІРЕНКО*

## **КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

*Проаналізовано особливості становлення та здійснення екологічного управління в Україні. Розглянуто структуру екологічного управління. Обґрунтовано роль екологічного управління як засіб гармонізації екологічних, економічних і соціальних інтересів держави. Визначено ключові напрямки розвитку екологічного управління в Україні.*

**Ключові слова:** екологічне управління, управління охороною навколишнього середовища, відносини суспільство-природа, органи виконавчої влади, державна екологічна політика.

*The features of formation and implementation of ecological administration in Ukraine are analyzed. The structure of ecological administration is examined. The role of the ecological administration as a means of harmonizing ecological, economic and social interests of the state is grounded. The key areas of ecological administration in Ukraine are defined.*

**Key words:** ecological administration, environmental administration, society-nature relations, executive authorities, state ecological policy.

На сучасному етапі розвитку цивілізації вагомого значення набуває пошук оптимальної взаємодії між навколишнім природним середовищем і задоволенням базових потреб суспільства. Одним із засобів забезпечення всебічного врахування соціальних, економічних та екологічних інтересів суспільства є екологічна політика держави, яка реалізується перш за все через систему екологічного управління. У Конституції України визначається, що забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на



території України є обов'язком держави. Саме держава визначає допустимі форми використання природоохоронного потенціалу на основі планування, стимулювання та контролю.

Актуальність дослідження проблеми вдосконалення структури та характеру функціонування системи екологічного управління обумовлена об'єктивними потребами наукового обґрунтування і супроводження процесу трансформації діючих і створення нових організаційних структур управління, спроможних ефективно функціонувати в умовах ринкового середовища та демократизації усіх сфер суспільного життя, в умовах глобалізації. Це вимагає не тільки подальшого розвитку теорії управління, але й чіткого визначення її предметного поля для вироблення теоретико-методологічної бази досліджень, спрямованих на підвищення ефективності організаційної взаємодії в системі екологічного управління.

Екологічне управління виступає засобом гармонізації відносин суспільства і природи в контексті глобальних тенденцій екологізації життєдіяльності людства, реалізації практичних дій на шляху до екологічно збалансованого господарювання [2; 3; 9]. Тому в процесі здійснення екологічного управління державою слід урахувувати як об'єктивні процеси самоуправління в природі, так і необхідність цілеспрямованого управління навколишнім середовищем в інтересах суспільства.

Основні питання екологічного управління, економічні та соціальні аспекти його формування та реалізації висвітлені в працях вітчизняних учених Т. Галушкіної, Б. Данилишина, С. Боголюбова, В. Зуєва, С. Дорогунцова, В. Сахаєва, В. Шевчука, І. Синякевича, Ю. Шемшученка, Є. Хлобистова, Л. Гриніва, О. Веклича. Незважаючи на теоретичні дослідження з цієї проблематики, необхідно зазначити, що більшість наукових праць висвітлює лише окремі складові елементи системи екологічного управління. Це стосується, зокрема, управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, управління природокористуванням, екологічної політики.

Метою статті є аналіз основних засад і структури екологічного управління в Україні та обґрунтування пріоритетних напрямків його подальшого розвитку.

В Україні формування засад екологічного управління та створення органів управління з окремих питань, що стосуються охорони навколишнього природного середовища, природокористування та забезпечення безпеки людини від негативних факторів навколишнього природного середовища, має давню історію. Саме існування таких органів було викликано необхідністю виконання приписів щодо збереження природних об'єктів, що мали цінність як природний ресурс або захисний фактор. Спеціалізовані ж органи екологічного управління для виконання цих завдань не створювались [7]. Разом з тим, незважаючи на набутий досвід екологічного управління, необхідно зазначити, що в Україні не сформовано єдиної концепції екологічного управління. Про це свідчать, наприклад, постійні реорганізації органів екологічного управління.

Поняття “екологічне управління” ще не набуло свого сталого значення й повсюдного визнання. Більш поширені сьогодні поняття “управління в галузі охорони навколишнього природного середовища”, “управління природокористуванням”. Водночас у світовій і національній практиці використовуються такі законодавчо встановлені поняття, як “екологічна політика”, “екологічні програми”. Проте необхідно зазначити, що екологічне управління є складною системою, в якій управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, управління природокористуванням, екологічна політика, планування, стратегічні плани дій, екологічні програми, пріоритети є лише його складовими частинами (рисунок) [6].

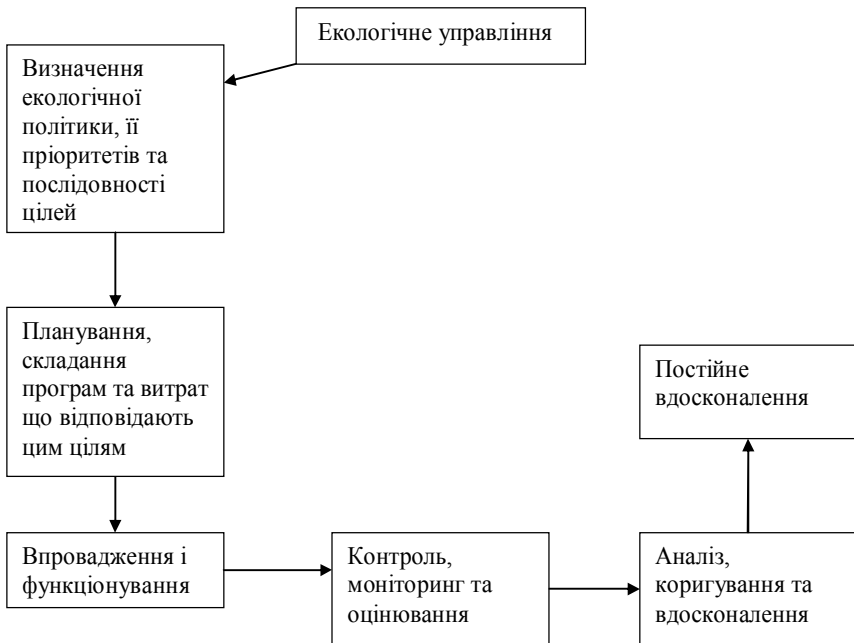


Рисунок. Система екологічного управління

У загальному в процесі екологічного управління можна виокремити такі основні компоненти.

Етап 1. Екологічна політика: держава визначає свою екологічну політику, її пріоритетні напрямки та основні цілі, їх послідовність і гарантує виконання прийнятих зобов'язань щодо її реалізації.

Етап 2. Планування: держава складає план, стратегії, програми здійснення своєї екологічної політики та витрат що відповідають цілям.

Етап 3. Упровадження і функціонування: для ефективного впровадження системи екологічного управління держава створює можливості й засоби забезпечення, необхідні для здійснення своєї екологічної політики, цілей та завдань.

Етап 4. Контроль, моніторинг і оцінювання: держава на підставі моніторингу здійснює необхідні вимірювання, моніторинг і оцінку своїх екологічних характеристик для ідентифікації наслідків екологічного регулювання для довкілля, здоров'я населення і економіки.

Етап 5. Аналіз, корегування і вдосконалення: держава проводить аналіз, корегування екологічного управління, зокрема у зв'язку зі зміною законодавства, набутим досвідом, зміною пріоритетів, для досягнення визначених цілей, забезпечення ефективності політик та управління адекватності витрат.

Етап 6. Постійний процес удосконалення екологічного управління, зокрема шляхом виявлення тих сфер, де є можливості для вдосконалення з метою поліпшення загальних екологічних характеристик.

Існують різні підходи до визначення поняття екологічного управління. В. Шевчук визначає екологічне управління як системну складову загальної системи управління, що має за мету здійснення екологічної політики й досягнення екологічних цілей і яка містить організаційну структуру, діяльність із планування, функціональні обов'язки, відповідальність, методології і методи, процедури та ресурси, а також професійно підготовлені кадри. Екологічне управління є процесом підготовки, прийняття й реалізації рішень, спрямованих на досягнення екологічних цілей із використанням різних спеціальних і загальносистемних, адміністративних і економічних методів та механізмів [6]. Екологічне управління – врегульована нормами права діяльність спеціально уповноважених органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, а також діяльність юридичних осіб і громадян, спрямована на створення конкретних правовідносин у сфері охорони навколишнього середовища, раціонального природокористування, дотримання екологічних прав та виконання екологічних обов'язків.

С. Боголюбов розглядає екологічне управління як сукупність суспільних відносин, що виникають між керуючим суб'єктом і керованим суб'єктом з приводу дотримання екологічного законодавства та обов'язкових екологічних вимог [1]. Як самостійний вид професійної управлінської діяльності воно швидко та всебічно еволюціонує: за предметом (від управління станом довкілля до управління відносинами в системі “суспільство-природа”), роллю основних учасників (від адміністративного управління “згори” до партисипативного управлінням “знизу”), перспективою (від оперативного до стратегічного управління), панівною методологією (від ідентифікації законодавчо дозволених дій до пошуку економічно ефективних дій).

Важливими підсистемами екологічного управління є: державна, корпоративна, регіональна і громадська підсистеми екологічного управління.

Державне екологічне управління – складова національної системи екологічного управління і загальної системи державного управління, що функціонує згідно з чинним законодавством України та має за мету здійснення державної екологічної політики і гармонізацію суспільно-природних відносин на державному рівні. Крім того, державне екологічне управління визначають як вид діяльності органів виконавчої влади з реалізації внутрішньої і зовнішньої екологічної політики держави, її внутрішньої і зовнішньої екологічних функцій [4].

Основними напрями державного екологічного управління є:

- екологічне оздоровлення деградованих природних об'єктів, ландшафтів і стабілізація екологічного стану держави;
- відновлення природного потенціалу, заощадливе природокористування;
- формування національної екологічної мережі;
- охорона навколишнього природного середовища;
- забезпечення екологічної безпеки, зменшення антропогенного тиску і забруднення відходами;
- екологізація загальних функцій управління державою;
- екологізація соціально-економічного розвитку, впровадження принципів збалансованого розвитку;
- розвиток національного екологічного партнерства.

На сьогодні найрозвиненішими є напрями охорони навколишнього природного середовища і забезпечення екологічної безпеки. Вони мають свою досить розвинену природоохоронну законодавчу базу і є самостійними галузями екологічного управління. У цьому контексті, розглядаючи екологічну безпеку, варто зазначити, що Україні потрібно реформувати існуючу систему державної екологічної безпеки. А її основу має становити саме розроблення адекватного організаційно-правового, соціально-політичного та господарського механізмів екологічного управління.

Постійне вдосконалення екологічного управління є однією з вимог міжнародної та європейської системи стандартизації екологічного управління. Для державного екологічного управління це означає його функціональне розширення й системно-методологічне поглиблення. Йдеться не тільки про охоронні функції, а й про освоєння функцій гармонізації.

Це управління здійснюється на засадах, передбачених Конституцією України, Законом України “Про охорону навколишнього природного середовища”, природоресурсними та іншими актами екологічного законодавства, а також законодавства, яким регулюється діяльність органів державного управління в цілому [8].

Метою державного управління в цій галузі відповідно до Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” є реалізація екологічного законодавства, контроль за додержанням вимог екологічної безпеки, забезпечення проведення ефективних і комплексних заходів щодо

охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, досягнення узгодженості дій державних і громадських органів у галузі охорони навколишнього природного середовища (ст. 16). Державне екологічне управління, яке спрямоване на запобігання виснаженню природного потенціалу і яке спрямоване на недопущення перевищення несучої ємності біосфери, – це завдання-мінімум. Завдання-максимум полягає в екологізації функціонування всіх сфер життєзабезпечення, досягненні і підтримці необхідної якості здоров'я і життя населення, належного стану навколишнього середовища, гармонізації взаємовідносин суспільства і природи.

Органами загальної компетенції, тобто органами, для яких повноваження з питань охорони навколишнього природного середовища є лише складовими загальних повноважень щодо вирішення питань економічного і соціального розвитку держави та окремих регіонів, є Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад у межах делегованих повноважень органів державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища.

До спеціально уповноважених законодавчими актами органів державної виконавчої влади, які виконують цільові функції екологічного управління, належать: спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів – Міністерство екології та природних ресурсів України; урядовий орган державного екологічного управління у складі Міністерства екології та природних ресурсів України – Державна екологічна інспекція; урядовий орган державного екологічного управління у складі Міністерства екології та природних ресурсів України – Державна служба заповідної справи; Державне агентство земельних ресурсів України; Державне агентство України по водному господарству; Державне агентство лісового господарства України; Державне агентство рибного господарства України; Міністерство охорони здоров'я України; Державна санітарно-епідеміологічна служба; Міністерство з питань надзвичайних ситуацій; Державна інспекція ядерного регулювання України; обласні державні управління екології та природних ресурсів; Державне управління екології та природних ресурсів у м. Києві; Державне управління екології та природних ресурсів у м. Севастополі; спеціально уповноважений орган виконавчої влади в галузі екології та природних ресурсів у АР Крим – Республіканський комітет АР Крим з екології та природних ресурсів; Державна екологічна інспекція Республіканського комітету АР Крим з екології та природних ресурсів; державні екологічні інспекції державних управлінь екологічної безпеки в областях; Державна екологічна інспекція в м. Києві; Державна екологічна інспекція в м. Севастополі.

У державному екологічному управлінні застосовується загальне управління, яке здійснюється в особі державних законодавчих, виконавчих, правових органів, і уповноважене, або спеціальне, управління, яке

здійснюється суб'єктами, що мають спеціальні повноваження на екологічне управління відповідно до чинного законодавства. Цей поділ має своє відображення у структурі функцій державного екологічного управління – загальні і спеціальні.

Об'єктом екологічного управління постають суспільні відносини в галузі природного середовища, що не підвладні законам розвитку суспільства [5]. Об'єкт управління може здійснювати вплив на довкілля у двох напрямках: від природи до людини (вилучення природних ресурсів) і від людини до природи (забруднення навколишнього природного середовища). Вплив на навколишнє природне середовище є кінцевим продуктом діяльності об'єкта управління. Але, виходячи зі специфіки екологічного управління, саме характеристика дії об'єкта управління на довкілля є критерієм ефективності функціонування державного екологічного управління, тому цей вплив слід розглядати як вихід державного екологічного управління. Держава, як і всі її суб'єкти господарювання та населення, перебуває під постійним фізичним впливом навколишнього середовища, що залежить як від певних об'єктивних природних чинників, так і від дії об'єктів управління. На вході державне екологічне управління отримує інформацію про використання природних ресурсів, стан навколишнього природного середовища, ступінь його фізичного впливу на населення та суб'єкти господарювання. Ця інформація отримується в результаті моніторингу довкілля, різноманітних спостережень, контрольних вимірювань, екологічного аудиту тощо. Надходить вона також із внутрішньодержавних і міжнародних джерел інформації. Іншим видом вхідної інформації є міжнародні угоди, конвенції, регламенти, дані міжнародного екологічного досвіду. Одна частина такої інформації використовується для вдосконалення функціонування і модернізації державного екологічного управління, інша – за своїм характером є управляючим впливом, який спонукає державу до виконання своїх екологічних зобов'язань перед міжнародною спільнотою, а суб'єкта управління – до реалізації відповідних дій. Отже, з ієрархічного погляду, державне екологічне управління виступає як об'єкт управління по відношенню до певного міжнародного органу.

Будь-якому управлінню передують формування цілей. Людина організовує свою діяльність таким чином, щоб виконати певне цільове завдання. Відповідно управління, спрямоване на досягнення такого завдання, називається цільовим. У цьому відношенні державне екологічне управління є цілеспрямованою системою, оскільки її діяльність направлена на досягнення певних екологічних цілей.

Для того щоб екологічне управління відповідало своєму призначенню, необхідно дотримуватися таких вимог: відповідність міжнародним вимогам відповідність принципам гармонізації, відповідність гуманітарним принципам, ґрунтовна законодавча база, професійно підготовлений управлінський персонал.

Сучасна екологічна ситуація і тенденції її зміни в більшості випадків визначаються промисловим виробництвом і господарською діяльністю в цілому. Адже практично при будь-якій господарській діяльності утворюються відходи і виникаючі побічні ефекти принципово не усуваються: вони лише переводяться з однієї фізико-хімічної форми в іншу або переміщуються в просторі. З одного боку, розвиток виробництва спрямований на досягнення добробуту людини і зміну якості його життя, з іншого – він супроводжується накопиченням потенціалу небезпеки для людини у вигляді зміни взаємин людини з природою, і як результат негативного впливу з боку навколишнього природного середовища. Основною причиною такого становища є низька ефективність інструментів екологічного управління і контролю.

Концепція сталого розвитку висуває нові вимоги, як у цілому у сфері державного управління, так і у сфері екологічного управління. У цьому контексті суттєвим є те, що комплекс традиційних цілей, властивих для державного екологічного управління, доповнюється новими цілями, що стосуються гармонізації відносин суспільства і природи. Отже, виникає невідповідність між новими завданнями і старою структурою, не призначеною для їх виконання. Тому, мають бути сформульовані нові цілі та завдання державного екологічного управління, запропоновані загальні підходи до його модернізації шляхом розробки науково-теоретичних засад, внесення змін до чинного законодавства та реформування системи органів державної влади.

#### Література:

1. *Боголюбов С. А.* Экологическое право : конспект лекций / С. А. Боголюбов, Н. В. Кичигин, Д. О. Сиваков. – М. : Проспект, 2010. – 224 с.
2. *Веклич О. А.* Эколого-экономические противоречия / О. А. Веклич. – К. : Наук. думка, 1991. – 144 с.
3. *Гринів Л. С.* Екологічно збалансована економіка: проблеми теорії / Л. С. Гринів. – Львів : НТШ, 1997. – 240 с.
4. Екологічне право України. Академічний курс : підруч. – 2-ге вид. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : ТОВ “Видавництво Юридична думка”, 2008. – 720 с.
5. Екологічне право України : Підруч. для студентів юрид. вищ. навч. закладів / [А. П. Гетьман, М. В. Шульга, В. К. Попов [та ін.]; за ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги. – Х. : Право, 2005. – 382 с.
6. Екологічне управління : підруч. для студ. екологіч. спец. вищ. навч. закл. / В. Я. Шевчук, Ю. М. Саталкін, Г. О. Білявський та ін. – К. : Либідь, 2004. – 432 с.
7. *Зуєв В. А.* Правове регулювання реалізації екологічного управління в Україні та шляхи його вдосконалення / В. А. Зуєв // Управління у сфері охорони довкілля та природокористування в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення. – К. : ВЕГО “МАМА 86”, 2003. – С. 51–92.

8. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. // ВВР України . – 1991. – № 41.

9. Сиякевич І. М. Екологічні і соціальні виклики двадцять першого століття: проблеми їх подолання / І. М. Сиякевич // Наук. вісник: УкрДЛТУ: Менеджмент природних ресурсів: екологічна і лісова політика. – Львів : УкрДЛТУ, 2004. – Вип. 14.2. – С. 8–15.

*Надійшла до редколегії 18.03.2014 р.*

УДК 351.82:330.341.1

*О. М. КОЛЕНОВ*

## НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

*Розглянуто особливості формування та реалізації державної екологічної політики в Україні. Виокремлено проблемні аспекти та протиріччя існуючого механізму формування та реалізації державної екологічної політики. Запропоновано напрямки вдосконалення механізму формування та реалізації державної екологічної політики в Україні.*

**Ключові слова:** державна екологічна політика, механізм формування та реалізації державної екологічної політики, державний екологічний моніторинг, стратегічна екологічна оцінка.

*The features of forming and realization of state ecological policy in Ukraine are considered. Problem aspects and contradictions of existent mechanism of forming and realization of state ecological policy are selected. Directions of improvement of mechanism of forming and realization of state ecological policy are offered in Ukraine.*

**Key words:** state ecological policy, mechanism of forming and realization of state ecological policy, state ecological monitoring, strategic environmental assessment.

Довкілля в Україні протягом останніх десятиріч зазнає значного навантаження внаслідок антропогенного тиску, що призводить до порушення рівноваги в навколишньому природному середовищі, що, у свою чергу, загострює соціально-економічні проблеми в суспільстві, підриває природно-ресурсний потенціал розвитку держави, а також негативно впливає на добробут та здоров'я населення країни.

Розгляду сучасних проблем охорони довкілля в Україні та визначенню особливостей формування та реалізації державної екологічної політики



присвятили свої публікації такі вчені, як Д. Ляпін, А. Павлюк, В. Потапенко, І. Шевчук, Л. Яценко та ін. [3; 5; 6]. Однак чимало питань стосовно визначення напрямків удосконалення механізму формування та реалізації державної екологічної політики в Україні залишаються недостатньо дослідженими.

Метою статті є визначення напрямків удосконалення механізму формування та реалізації державної екологічної політики в Україні.

В Україні поки що не сформовано дієвої та послідовної державної екологічної політики, яка передбачає реалізацію принципів раціонального природокористування та мінімізацію негативного впливу на екологію господарської діяльності людини. Це підтверджує 102 позиція України серед 132 країн світу у 2012 р. у міжнародному рейтингу екологічних досягнень (Environmental performance Index), розрахованому фахівцями Єльського університету (США) за 25-ма показниками, що характеризують дієвість державної політики держав щодо збереження екосистем (загалом екологічно чистою в Україні, згідно дослідження, вважається лише 6 % її території) [6].

Тому не випадково, що Уряд України чітко визначив основні стратегічні пріоритети екологічної політики, а саме: збереження навколишнього середовища та зменшення тиску на довкілля, екологізація економіки, енергозбереження та заміщення традиційних джерел енергії шляхом розвитку екологічно чистих видів енергетики, запровадження сучасних методів та стандартів утилізації усіх видів відходів [1].

При цьому реалізація вищезазначених пріоритетів в екологічній сфері є головним завданням державної екологічної політики, механізм формування та реалізації якої вимагає удосконалення.

Досить суттєвою вадою нормативно-правової складової механізму формування та реалізації державної екологічної політики є його переважна орієнтація на усунення, а не на попередження негативних явищ, що об'єктивно унеможливує досягнення такого стану природного середовища, який би відповідав вимогам українського суспільства.

Так, за 2012 р. територіальними органами Державної екологічної інспекції на об'єктах державного нагляду (контролю) у частині додержання ними вимог природоохоронного законодавства проведено понад 89,5 тис. перевірок. Загальна сума розрахованих збитків за порушення вимог природоохоронного законодавства становить 1 млрд 660 млн грн. З метою відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення вимог природоохоронного законодавства, відповідачам пред'явлено претензій та позовів на загальну суму 995 млн грн. Однак сума стягнутих до Державного бюджету України претензій та позовів – 47,3 млн грн, що складає лише 5% від суми пред'явлених претензій та позовів [4].

Тому державі, з одного боку, слід зацікавити суб'єктів господарювання в здійсненні природоохоронних заходів шляхом підвищення ефективності здійснення державного контролю за використанням надр та охороною

довкілля, а з іншого – встановити більш жорстку відповідальність за екологічні порушення, адже охорона довкілля принесе необхідний результат лише тоді, коли забруднення буде економічно не вигідним для фізичних та юридичних осіб. Необхідно посилити примусову соціально-екологічну складову відповідальності бізнесу шляхом підвищення штрафних санкцій. Розмір штрафів за порушення норм природоохоронного законодавства має відповідати економічним збиткам від порушення довкілля та перевищувати вартість запобіжних заходів.

Для цього доцільно внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України, з метою посилення відповідальності за порушення вимог природоохоронного законодавства. Тільки посилення відповідальності посадових осіб та громадян за вчинення ними правопорушень у сфері охорони навколишнього природного середовища, усунення дисбалансу між фактично заподіяною шкодою екології та розміром установлених штрафів, сприятиме вирішенню існуючих проблем в цій сфері.

Серед причин кризового екологічного стану в Україні можна назвати відсутність дієвого державного екологічного моніторингу, адже існуюча в Україні система моніторингу довкілля не забезпечує проведення систематичних і обґрунтованих оцінок гранично допустимих змін природних екосистем і техногенних навантажень на них та потребує удосконалення.

З метою забезпечення розвитку єдиної державної системи моніторингу навколишнього природного відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2007 р. № 1376 було затверджено Державну цільову екологічну програму проведення моніторингу навколишнього природного середовища на 2008 – 2012 рр. Однак заплановані завдання значною мірою не виконані. Основними причинами проблем функціонування державної системи моніторингу довкілля є недосконала нормативно-правова база, низький рівень координації діяльності суб'єктів екологічного моніторингу, застаріла приладова-технічна база суб'єктів екологічного моніторингу, недостатні обсяги фінансування, у тому числі з позабюджетних джерел тощо. Так, у 2010 р. обсяг фінансування програми становив лише 10 % від запланованого обсягу [3].

Тому система екологічного моніторингу як важлива складова системи державного управління у сфері природокористування, екологічної безпеки, формування державної політики сталого розвитку, виконання міжнародних зобов'язань України у природоохоронній сфері потребує принципового удосконалення, що дозволить дати обґрунтовану оцінку характеру змін загроз в екологічній сфері та визначити пріоритетні напрямки їх нейтралізації.

Міністерству екології і природних ресурсів України доцільно продовжити роботу з удосконалення системи моніторингу довкілля на базі системи космічного моніторингу [2] для належної інформаційної підтримки

оцінки екологічної безпеки з метою своєчасного виявлення та попередження екологічних і природно-техногенних загроз. Адже, враховуючи переваги системи космічного моніторингу, а саме можливості космічних супутників і використовуючи дистанційне зондування, можливо здійснювати аналіз та оцінювати збитки від природних аномалій і стихійних лих, здійснювати контроль за дотриманням земельного, водного та лісного законодавства в питаннях їх використання та охорони, оцінювати ситуацію щодо загальної екологічної ситуації в державі, оперативно отримувати та обробляти відповідний масив статистичної інформації, забезпечивши її об'єктивність та оперативність у реальному часі.

Необхідно доопрацювати нормативно-правову базу державної системи екологічного моніторингу і привести її у відповідність із рекомендаціями міжнародних організацій і директив ЄС у цій сфері.

Одним із напрямів трансформації фінансово-економічної складової механізму формування та реалізації механізму до законодавства ЄС має стати припинення бюджетних асигнувань і субсидування завідомо еколого небезпечних виробництв. Приведення нормативно правових актів України в екологічній сфері у відповідність до законодавства ЄС має передбачати удосконалення механізму оподаткування еколого-небезпечної діяльності суб'єктів господарювання шляхом запровадження європейського принципу "забруднювач платить" у повній мірі, що сприятиме зменшенню забруднення навколишнього природного середовища.

Ураховуючи досвід країн ЄС, можна зазначити, що проведення державної політики сталого розвитку потребує координації зусиль не тільки органів виконавчої влади, але й громадських організацій, бізнесу, науковців, експертного середовища, засобів масової інформації.

На наш погляд, органи державної влади України повинні звертати першочергову увагу на застосування публічно-приватного партнерства (ППП) саме в питаннях охорони навколишнього середовища, адже у світі існує значний досвід реалізації проектів публічно-приватного партнерства саме у сферах захисту довкілля, екотуризму та рекреаційній галузі.

Наприклад, Канада значну кількість проектів публічно-приватного партнерства виконує в таких сферах, як захист навколишнього середовища, водні ресурси, рекреаційні об'єкти; США також переважно виконують проекти PPP, які стосуються природоохоронної діяльності [5].

Одним з напрямків реалізації PPP (поки що у форматі державно-приватного партнерства без широкого залучення громадськості) в Україні можна вважати укладання 7 лютого 2014 р. Угоди про співробітництво між Міністерством екології та природних ресурсів та Торгово-промисловою палатою (ТПП) України з метою поєднання зусиль держави та підприємців заради запровадження сучасних технологій, збереження довкілля для наступних поколінь громадян нашої держави[1], яка, на наш погляд, повинна стати не лише формальним кроком, але й набути реального змістовного

наповнення та сприяти вирішенню існуючих у державі екологічних проблем.

У рамках підписаної Угоди Мінприроди та ТПП України здійснюватимуть обмін інформацією щодо впровадження кращих практик екологічно відповідального бізнесу, просвітницьку роботу, спрямовану на підвищення рівня суспільної екологічної свідомості та просування на українському та міжнародних ринках вітчизняної екологічної продукції; сприятимуть залученню в Україну іноземних інвестицій для впровадження новітніх природоохоронних технологій та досвіду, покращанню екологічної результативності виробничої діяльності та екологічних характеристик продукції, вдосконаленню нормативно-правової бази у цій сфері [1].

Важливим інструментом формування та реалізації державної екологічної політики України має стати стратегічна екологічна оцінка (СЕО) – це систематичний процес, який здійснюється для аналізу екологічних наслідків запропонованих планів, програм та інших стратегічних дій, а також для включення результатів досліджень до процесу ухвалення рішень. СЕО передбачає оцінку ймовірних екологічних наслідків (включаючи наслідки для здоров'я), що охоплює визначення завдань екологічного звіту та його підготовку, роботу з громадськістю та консультації, а також урахування екологічного звіту, результатів роботи з громадськістю та консультацій у плані або програмі [7].

Стратегічна екологічна оцінка допомагає враховувати екологічні аспекти та передбачає їх включення до процесу ухвалення стратегічних рішень задля підтримання екологічно здорового та збалансованого розвитку, а також допомагає органам державної влади, що займаються планами та програмами (П/П) врахувати таке:

- ключові екологічні тенденції, можливості та обмеження, які можуть вплинути на П/П або зазнати впливу з боку П/П;
- екологічні завдання та показники, які мають відношення до П/П;
- ймовірні значні екологічні впливи запропонованих П/П;
- заходи щодо уникнення, зменшення чи попередження негативних наслідків та посилення позитивних наслідків;
- думки та інформацію від відповідних органів влади, громадськості та (де це доречно) країн, які можуть зазнати впливу [7].

Запропоновані напрямки вдосконалення механізму формування та реалізації державної екологічної політики в Україні наведено на рисунку.

Таким чином, вирішення екологічних проблем є головним завданням державної екологічної політики, а механізм її формування та реалізації вимагає удосконалення за такими напрямками:

- вдосконалення існуючої нормативно-правової бази в екологічній сфері, яка побудована на системі адміністративних покарань за порушення певних екологічних норм шляхом запровадження європейського досвіду, де екологічні ризики збитків для господарюючих суб'єктів є предметом екологічного страхування;



Рисунок. Напрямки удосконалення механізму формування та реалізації державної екологічної політики в Україні

- сприяння розвитку економіки України на екологічній основі шляхом модернізації виробництва за рахунок підвищення ресурсо- та енергоефективності, впровадження екологобезпечних технологій, що потребує відповідних змін у податковому та бюджетному законодавстві;
- забезпечення міжгалузевого, міжрегіонального співробітництва та партнерства між громадами, державою та бізнесом у сфері вирішення екологічних проблем;
- формування ефективної системи державного екологічного моніторингу як складової глобальної мережі екологічного моніторингу на основі сучасних технологій;
- формування та реалізація екологічних програм на всіх рівнях і визначення пріоритетності їх фінансування;
- розвиток безперервної екологічної освіти та природоохоронної інформаційно-просвітньої діяльності, створення та підтримка громадських екологічних організацій в якості базових компонентів формування та реалізації державної екологічної політики.

Отже, сучасна екологічна ситуація в Україні вказує на необхідність переходу до стійкого екологічно збалансованого типу розвитку держави. Екологізація має охопити всі сфери суспільної діяльності та галузі економіки, а головним завданням державної екологічної політики повинна стати

мінімізація антропогенного впливу на довкілля та підвищення відповідальності суб'єктів державної екологічної політики за недотримання існуючих вимог, залучення до формування та реалізації державної екологічної політики України підприємців, громадськості, засобів масової інформації, широких верств населення, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

Література:

1. Держава та підприємці об'єднали зусилля задля збереження навколишнього середовища [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>.

2. Мінприроди представило в Кабінеті Міністрів систему космічного моніторингу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://agrova.net>.

3. *Потапенко В. Г.* Проблеми державної системи екологічного моніторингу в Україні та шляхи їх подолання. Аналітична записка / В. Г. Потапенко, І. В. Шевчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>.

4. Про результати діяльності Держекоінспекції України та її територіальних органів за 2012 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dei.gov.ua>.

5. *Павлюк А.* Щодо розвитку державно-приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні. Аналітична записка / А. Павлюк, Д. Ляпін [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>.

6. *Яценко Л.* Напрямки державної політики щодо екологізації національної економіки. Аналітична записка / Л. Яценко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>.

7. Strategic Environmental Assessment of Policy, Plan, and Program Proposals: CIDA Handbook. Canadian International Development Agency. – 2004. – 19 p.

*Надійшла до редколегії 07.04.2014 р.*

УДК 351.711(332.122)

*А. І. ГОРЕЦЬКИЙ*

## **ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНИХ МЕХАНІЗМІВ РОЗВИТКУ РЕКРЕАЦІЙНОЇ СФЕРИ**

*Проаналізовано необхідні умови розвитку рекреаційної сфери України на прикладі Карпатського регіону. Надано стислу характеристику галузі,*

*сформовано напрями поліпшення та вдосконалення рекреаційного туризму в державі.*

**Ключові слова:** рекреаційний туризм, Карпатський регіон, механізми управління, ресурсна база.

*This article analyzes the necessary conditions of recreational areas on the example of Ukraine Carpathian region. Provide a brief description of the industry, formed lines of improvement and improvement of recreational tourism in the state.*

**Key words:** recreational tourism, the Carpathian region, control mechanisms, resource base.

В умовах переходу країни на ринкові методи господарювання проявляється недостатньо висока конкурентоспроможність послуг підприємств курортно-рекреаційного комплексу, окремих регіонів курортно-рекреаційної спрямованості, низька експортоорієнтована активність підприємств курортно-рекреаційного комплексу регіонів України.

Надання якісних, відповідно до міжнародних стандартів, послуг підприємствами курортно-рекреаційного комплексу дозволяє забезпечити конкурентоспроможність регіонів курортно-рекреаційної спрямованості. В умовах жорсткої конкуренції, особливо в міжсезоння, підприємства курортно-рекреаційного комплексу прагнуть підвищити рівень ефективності своєї діяльності або за рахунок установлення завищених цін на послуги, що надаються, або за рахунок зниження собівартості. Інтенсивна конкуренція стимулює господарську активність курортно-рекреаційних підприємств регіону, сприяє збільшенню різноманітності послуг, що надаються, і підвищенню їхньої якості.

Окремі аспекти регулювання рекреаційного розвитку туризму регіонів висвітлені у працях багатьох вітчизняних учених [1 – 4]. Особлива увага в них приділяється аналізу системи управління рекреаційною діяльністю, формуванню потреб в рекреації, правовому регулюванню рекреаційних ресурсів.

Метою статті є аналіз формування державних механізмів розвитку рекреаційної сфери.

На сьогодні виникає об'єктивна необхідність подальшої інтенсифікації використання рекреаційних ресурсів України, що є слабо освоєними і в перспективі можуть стати фактором соціально-економічного відродження регіонів і додатковим джерелом наповнення державного бюджету. З цього погляду, рекреаційне господарство стає галуззю економіки, що замінить застарівші галузі промисловості, якими на сьогодні є вугільна і, в перспективі, металургійна та стане однією з передумов переходу України на постіндустріальний шлях розвитку. Нині існує певна невідповідність між туристично-рекреаційним потенціалом України та його фактичним освоєнням і економічною віддачею від нього. Основною причиною такого

явища вбачаємо у відсутності комплексного державного стратегічного планування та програмування рекреаційної сфери та дієвих механізмів реалізації державної політики розвитку рекреаційного господарства. Сегментація ринку рекреаційних, туристичних і курортних послуг вигідна для підприємства з погляду чіткої спеціалізації і орієнтування на задоволення потреб цільових сегментів споживачів. Жорстка конкурентна боротьба в курортно-рекреаційній сфері вимагає від регіонів курортно-рекреаційної спрямованості і підприємств, що надають послуги, формування стратегій виходу на зовнішні ринки, ефективних механізмів підвищення їх конкурентоспроможності, завоювання і утримання конкурентних позицій на ринку послуг. Розв'язання проблеми підвищення рівня конкурентоспроможності базується на комплексній оцінці внутрішньо- і зовнішньоекономічної конкурентоспроможності курортно-рекреаційного комплексу. Успішна інтеграція України в європейську співдружність можлива за умови проведення розумної регіональної політики з урахуванням територіальної специфіки і геополітичних переваг кожного регіону. Аналіз географічних, економічних і екологічних чинників показує, що територія Карпатського регіону на етапі становлення державності і виходу України на світову арену повинна унікальний шанс стати своєрідним полігоном, де ефективна економічна політика може вигідно поєднати регіональні, державні і міжнародні інтереси держави. Вибір оптимального стратегічного курсу розвитку регіону при обліку всіх потенційно важливих чинників неминуче пов'язаний з його географічним положенням і екологічним феноменом території. Тобто майбутня соціально-економічна модель Карпат має бути економічно вигідною для України і екологічно сумісною з прилеглими територіями зарубіжних країн. Власне зарубіжний досвід показує, що ефективним напрямом освоєння гірських регіонів є розвиток різних форм рекреаційного господарювання. Рекреаційний потенціал регіону: параметри і перспективи освоєння. Закон України “Про інноваційну діяльність” [1, с. 67] дає більш широке, більш загальне тлумачення терміну “інновація”, виводячи його за межі мікроекономічного рівня і визначаючи як новостворені або вдосконалені конкурентоспроможні технології, продукція чи послуги, а також організаційно-технічні рішення виробничого, адміністративного, комерційного чи іншого характеру, які істотно поліпшують структуру і якість виробництва чи соціальної сфери. Тому управління інноваціями представляє собою будь-які зміни технологій, що орієнтовані на зміну діючого механізму управління або його елементів з метою прискорення виконання завдань.

На переконання науковців, досліджуючи інноваційну діяльність та інновації як її результати, необхідно пам'ятати, що інноваційна діяльність не є самоціллю для підприємств або даниною часу, вона забезпечує впровадження науково-технічного результату й інтелектуального потенціалу для одержання нової або поліпшеної продукції (послуг) і максимальний приріст прибутку [2, с. 79].



Особливості інноваційного процесу можна представити таким чином:

- інноваційна діяльність являє собою самоорганізаційний процес, постійно вводить соціальну систему у стан динаміки;
- рушійною силою будь-якого інноваційного процесу є новатор – підприємець;
- інноваційний процес вимагає постійної державної підтримки і стимулювання шляхом проведення зваженої інноваційної політики.

Ґрунтуючись на аналізі результатів дослідження В. Шандри, автор робить висновок про те, що на сьогоднішній день світовою практикою напрацьовано три основні типи стратегій інноваційного розвитку [4, с. 343]:

- стратегія перенесення (поширення інновацій), сутність якої полягає у використанні зарубіжного науково-технічного потенціалу і його досягнень у вітчизняній економіці;
- стратегія запозичення (диверсифікації інновацій), сутність якої складає освоєння виробництва високотехнологічної продукції, яка вже вироблялася в інших країнах шляхом використання власного науково-технічного потенціалу;
- стратегія нарощування (інноваційного розвитку), за якої доцільно використовувати та розвивати власний науково-технічний потенціал, проводити інтеграцію фундаментальної та прикладної наук.

Як відомо, для проведення державної інноваційної політики необхідно:

- орієнтуватися переважно на інноваційний шлях розвитку економіки України;
- визначити державні пріоритети інноваційного розвитку;
- створити систему державного регулювання розвитком національного інноваційного комплексу;
- розробити державну програму розвитку національного інноваційного комплексу відповідно до пріоритетних напрямів;
- розвивати національний інноваційний комплекс шляхом створення національних корпорацій за територіальними ознаками;
- забезпечити взаємодію науки, освіти, підприємств, фінансово-кредитної сфери у розвитку інноваційної діяльності;
- здійснити перехід від галузевої структури наукомісткого виробництва до переважно динамічнішої міжгалузевої структури;
- створити умови для збереження, розвитку й використання вітчизняного науково-технічного й інноваційного потенціалу;
- упровадити протекціоністські заходи й захистити національну науку й наукомістке виробництво від експансії сильніших зовнішніх виробників;
- скорегувати політику уряду в частині фінансування й кредитування інноваційної сфери;
- сприяти розвитку інноваційної інфраструктури;
- забезпечити підготовку кадрів у сфері інноваційної діяльності.

На переконання автора, зміцнення рекреаційного потенціалу Карпатського регіону України дозволяє визначити у якості домінуючого шлях інноваційного розвитку, що ґрунтується на використанні стратегії нарощування інноваційного потенціалу на заздалегідь визначених пріоритетних напрямках технічного, технологічного та соціально-економічного розвитку. На перспективу такий шлях забезпечує реалізацію стратегії випереджувального розвитку, яка спроможна забезпечити щорічні темпи прискорення інноваційного оновлення економіки Карпатського регіону України.

Ґрунтуючись на викладеному вище, є підстави стверджувати, що механізм прискореного розвитку рекреаційного потенціалу Карпатського регіону України має забезпечувати:

- сприяння розвитку науково-інноваційної інфраструктури (унікальних об'єктів науково-експериментальної бази, інформаційного забезпечення досліджень та розробок і мереж комунікації, обміну науково-технічною інформацією, розвиток гнучких організаційних структур);

- можливість органічного поєднання зусиль великих науково-виробничих комплексів, регіональних інноваційних мереж і кластерів з метою концентрації наукового і виробничого потенціалу регіону і країни на усіх стадіях інноваційного циклу і забезпечення ефективного розвитку регіону як важливої складової соціально-економічної системи держави;

- підтримку діяльності малих підприємств як найбільш гнучкого, спроможного на ризик й ініціативного учасника ринку; комерційних підприємств, орієнтованих на пошук і доробку інноваційних ідей;

- сприяння підприємницькому сектору економіки регіону в наданні послуг, необхідних у процесі досліджень і наступного впровадження їх результатів;

- розвиток трудових ресурсів, здатних працювати в інноваційній економіці, сприймати, генерувати, освоювати та ефективно просувати інновації на ринок, у тому числі – інноваційних менеджерів, спроможних забезпечити ефективну реалізацію всього інноваційного циклу – комерціалізацію ідей і технологій;

- створення фінансової системи науково-технічного і технологічного підприємництва, складові частини якої можуть мати різний економічний зміст (кредитні інструменти, програмно-цільові субсидії, контракти, венчурні фонди тощо). Вихідною умовою розвитку рекреаційного потенціалу Карпатського регіону на основі формування механізмів прискореного інноваційного розвитку мають стати управлінські інновації, засновані на принципі максимально ефективного управління. Управлінські інновації передбачають передусім зміну всієї організаційної структури або окремих її елементів з метою оптимізації діяльності. При цьому, на перший план виступають проблеми наукового і методичного забезпечення організаційно-структурних інновацій, діагностики, оцінки ефективності організаційних змін, адекватності їх довгостроковим детермінантам інноваційного соціально-економічного розвитку краю.

Держава повинна взяти на себе організацію національної інноваційної інфраструктури, активізацію розвитку наукового й кадрового потенціалу, регулювання, а також об'єктивний і своєчасний контроль за інноваційними процесами в охороні здоров'я. Як переконливо свідчить закордонний досвід, для країн з перехідною економікою характерна ситуація, коли інноваційна політика держави починає реалізовуватися саме з державної підтримки інноваційної діяльності за рахунок централізованих державних фінансових ресурсів через систему загальнодержавних, галузевих і регіональних інноваційних фондів [3, с. 80].

Інноваційна діяльність є найбільш прогресивною формою підприємницької діяльності в ринкових відносинах. Корінною відмінністю інноваційної діяльності в умовах ринку є орієнтація на запити споживача, коли економічні взаємини виробника і споживача сприяють максимальному задоволенню потреб суспільства. Для успішної діяльності сучасної рекреаційної сфери недостатньо лише існування природних рекреаційних ресурсів та об'єктів. Необхідний відповідний рівень і постійна модернізація транспортного забезпечення, засобів зв'язку, банківської інфраструктури, торгової мережі, готелів тощо. Усе більший інтерес з боку вітчизняних та іноземних рекреантів до вітчизняної рекреації в поєднанні з унікальними природними рекреаційними ресурсами і умовами здатний підтримати сформований рекреаційний кластер, який містить комплекс необхідних умов і ресурсів для найефективнішого функціонування рекреаційної галузі.

Таким чином, формування механізму прискореного розвитку рекреаційного потенціалу Карпатського регіону на інноваційних засадах вимагає суттєвих змін у здійсненні трансформаційних процесів, їх системному оновленні, переходу до такої моделі перетворень, де ринкові відносини поєднуються з ефективним державним регулюванням.

#### Література:

1. Балабанов И. Т. Экономика туризма : учеб. пособ. / И. Т. Балабанов, А. И. Балабанов. – М. : Финансы и статистика, 2003. – 173 с.
2. Басюк Д. І. Основи туризмології : навч.-метод. посіб. / Д. І. Басюк. – Кам'янець-Подільський : Аксіома, 2005. – 204 с.
3. Гриценко Н. І. Організація підготовки фахівців туристичної галузі : навч.-метод. посіб. / Н. І. Гриценко, В. А. Бурдейний, Г. П. Степурко. – К. : Науковий світ, 2003. – 88 с.
4. Дмитренко В. М. Удосконалення організації і технологій державного регулювання розвитку сфери туризму / В. М. Дмитренко // Дні науки : зб. тез доп. : в 3 т. / Гуманітарний цнверситет “ЗІДМУ”, 11–12 жовтня 2007 р. [ред. кол. В. М. Огаренко та ін.]. – Запоріжжя : ГУ “ЗІДМУ”, 2007. – Т. 2. – С. 342–345.

Надійшла до редколегії 10.04.2014 р.

В. О. КОСТЕНКО

## АКТУАЛІЗАЦІЯ ПРОЦЕСУ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

*Розглянуто принципи побудови і реальної практики функціонування системи цивільного захисту України, а також системний підхід до розгляду ключових проблем і перспективних напрямків модернізації даної системи. Висвітлено законодавчий і нормативно-творчий процеси, направлені на зміну принципів і механізмів державного управління щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на сучасному етапі розвитку держави.*

**Ключові слова:** надзвичайна ситуація, державне управління, система цивільного захисту, безпека життєдіяльності.

*This work, continuing coverage of issues in the field of civil protection, is dedicated to construction principles and actual practice of functioning of the Civil Protection System of Ukraine. This problematic is considered mainly by means of systemic approach in examination of key problems and prospective modernization ways of the current system. It is highlighted a legislative and regulatory-creative process, aimed at change of principles and mechanisms of state administration concerning protection of population and territories from emergency situations of technogenic and natural character at the present stage of the state development.*

**Key words:** emergency situation, government administration, civil protection system.

На сьогодні якість і характер державного управління визначають якість життя кожної сім'ї, кожної людини окремо і суспільства в цілому. Тож, якщо на рівні державного управління допускається помилка або зловживання владою, то ніхто поодиночі не в змозі погасити або компенсувати наслідки такого роду помилок і зловживань. Якість нашого життя визначається не тільки тим, як добре чи погано ми працюємо, але перш за все тим, хто і як здійснює управлінську діяльність.

Проблема ролі і значення державного управління в житті суспільства одна із самих актуальних проблем сучасності, що стає домінуючою в тематиці науково-практичних досліджень спеціалістів різних галузей науки, предметом активних дискусій та обговорень державних і громадських інститутів. Адже наука – це завжди пошук нових можливостей для розв'язання проблем розвитку суспільства.

Якість людського життя нерозривно пов'язана з розв'язанням проблем безпеки її життєдіяльності, захисту територій, навколишнього природного

середовища і майна від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (НС), пожежної та техногенно-екологічної безпеки. Отже, безпека – найважливіша характеристика якості життя, що може виступати індикатором стану функціонування держави і критерієм успішності реалізації реформ.

Загальна для всіх регіонів планети біосферно-екологічна проблематика, величезні ризики техногенних та екологічних катастроф, серйозні загрози природного середовища та пов'язані з цим соціально-економічні негаразди, як ніколи, актуалізують у вітчизняній науці, суспільно-політичному житті проблему вдосконалення державного управління у сфері цивільного захисту (ЦЗ), як невід'ємної складової національної безпеки України.

Згідно зі ст. 7 Закону України “Про основи національної безпеки України” від 19.06.2003 р. № 964-IV [1] до основних загроз національним інтересам і національній безпеці в зазначеній сфері відносяться: значне антропогенне порушення і техногенна перевантаженість території України, зростання ризиків виникнення НС та їх наслідків; неподолані негативних соціально-екологічних наслідків Чорнобильської катастрофи; погіршення екологічного стану водних басейнів, загострення техногенного стану гідротехнічних споруд каскаду водосховищ на р. Дніпро; небезпека техногенного, у тому числі ядерного та біологічного тероризму; застарілість і недостатня ефективність комплексів з утилізації токсичних і екологічно небезпечних відходів та багато інших.

Саме тому вирішення зазначених проблем має стати завданням подальших науково-практичних досліджень, пріоритетом розвитку держави, центральним завданням соціальних реформ, об'єднавчою політико-правовою ідеєю на сучасному шляху модернізації української держави.

Значний внесок саме в розвиток науки державного управління у цій сфері зробили сучасні українські науковці: В. Богданович, О. Власюк, В. Косевцов, В. Предборський, П. Волянський, А. Серант, Ю. Соха, О. Максимчук, О. Труш, Р. Приходько, І. Кринична та інші, які запропонували концептуально нові теоретичні підходи до розв'язання актуальних і складних проблем у цій сфері.

Утім, алгоритми управління, які домінують у діючій системі ЦЗ України, далеко не повністю відповідають запитуваним вимогам часу і потребують осмислено-вольових змін. Відповідно, підхід до розв'язання вказаних кризових явищ на основі проведення наукових розробок саме у сфері вдосконалення державного управління, є найбільш дієвим і перспективним.

Водночас, системний аналіз матеріалів останніх наукових робіт з даної проблематики і практичний досвід вирішення окремих проблем свідчать, що рівень і якість управління системою ЦЗ України залишаються на сьогодні ще недостатньо системно та глибоко вивчені і розглянуті у науковій літературі.

Мета статті – розглянути сучасні тенденції та окреслити перспективні напрямки діяльності державних інституцій у контексті вдосконалення державного управління системою ЦЗ України.

Структуру єдиної системи ЦЗ не впорядковано, управління процесами ЦЗ потребує оптимізації. На регіональному рівні дублюються управлінські функції, у центральних органах влади ліквідовано підрозділи ЦЗ. Функціональні підсистеми здебільшого не сформовано і не підготовлено до виконання покладених на них завдань. Згідно із законодавством, у сфері ЦЗ одночасно існують система ЦО України, єдина державна система запобігання і реагування на НС, а також єдина система ЦЗ, створення якої не завершено. Розбіжності в законодавстві ускладнюють роботу з організації управління єдиною системою ЦЗ, унаслідок чого знижено ефективність виконання відповідних завдань. Матеріально-технічне оснащення органів управління та сил ЦЗ не відповідає сучасним вимогам. Такі найбільш негативні результати аналізу стану ЦЗ України створили нагальну потребу у проведенні системних реформ у цій галузі.

Найбільш активний процес удосконалення державного управління у сфері ЦЗ України розпочався з прийняття КМУ розпорядження “Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової програми розвитку ЦЗ на 2009-2013 роки” від 20.08.2008 р. № 1156-р [8], яка потім була затверджена постановою КМУ від 25 лютого 2009 р. № 156 [4].

Метою Програми є створення єдиної системи ЦЗ та ефективних сил ЦЗ для зменшення ризику виникнення НС та досягнення гарантованого рівня захисту населення і територій від їх наслідків. У ній визначені стратегічні напрямки розвитку системи ЦЗ України, стан виконання яких будуть розглянуті нижче.

У рамках Програми в Україні поступово реалізуються системні заходи щодо модернізації та вдосконалення управління системою ЦЗ. Зокрема, прийнято низку важливих нормативно-правових актів. Базовим документом, що забезпечив оптимізацію законодавства у сфері ЦЗ і заклав нормативну базу для створення єдиної державної системи ЦЗ, став прийнятий ВРУ Кодекс ЦЗ, який затверджено Указом Президента України від 02.10.2012 р. № 5403-VI та введено в дію з 01.07.2013 р. [10]. Проте цей документ до цього часу містить суттєві техніко-юридичні та змістовні вади, зазначені у висновках Головного науково-експертного управління і Головного юридичного управління апарату ВРУ під час проходження проекту даного Кодексу у парламент [11].

Стратегічним напрямком розвитку ЦЗ відповідно до положень вищевказаної Концепції є створення в Україні відповідно до Закону України від 13.03.2012 р. № 4499-VI Системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112 (Система 112) [2]. З метою її належного створення постановою КМУ від 17.10.2012 р. № 1031 було затверджено Порядок функціонування цієї Системи [5].

Головною метою її створення є забезпечення дотримання конституційних прав громадян на особисту безпеку, охорону здоров'я та майна, надання державної послуги європейського рівня, забезпечення

єдиного номера виклику “112” для всіх екстрених ситуацій, безкоштовного з’єднання з кожної точки держави з будь-якого доступного телефону (комунікатора), високої швидкості з’єднання з оператором Системи 112, оперативного отримання кваліфікованої допомоги, можливість спілкування іноземними мовами. Створення сучасної кваліфікованої послуги населенню передбачає розвиток на новому якісному рівні функціонування єдиної державної системи ЦЗ на всій території країни, що суттєво наблизить Україну до європейських стандартів безпеки.

Однак через досить складний організаційно-управлінський і технічний механізм реалізації цього проекту брак державних коштів повноцінне створення і функціонування Системи 112 до цього часу забезпечити так і не вдалося.

Відповідно до розділу II Кодексу ЦЗ для забезпечення реалізації державної політики у сфері ЦЗ в Україні створено єдину державну систему ЦЗ (ЄДС ЦЗ) [10]. Дана система складається з постійно діючих функціональних і територіальних підсистем та їх ланок і представляє собою сукупність органів управління, сил і засобів центральних та місцевих органів виконавчої влади, Ради міністрів АР Крим, виконавчих органів рад, підприємств, установ та організацій, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері ЦЗ.

Відповідно до частини другої ст. 8 Кодексу ЦЗ Урядом України прийнято постанову від 09.01.2014 р. № 11 [6], якою затверджено Положення про ЄДС ЦЗ, що регулює питання здійснення заходів ЦЗ в державі, визначає склад органів управління та сил ЦЗ, планування діяльності ЄДС ЦЗ, порядок виконання нею завдань та організації взаємодії. Це дозволить значно підвищити ефективність захисту людей і територій від НС природного і техногенного характеру, а також забезпечити чітку координацію структур, задіяних під час НС, – центральних і місцевих органів влади, рятувальників, комунальних служб, підприємств, волонтерів, – і створити можливості для оперативного інформування населення.

Найважливішою відмінністю оновленої системи ЦЗ є чіткий розподіл завдань і відповідальності між органами влади і підприємствами. Для цього буде створено трирівневу систему захисту населення: на рівні держави, окремого регіону або конкретного підприємства (організації). Ключовим нововведенням є те, що до ліквідації НС залучатимуться підприємства незалежно від форми власності. Наступними важливим етапом роботи в цьому напрямку має стати розробка та прийняття відповідних положень про територіальні підсистеми та їх ланки на рівні регіонів, міст і районів, до якої мають бути залучені кращі фахівці всіх зацікавлених органів управління і служб. Це повинні бути добре відпрацьовані документи, які б урахували специфіку і відповідали потребам регіону або конкретної території.

Слід зазначити, що відповідно до частини другої та третьої пункту 10 даного Положення постійно діючими органами управління ЦЗ, до

повноважень яких належать питання організації та здійснення заходів ЦЗ на регіональному та місцевому рівнях є Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, підрозділи з питань ЦЗ, які утворюються у їх складі, територіальні підрозділи ДСНС.

Проте до цього часу невирішеною залишається проблема відновлення в структурі місцевих держаних адміністрацій окремих підрозділів з питань НС, які перестали функціонувати в результаті прийняття Урядом постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій” від 18.04.2012 р. № 606 [7]. Цей крок фактично позбавив вказані місцеві органи виконавчої влади повноважень щодо ефективної реалізації державної політики у сфері ЦЗ. Тому це питання потребує термінового вирішення на всіх владних рівнях.

Положенням також затверджено два переліки центральних органів виконавчої влади: що створюють функціональні підсистеми ЄДС ЦЗ та якими утворюються спеціалізовані служби ЦЗ. Тепер зазначеним органам влади терміново необхідно на високому професійному рівні розробити та затвердити за погодженням із центральним органом влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері ЦЗ (ДСНС), Положень про відповідні функціональні підсистеми, та забезпечити їх подальше ефективне функціонування.

Першочерговим завданням розвитку системи ЦЗ України є модернізація системи централізованого оповіщення населення при виникненні НС. У даний час діюча система є морально і фізично застаріла та нездатна в повному обсязі забезпечити виконання покладених на неї завдань і вимагає технічної модернізації з урахуванням новітніх інформаційно-телекомунікаційних технологій і змін, що відбулися в суспільстві, зокрема за період становлення і розвитку України як незалежної держави. Уряд у рамках Загальнодержавної цільової програми захисту населення і територій від НС на 2013 – 2017 рр. [3] прийняв розпорядження від 15.01.2014 р. № 23-р [9], яким схвалив концепцію розвитку і технічної модернізації вказаної системи.

Метою концепції є визначення вимог модернізації системи централізованого оповіщення, оснащення її сучасними програмно-технічними засобами з використанням новітніх інформаційно-телекомунікаційних технологій обробки, передачі та відображення інформації про загрозу або виникнення НС. Реалізація концепції здійснюватиметься поетапно протягом 2014 – 2018 років. Зокрема, пропонується два можливих варіанти вирішення проблеми модернізації системи оповіщення. Перший варіант передбачає модернізацію системи централізованого оповіщення і створення на її базі нової автоматизованої системи оповіщення, а другий – створення нової автоматизованої системи



оповіщення, що може призвести до виникнення ситуації, під час якої чинна система буде відключена, а створення нової не буде завершено.

НС в Україні виникають у 5 – 8 разів частіше, ніж в інших промислових розвинутих країнах світу, в результаті чого щорічно гине понад 1% населення (більше 50 тис. осіб) [12]. Майже третина аварій і нещасних випадків на виробництві пов'язана з незадовільними знаннями людей порядку дій у НС. Це – наслідок серйозних недоліків у навчанні як на виробництві, так і в освітніх закладах. Відповідальність за вирішення цієї проблеми має взяти на себе освітня галузь. Вивчення предмету безпеки життєдіяльності в освітніх закладах має стати важливим кроком у розширенні світогляду майбутніх фахівців про безпеку людини та її захист у процесі виробничої і побутової діяльності, в умовах НС мирного та воєнного часу. Адже, безпека життєдіяльності є галуззю наукових знань, що охоплюють теорію і практику захисту людини від небезпечних, шкідливих і уражаючих факторів у всіх сферах людської діяльності, а також збереження її здоров'я і безпеки в середовищі існування.

Значно знизилась якість державного управління системою ЦЗ, що не дозволяє ефективно вирішувати задачі, віднесені до пріоритетів національних інтересів України та основних напрямів державної політики з питань національної безпеки у сфері ЦЗ, передбачених статтями 6 та 8 Закону [1].

Практична діяльність органів управління і сил ЦЗ та ефективність заходів щодо протидії аваріям, катастрофам та іншим НС, не завжди відповідають вимогам забезпечення необхідного рівня безпеки людини на сучасному етапі розвитку суспільства. Суттєві недоліки в організації оперативного реагування на масштабні НС, прийнятті своєчасних і адекватних оперативній обстановці рішень, а також у проведенні аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт свідчать про недостатній рівень організації управління в НС.

У більшості випадків ці причини породжені відсутністю достатнього досвіду та необхідних знань у керівників усіх ланок управління системи ЦЗ. Тож діяльність керівного складу ЦЗ та органів місцевої влади під час організації, планування та керівництва органами управління і силами при загрозі та виникненні НС потребує системного вдосконалення в найближчій перспективі. Отже, цей напрямок діяльності має стати центральним завданням ДСНС України, центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Сьогодні в українській політиці все частіше говориться про посилення ролі місцевого самоврядування в системі державного управління. Немає жодних сумнівів у необхідності проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні. Її реалізація дозволить вирішити багато проблем розвитку сільських громад, у тому числі проблем у сфері ЦЗ. Наразі Уряд готує ініційовану Президентом України концепцію розвитку сільських населених пунктів до 2025 р., в якій обов'язково повинні бути відображені системні механізми вирішення усіх нагальних питань сфери ЦЗ територіальних громад.

Розв'язання проблем сфери ЦЗ та протидії НС необхідно вирішувати шляхом підвищення швидкодії у прийнятті рішень і підвищення якості управління. Це можна забезпечити шляхом передачі повноважень від центра до регіонів з одночасним визначенням основоположних правил їх прийняття. Виходячи з сьогоденних реалій та використовуючи передовий досвід розвинених країн, необхідно ми повинні децентралізувати бюджети, децентралізувати владні повноваження і віддати їх на місця, щоб влада була максимально близька до населення та спроможна самостійно швидко та ефективно вирішувати питання місцевого значення.

Ефективна державна політика у сфері ЦЗ – це пріоритет у забезпеченні національної безпеки України. Сучасна система ЦЗ України потребує принципової модернізації в різних напрямках її функціонування, зокрема у сфері державного управління. Для вдосконалення державного управління необхідно в найкоротші терміни забезпечити прийняття і приведення нормативно-правових актів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади України у відповідність з новим Кодексом ЦЗ, а також продовжити розробку нової теоретичної бази і практичних рекомендацій у сфері підвищення якості державного управління системою ЦЗ, щоб забезпечити її функціонування за принципом: не навздогін, а на випередження.

#### Література:

1. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV // ВВР України. – 2003. – № 39. – Ст. 351).
2. Про систему екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112 : Закон України від 13.03.2012 р. № 4499-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
3. Про Загальнодержавну цільову програму захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2013-2017 роки : Закон України від 07.06.2012 р. № 4909-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
4. Про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку цивільного захисту на 2009-2013 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 25.02.2009 р. № 156 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
5. Про затвердження Порядку функціонування системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112 : постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 р. № 1031 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
6. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : постанова Кабінету Міністрів України від 9.01.2014 р. №11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
7. Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної,

районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій : постанова Кабінету Міністрів України від 18.04.2012 р. № 606 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>.

8. Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової програми розвитку цивільного захисту на 2009 – 2013 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.08.2008 р. № 1156-р [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

9. Про схвалення концепції розвитку та технічної модернізації системи централізованого оповіщення про загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.01.2014 р. № 23-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

10. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 р. № 5403-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

11. Висновок Головного науково-експертного управління від 18.05.2012 р., зауваження Головного юридичного управління від 06.07.2012 р., від 02.10.2012 р. до проекту Кодексу цивільного захисту України (від 02.04.2012 р. № 10294) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://wl.c1.rada.gov.ua>.

12. *Лапін В. М.* Безпека життєдіяльності людини. Навчальний посібник / В. М. Лапін. – Львів : Львівський банківський коледж, 1998. – 192 с.

*Надійшла до редколегії 04.04.2014 р.*

УДК 351:332.82

*Н. В. КОВАЛЕНКО*

## **ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК ЕЛЕМЕНТ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ СУЧАСНОГО РИНКУ НЕРУХОМОСТІ**

*Розкрито специфічні особливості державно-приватного партнерства (ДПП) в розвинутих країнах світу та окремі правові положення для нового Закону України “Про державно-приватне партнерство”. Розглянуто можливості ДПП як елементу інституалізації ринку нерухомості.*

**Ключові слова:** *інституалізація ринку нерухомості в трансформаційному суспільстві, державно-приватне партнерство, основні типи ДПП, аутсорсинг, правові основи ДПП в Україні.*

*The article deals with the specific features of public-private partnership (PPP) in the developed countries and some legal provisions of the Law “On Public-Private Partnership”, which is new for Ukraine. The article examines possibilities of PPP as a part of institutionalization of the real estate market.*

**Key words:** institutionalization of the real estate market in the transformation society, public-private partnership, main types of PPP, outsourcing, legal framework of PPP in Ukraine.

В умовах докорінних соціально-економічних змін особливої актуальності набувають дослідження інноваційних форм співпраці держави і бізнесу задля досягнення суспільно значущих цілей. Формат державно-приватного партнерства дозволяє осмислити і запропонувати адекватний тип державноуправлінських відносин, що здатний суттєво впливати на результативність економічних реформ і подальший розвиток українського суспільства.

В останнє десятиліття в наукових колах все частіше обговорюються питання сучасної теорії і практики державно-приватного партнерства. До того ж, це стосується не лише численних зарубіжних фахівців (Д. Аудріц, Ф. Басанес, Р. Болл, С. Греве, Е. Єскамб, Д. Кінг, С. Осборн, С. Харріс та багато інших), а і окремих українських дослідників (В. Геєць, І. Запатріна, П. Захарченко, Т. Лебеда, А. Сосновський, О. Пильтай та ін.).

Надзвичайної актуальності в Україні набувають сьогодні проблеми соціально-економічного реформування, зокрема, й залучення до процесу змін усіх суб'єктів господарювання та громадськості.

Метою даної статті є осмислення сутності партнерства виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з приватними структурами в умовах дефіциту коштів.

Ринок нерухомості в сучасному трансформаційному суспільстві у процесі своєї інституціоналізації здатний, з нашої точки зору, впливати на розв'язання низки соціально-економічних і політичних питань, зокрема, що стосується підвищення якості життя громадян, забезпечення сталого розвитку територій держави, запровадження інноваційних механізмів державного управління та новітніх соціальних технологій залучення громадянського суспільства і соціально відповідального бізнесу до вирішення нагальних проблем життєдіяльності населення.

Звернімось до аналізу можливостей механізму державно-приватного партнерства (ДПП) у розвитку ринку нерухомості. Таке партнерство є цілком реальним у процесі створення нового та реконструкції старого житлового фонду, а також у процесі управління нерухомістю. Йдеться про суттєве підвищення якості житла: зниження витрат місцевих бюджетів на споживання енергоносіїв шляхом організації енергозберігаючого споживання і режиму контролю за використанням електричної енергії, тепла, води та газу, а також удосконалення системи розрахунків з комунальними підприємствами (здійснення оплати за споживання енергоносіїв на основі затверджених тарифів і кількості фактично використаних енергоносіїв). Реконструкція має включати й принцип поступового переходу від житлового фонду комунальної власності територіальної громади міста до житлового фонду

колективної власності – об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (удосконалення управління нерухомістю).

Реформування економічних відносин у сфері нерухомого майна прискорить її інтеграцію в ринкову економіку та спричинить радикальні зміни в існуючому порядку фінансування, кредитування і оподаткування в цій сфері та ціноутворення на ринку нерухомості. Проте економіка сучасних українських міст ще не здатна фінансово забезпечити такі перетворення [4].

Судячи з наукових публікацій останнього десятиліття, під державно-приватним партнерством, що виникає і поступово набуває поширення в розвинутих країнах світу, мається на увазі система відносин між державою (виконавча влада, органи місцевого самоврядування) та приватними партнерами (бізнесові та інші структури), які дозволяють об'єднувати ресурси партнерів з відповідним розподілом ризиків, відповідальності та винагород (відшкодувань), взаємовигідно співпрацювати на довгостроковій основі у створенні нових або модернізації (відновленні, реконструкції) діючих об'єктів, потребуючих залучення значних коштів (інвестицій), з подальшим користуванням (експлуатація) цими об'єктами на договірній основі [5; 6; 9; 11; 16; 21; 22].

Термін “державно-приватне партнерство” з'являється в США, спочатку у зв'язку з упровадженням спільного фінансування з державного та приватного секторів освітніх програм, а згодом, в 1950-х рр. – для такого ж фінансування за комунальні послуги. Проте більш широкого контексту цей термін набуває в 1960-х рр. для позначення співпраці партнерів із державного і приватного секторів у процесі оновлення міст, розвитку інфраструктури територій та надання соціальних послуг [22].

У міжнародному управлінському та науковому обігу публічно-приватне партнерство позначається терміном *public-private partnership* (ППП, англ. PPP), що означає урядову службу або приватне підприємство, яке створюється, фінансується та функціонує на підставі партнерської взаємодії між публічною владою (на центральному чи місцевому рівнях) та бізнесом задля вирішення суспільно важливих проблем в інтересах суспільства в цілому чи окремої територіальної громади [5].

Загальними ознаками ДПП вважаються: співробітництво організацій різних секторів економіки державного та приватного секторів; сталість, довготерміновість, формалізований характер співпраці; її результатом завжди є конкретні суспільно значущі товари та послуги; фінансові відносини; договірний розподіл ризиків та результатів; спільне управління ресурсами, що охоплює обмін інформацією, фінансовими і нефінансовими активами, технічну і політичну підтримку тощо [9].

Найважливішою ознакою, безперечно, можна вважати характер фінансових відносин, оскільки саме фінансові відносини для різних типів ДПП можуть суттєво відрізнятися.

Механізм співпраці держави та бізнесу у своєму сучасному вигляді вперше був упроваджений наприкінці 70-х рр. XX ст. у Великій Британії.

Британська модель ДПП отримала назву “приватної фінансової ініціативи” (private financing initiative). Особливістю британської моделі є те, що компенсація витрат приватного інвестора здійснюється згодом за рахунок прибутків від експлуатації (нерідко інвестор залучається до подальшої експлуатації об’єкта і організації його діяльності) чи бюджетних виплат.

Інвестиційні проекти, що впроваджено у Великій Британії в форматі ДПП у період 1987 – 2008 рр., стосуються таких секторів економіки: транспорт, охорона здоров’я, освіта, оборона, житловий сектор, телекомунікації та інформаційні технології, комунальна інфраструктура тощо. За даний період було підписано контрактів з ДПП на загальну суму 65,5 млрд фунтів стерлінгів [7].

Не змінюються пріоритетні сфери упровадження інвестиційних проектів ДПП у країнах Європи в цілому за перше десятиліття ХХІ ст. (2001 – 2010 рр.). Перш за усе, вони стосуються житлово-комунальної, інформаційно-комунікаційної, правоохоронної, оборонної, соціальної, спортивної та транспортної інфраструктур. Зокрема, найбільш пріоритетними сферами упровадження ДПП для Австрії, Великої Британії, Італії, Нідерландів, Німеччини, Франції, а також Польщі, Угорщини та Чехії є житлово-комунальна, соціальна та транспортна інфраструктури [6].

Оскільки ДПП є досить поширеним форматом ефективної взаємодії державного та приватного секторів у світовій практиці, то достатньо опрацьованими є й основні напрями, що реалізуються із застосуванням механізму ДПП, а саме:

– проекти у сфері інфраструктури: будівництво, модернізація комунальної інфраструктури (аеропорти, автошляхи, залізниці, мости, телекомунікаційна інфраструктура); будівництво, модернізація об’єктів нерухомості (лікарні, школи, житловий фонд, пам’ятки архітектури, музеї, церкви); будівництво, модернізація комунальних споруд (водо-, електро-, газопостачання, каналізація, переробка сміття);

– проекти у сфері послуг: підтримка малозабезпечених верств населення (організація харчування, відпочинку, створення фондів фінансової підтримки); освіта та створення робочих місць (професійне навчання, працевлаштування молоді, організація професійної практики); імідж населеного пункту, території (маркетинг та позиціонування, підвищення зовнішньої привабливості) [3; 22].

З точки зору розподілу ризиків між державним і приватним партнерами фахівці виокремлюють декілька типів ДПП, що відрізняються за такими інституційними ознаками, як право власності на активи та на джерела фінансування, а також право управління постачанням послуг та на отримання платежів [10].

Наприклад, перший тип включає державну власність на активи, фінансування, надання послуг, систему збору платежів за реалізовані послуги, тобто характеризується збереженням основних функцій за державним сектором.

До даного типу можна віднести більшість проектів ДПП, за умови реалізації яких приватний партнер отримує оплату, що визначена контрактом [2; 17]. ДПП з таким домінуванням держави можна уподібнити технології аутсорсингу (термін “аутсорсинг” або “outsourcing” походить від англійського “outside resource using” – використання зовнішніх ресурсів, який належить до теорії менеджменту й пов’язується із використанням ресурсів зовнішніх організацій) [8; 12].

Цей тип є надзвичайно зручним для початкових етапів формування відносин ДПП, якщо держава, в умовах гострої несприйняття суспільством передачі активів та послуг приватному сектору, хоче зберегти за собою право власності [18]. Головним недоліком даного типу партнерства є відсутність можливостей забезпечення розширеного фінансування, отже, неможливість значних інвестицій в задекларовані оновлення чи розвиток.

Інший тип ДПП передбачає приватну власність на активи і приватне фінансування, а також державне надання послуг і державну систему збору платежів за послуги. Така співпраця стимулює приватних партнерів до активного пошуку джерел фінансування з метою будівництва і придбання нових активів, або оновлення вже існуючих. Державний сектор при цьому визначає роздрібні тарифи для споживачів і здійснює виплати приватному партнерові за оптове постачання суспільних послуг на основі відповідних закупівельних контрактів [2; 14].

Основним недоліком такого типу партнерства, операційний період якого коливається в межах 15 – 20 років, фахівці вважають його негнучкість для приватного учасника, оскільки він лише опосередковано може реагувати на коливання попиту на ринку суспільних послуг шляхом зміни тарифів, тобто його зацікавленість щодо якості послуг обмежена платоспроможністю споживачів. Окрім того, такий тип партнерства створює для держави значні переваги щодо перекладання фінансових ризиків на приватного партнера [13].

Наступний тип ДПП передбачає: державну власність на активи, а також приватне фінансування, надання послуг, систему збору платежів за послуги. До цього типу можна віднести фактично всі види концесійних угод. Державний сектор хоч і залишається власником активів, подібний розподіл прав власності та управління призводить до того, що більшість ризиків, передаються приватному партнеру [19]. Разом з тим, даний тип партнерства забезпечує більшу гнучкість в управлінні бізнесом, ніж попередні. Оскільки термін дії угод складає понад 25 років, у приватного учасника з’являються можливості для реалізації рішень щодо довгострокового зростання ефективності надання суспільних послуг. Можливі ж ризики він прагне перекласти на споживачів чи відмовитись від участі в проекті ДПП [18, с. 36].

Найбільш поширеним типом ДПП є так званий змішаний тип, що забезпечує інтегроване партнерство. Усі права (власності на активи, фінансування та управління) є спільними і передбачають реалізацію ДПП

через створення спільних підприємств. Зазвичай, держава здійснює внесок до капіталу спільного підприємства у вигляді надання активів, а приватний партнер – фінансуванням, технологіями, обладнанням, досвідом, кадрами. Такий тип вважається найскладнішим із розглянутих, проте, зважаючи на стрімкі темпи поширення ДПП, він є найбільш популярним завдяки своїй гнучкості та збалансованості [15, с. 211].

Змішаний тип ДПП найкраще підходить для державної політики, яка передбачає досягнення цілей довгострокового розвитку, активну протидію несприятливій економічній кон'юктурі та використання прибутку від успішних проектів ДПП для подальшого залучення прямих інвестицій [10; 22].

У загальному вигляді найбільш поширені різновиди ДПП, або сучасні механізми реалізації ДПП в розвинутих соціальних практиках фахівці характеризують так [6]:

– BOT (build, operate, transfer) – будівництво, управління, передача об'єкта – (об'єкт створюється за рахунок приватного партнера і передається йому в управління на термін окупності вкладених ним коштів, а потім повертається у державну власність; цей механізм використовується, головним чином, у концесіях);

– BOOT (build, own, operate, transfer) – будівництво, володіння, управління, передача – (приватний партнер володіє та управляє збудованим об'єктом на термін дії укладеної угоди ДПП, а після її закінчення передає об'єкт у державну власність);

– BTO (build, transfer, operate) – будівництво, передача, управління – (приватний партнер відразу після будівництва об'єкта передає його у власність держави, після чого держава передає об'єкт в управління приватного партнера);

– BOO (build, own, operate) – будівництво, володіння, управління – (створений об'єкт по закінченні терміну дії угоди ДПП не передається державі, а залишається у власності приватного партнера для його подальшої експлуатації);

– BOMT (build, operate, maintain, transfer) – будівництво, управління, обслуговування, передача – (приватний партнер несе відповідальність, серед іншого, за утримання та поточний ремонт споруджених ним об'єктів);

– DBOOT (design, build, own, operate, transfer) – проектування, будівництво, володіння, управління, передача – (приватний партнер несе відповідальність, серед іншого, за проектування об'єктів, які слід збудувати);

– DBFO (design, build, finance, operate) – проектування, будівництво, фінансування, управління – (приватний партнер несе відповідальність, серед іншого, за фінансування будівництва об'єктів).

Належний розвиток механізмів ДПП є сьогодні особливо актуальним в умовах фінансово-економічної кризи і вкрай обмежених бюджетних ресурсів. Саме державно-приватне партнерство може стати одним із ключових факторів економічного реформування в Україні [5]. Цьому має посприяти правове забезпечення ДПП.



Прийнятий Закон України “Про державно-приватне партнерство” від 01.07.2010 р. №2404-VI визначає правові, організаційні та економічні засади реалізації ДПП, урегульовує правові відносини, що пов’язані з підготовкою, виконанням та припиненням договорів, які укладаються в межах ДПП, встановлює гарантії дотримання прав та законних інтересів усіх сторін цих договорів, а також рамкові умови співпраці між державою, територіальними громадами та інвестором [1].

Метою його прийняття є підвищення конкурентоспроможності державного сектора національної економіки, залучення в економіку інвестицій для розбудови розгалуженої інфраструктури. Він визначає нові підходи до співпраці держави, органів місцевого самоврядування та бізнесу в реалізації важливих проєктів для розвитку економіки, забезпечення належного рівня життєдіяльності суспільства, підвищення якості життя громадян [6].

Даним законом встановлюються основні принципи здійснення ДПП (ст. 3) – рівність перед законом державних та приватних партнерів; заборона будь-якої дискримінації прав тих і інших; узгодження інтересів між ними з метою отримання взаємної вигоди; незмінність протягом усього терміну дії договору цільового призначення та форми власності об’єктів, що перебувають у державній або комунальній власності, переданих приватному партнеру; справедливий розподіл між партнерами ризиків; визначення приватного партнера на конкурсних засадах тощо.

Законом чітко визначаються основні сфери впровадження, використання та залучення ДПП, зокрема, це стосується таких галузей національної економіки (ст. 4): пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування; виробництво, транспортування і постачання тепла та розподіл і постачання природного газу; будівництво або експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури; збір, очищення та розподілення води; охорона здоров’я; туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт; оброблення (переробка, поводження) відходів; управління нерухомістю та ін.

Здійснення ДПП передбачає виконання однієї або кількох таких функцій (ст. 4): проєктування; фінансування; будівництво; відновлення (реконструкція, модернізація); експлуатація; пошук; обслуговування, а також інших функцій, пов’язаних з виконанням договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства.

Фінансування ДПП, згідно з законом (ст. 9), може здійснюватись за рахунок: фінансових ресурсів приватного партнера; запозичених в установленому порядку; коштів державного і місцевих бюджетів; інших джерел, не заборонених законодавством.

Визначення приватного партнера для укладення договору (договорів) у рамках ДПП має здійснюватись виключно на конкурсних засадах, крім випадків, передбачених законом.

Разом з тим, незважаючи на наявність закону про ДПП, в Україні ще відсутні реальні традиції його застосування, не опрацьована певна модель організації ДПП, відтак, цей механізм можна вважати інноваційним та незвичним щодо впровадження.

Українська влада в центрі і на місцях сьогодні ще не готова на прийнятному рівні виконувати свої функції та вирішувати складні проблеми, що виникають у сфері економічного, соціального та територіального розвитку. З іншого боку, й приватний сектор сьогодні не приймає участі в реалізації стратегічно важливих інфраструктурних проєктів, не став соціально відповідальним бізнесом, не спроможний самостійно долати надзвичайно високі ризики та перешкоди без відповідної підтримки та схвалення з боку держави.

Окрім ж спроби державно-приватного партнерства у зв'язку з організацією чи проведенням в Україні Євро-2012 не можна визнати задовільними чи незадовільними, оскільки вони ще потребують окремого наукового дослідження.

Найбільш гостро щодо реалізації ДПП постає питання, на думку фахівців, у країнах, що розвиваються, де органи влади часто демонструють так звану “рент-орієнтовану поведінку” в інтересах бізнес-угруповань, і це впливає не лише на конкретні проєкти, а й на державну політику у сфері ДПП загалом [9].

Окрім того, оскільки словосполучення ДПП виглядає доволі привабливим в очах громадськості, цілком очевидно, що це поняття може стати ще одним псевдонауковим терміном, за допомогою якого уряд може відвертати увагу суспільства від зростаючої непрозорої та заплутаної практики державних закупівель [16].

Таким чином, ДПП може стати в Україні дієвим засобом консолідації фінансового, управлінського та організаційного потенціалу державного і приватного секторів з метою розв'язання актуальних завдань суспільного розвитку. В умовах ресурсних обмежень (насамперед, бюджетних коштів усіх рівнів) саме ДПП є випробуваним механізмом залучення фінансів та іншого потенціалу (люди, сучасні технології тощо) з метою створення, модернізації і розвитку об'єктів життєво важливої інфраструктури.

Судячи з досвіду сучасних розвинутих соціальних практик [20; 21], залучення механізмів ДПП (співпраці держави і бізнесу) в контексті стратегій територіального розвитку може забезпечити сталі темпи соціально-економічного розвитку країни на основі реального упровадження є характерним для технологій нового державного менеджменту, програмно-цільового управління суспільними справами.

Наслідком сучасної світової фінансово-економічної рецесії стала глибока криза державних фінансів в Україні, яка проявляється у стрімкому зростанні державного боргу та дефіциту консолідованого бюджету, суттєвому зниженні реальної заробітної плати, згортанні механізмів

довгострокового державного фінансування і кредитування, що свідчить про край обмежені сучасні можливості бюджетно-фіскальної політики.

У цих умовах ДПП пропонує альтернативу у вигляді залучення нових джерел приватного фінансування зі збереженням за державним сектором як прав власності, так і визначення цілей та завдань щодо суспільних зрушень. Застосування механізмів ДПП дозволяє залучати приватний капітал для підвищення ефективності використання бюджетних коштів, реалізовувати переваги від залучення спеціалізованих приватних підприємств для управління та надання інфраструктурних послуг населенню, а також дієво впливати на розвиток внутрішнього ринку та його інституалізацію.

#### Література:

1. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 р. №2404-VI [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

2. Государственно-частное партнерство в зарубежных странах / [под ред. В. С. Лихачева]. – М. : Финансы, экономика, безопасность, 2009. – С. 103.

3. Досвід та перспективи впровадження державно-приватного партнерства в Україні та за кордоном / [Б. Винницький, М. Лендєл, Б. Онишук, П. Сегварі]. – К. : К.І.С., 2008. – 146 с.

4. Житлова реформа в Луганському регіоні: здобутки та проблеми впровадження : зб. пр. / ред. кол. : В. І. Козак (кер. проекту). – Луганськ, 2001. – 91 с.

5. *Запатріна І. В.* Проблеми розвитку державно-приватного партнерства в Україні як фактору макроекономічного зростання / І. В. Запатріна, Т. Б. Лебеда [Електронний ресурс] // Український центр сприяння розвитку публічно-приватного партнерства. – Режим доступу : <http://ukgrppr.com/uk>.

6. *Запатріна І. В.* Публічно-приватне партнерство в Україні: перспективи застосування для реалізації інфраструктурних проєктів і надання публічних послуг / І. В. Запатріна [Електронний ресурс] // Український центр сприяння розвитку публічно-приватного партнерства. – Режим доступу : <http://ukgrppr.com/uk>.

7. *Захарченко П. В.* Проекти в галузі інфраструктури: партнерство державного та приватного секторів : підручник / [П. В. Захарченко, А. О. Сосновський, О. М. Гавриш, С. А. Ушацький]. – К. : КНУБА, СПД Павленко, 2009. – 256 с.

8. *Микало О. І.* Підходи до визначення терміна “аутсорсинг” / О. І. Микало [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://economy.kips.ua>.

9. *Пильтяй О. В.* Сучасні концепції та підходи до визначення державно-приватного партнерства / О. В. Пильтяй [Електронний ресурс] // Український центр сприяння розвитку публічно-приватного партнерства. – Режим доступу : <http://ukgrppr.com/uk>.

10. Пильтай О. В. Типові моделі розподілу ризиків державно-приватних партнерств / О. В. Пильтай [Електронний ресурс] // Український центр сприяння розвитку публічно-приватного партнерства. – Режим доступу : <http://ukrppp.com/uk>.

11. Пильтай О. В. Фінансові механізми державно-приватного партнерства / О. В. Пильтай [Електронний ресурс] // Український центр сприяння розвитку публічно-приватного партнерства. – Режим доступу : <http://ukrppp.com/uk>.

12. Хейвуд Дж. Б. Аутсорсинг: в поисках конкурентных преимуществ / Дж. Б. Хейвуд ; пер. с англ. – М. : ИД “Вильямс”, 2004. – 176 с.

13. Audretsch D. Public/Private Technology Partnerships : Evaluating SBIR-Supported Research / D. Audretsch, A. Link, J. Scott [Електронний ресурс] // Research Policy. – 2002. – №31(1). – Режим доступу : <http://www.dartmouth.edu>.

14. Ball R. The Private Finance Initiative and Public Sector Finance / R. Ball, M. Heafey, D. King // Environment and Planning: Government and Policy. – 2002. – Vol. 20(1). – P. 57–74.

15. Basanes F. Second Generation Reforms in Infrastructure Services / F. Basanes, R. Willig. – Washington D.C. : Inter-American Development Bank, 2002. – 368 p.

16. Greve C. Public-Private Partnerships in Scandinavia / C. Greve // International Public Management Review. – 2003. – Vol. 4. – № 2. – P. 59–69.

17. Harris C. Private Participation in Infrastructure in Developing Countries: Trends, Impacts, and Policy Lessons / C. Harris. – Washington D.C. : The World Bank, 2003. – 47 p.

18. Osborne S. P. Managing Public-Private Partnerships for Public Services : An International Perspective / S. P. Osborne. – L. : Routledge, 2000. – P. 29–38.

19. Public Sector Decision Making for Public-Private Partnerships : A Synthesis of Highway Practice, NCHRP Synthesis 39 [Електронний ресурс] // Transportation Research Board, 2009. – Режим доступу : <http://onlinepubs.trb.org>.

20. Working Together for a Change : Government, Business and Civil Partnerships for Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean. – Washington, D.C. : The World Bank, 1999. – 176 p.

21. Yang Y. (ed.) Public Private Partnerships in the Social Sector – Issues and Country Experiences in Asia and the Pacific. – Asia Development Bank Institution, ABDI Policy Paper. – 2000. – №1. – 353 p.

22. Yescombe E. R. Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance / E. R. Yescombe [UK First edition]. – London : Yescombe Consulting Ltd, 2007. – XVIII+350 p.

Надійшла до редколегії 10.03.2014 р.

## РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 351

Л. О. БЄЛОВА

### РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ ЗА УМОВИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Розглянуто новітні підходи до реформування існуючої системи управління освітою в Україні, що зумовлено необхідністю подолання її неефективності та невідповідності глобальним і національним викликам. Проаналізовано результати моніторингу соціально-економічного стану країн за даними міжнародних рейтингів з точки зору впливу на результат якості освітніх послуг. Доведено, що реалізація інноваційної системи місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні є підставою для створення сучасної ефективної моделі управління освітою.*

**Ключові слова:** розвиток, децентралізація, освіта, управління, влада.

*The article discusses the newest approaches to reform the existing system of education management in Ukraine, this is due to the need to overcome its inefficiency and inconsistency global and national challenges. The results of monitoring of the socio-economic situation of the countries according to international ratings in terms of impact on the result of the quality of educational services. Is alleged that the implementation of the innovation system of local government in the context of decentralization of power in Ukraine is the basis for the creation of a modern and efficient model of education management.*

**Key words:** development, decentralization, education, management, power.

Глобалізація проблем, притаманна сучасному етапу розвитку людства, зумовлює необхідність ретельного аналізу процесів, що відбуваються, та розробки і реалізації програм своєчасного попередження та подолання загрозливих явищ. Одним з них, безумовно, є непоправна втрата ресурсів забезпечення життєдіяльності людей. Єдиний ресурс, що не лише залишається невичерпним, а ще й вдосконалюється з часом, – це людський інтелект.

За прогнозами вчених [12], незважаючи на спад народжуваності на планеті, загальна чисельність населення вже перебільшує 7 млрд і неминуче наближається до критичної межі, за якою ресурсне забезпечення (корисні копалини, їжа, питна вода) стане недостатнім.

Збільшення населення разом з глобальними загрозами виживання несе в собі й позитивні перспективи збагачення консолідованого інтелектуального потенціалу планети, здатного забезпечити сталий розвиток та прогрес. Головним інструментом ефективного формування, прояву та вдосконалення людського капіталу виступає освіта, яка виконує відповідальну функцію формування і реалізації особистості.

На сучасному етапі перетворень, що відбуваються в Україні, країна має унікальний, майже останній шанс визначити освіту вирішальним чинником зміцнення своєї інтелектуальної безпеки, яка є передумовою збереження цілісності держави та недоторканості її території. Нині суспільно-політичні і соціально-економічні зміни в державі супроводжуються кардинальними змінами свідомості громадян та сприяють реалізації реформи влади в державі. Схвалена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 р. Концепція реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади створює перспективи для розбудови ефективної системи управління освітою. Підґрунтям цього процесу стануть запроваджені зміни в нормативно-правовому полі держави щодо розвитку освіти, наприклад прийнятий Верховною Радою України у першому читанні Закон України “Про вищу освіту”, законопроекти, “Про освіту” та “Про науку і наукову діяльність”, що перебувають у стадії розробки.

Освіта як головна функція держави відіграє відповідальну роль у сучасному суспільному розвитку, виступає могутнім механізмом творення соціально-культурного обличчя людини, її особистості в умовах трансформації нашого суспільства [5].

Разом з тим, у системі освіти сучасної України відчувається зростання кризових явищ [1]. На думку дослідників, склалася глибока диспропорція між потенціями людської культури, досягненнями суспільства та масовою культурою. Людство ще ніколи не використовувало свої інтелектуальні ресурси, наукові відкриття, нові технології та інформаційні системи з таким низьким коефіцієнтом корисної дії. Діюча в Україні державна система освіти перебуває у глибокій кризі концептуально-змістовного, структурного та морального характеру, а результати її діяльності повною мірою не відповідають соціальним потребам і вимогам відродження національної культури, інтелекту, державної стабільності та сумлінного розвитку.

Об’єктивне визнання невідповідальності змісту освіти потребам суспільства та ринку праці обумовило пошук визначення необхідних життєвих компетентностей, таких як осмислення свого призначення, життєвих цілей, сенсу життя та його організації, а також інтеграцію їх до стандартів, програм і підручників, розробку інноваційних педагогічних технологій. Обраний Україною ще на початку століття шлях європейської та світової інтеграції став підставою для прийняття стратегічного документа – Національної доктрини розвитку освіти, що є орієнтиром модернізаційних перетворень і прогнозів, наприклад у міжнародному дослідженні “Стратегія реформування освіти в Україні” [11].

На жаль, до цього часу визначені проблеми та шляхи їх вирішення все ще залишаються невирішеними, завдання – невиконаними, а освіта – несучасною. Запорукою сталого розвитку держави і суспільства може бути лише високий рівень розвитку інноваційної освіти, її перетворення на ефективний чинник розв'язання складних економічних, політичних і соціальних проблем. На думку В. Бакірова, особлива роль належить вищій освіті, яка є каталізатором і рушійною силою позитивних соціальних перетворень, запорукою виводу суспільства на нові ціннісно-нормативні системи, нові горизонти інтелектуального і духовного вдосконалення особистості [2].

Нормативні принципи розвитку людини в загальному їх вигляді у 2000 р. були відображені в Цілях ООН у галузі розвитку, що сформовані в Декларації тисячоліття до 2015 р. [6]. Цей документ започаткував процес досягнення світовою спільнотою результатів у тих сферах, де нерівномірність глобального людського розвитку виявилась найгострішою. Для України визначено сім цілей, одна з яких – забезпечення доступу до якісної освіти впродовж життя, обумовлює прогрес з інших шести цілей, таких як: подолання бідності, забезпечення сталого розвитку довкілля тощо.

З метою оцінки динаміки реалізації наведених програмних цілей проаналізуємо деякі міжнародні рейтинги країн світу та визначимо місце України у світових координатах людського розвитку. Починаючи з 1993 р., ООН щорічно розраховує Індекс людського розвитку (ІЛР), який вимірює досягнення кожної країни, що бере участь у проєкті з точки зору здоров'я, отримання освіти і фактичного доходу її громадян. При цьому Програма Розвитку ООН (ПРООН) розглядає розвиток людини як процес розширення свободи людини жити довгим, здоровим і творчим життям, активна участь у забезпеченні справедливості і стійкості розвитку на планеті.

Данні досліджень ПРООН свідчать, що на момент набуття Україною незалежності, індекс людського розвитку був вищий, аніж європейський та центрально-азійський (0,714 проти 0,701), а на даний час він нижчий на 0,31 (0,740 проти 0,771) (рис. 1) [8].

За даними Доповіді про людський розвиток 2013 р. “Піднесення Півдня: людський прогрес у багатоманітному світі”, Норвегія, Австралія та США очолюють рейтинги зі 187 країн та територій, а Україна знаходиться на 78-му місці.

При цьому в Україні 5,3 % доходу витрачається на освіту, що більше ніж у всіх країнах з високим рівнем ІЛР (4,7 %) та у країнах, що здійснюють технологічний прорив (Корея – 5%, Сінгапур – 3,3%). Водночас втрати ІЛР України внаслідок найгострішої проблеми сучасності – нерівності в доступі до освіти, становлять 6,1%. Найявні показники дають підставу стверджувати, що результативність освітніх послуг залежить не лише від обсягів фінансового забезпечення галузі, а й від їх раціонального використання, обумовленого, в першу чергу, якістю управління.

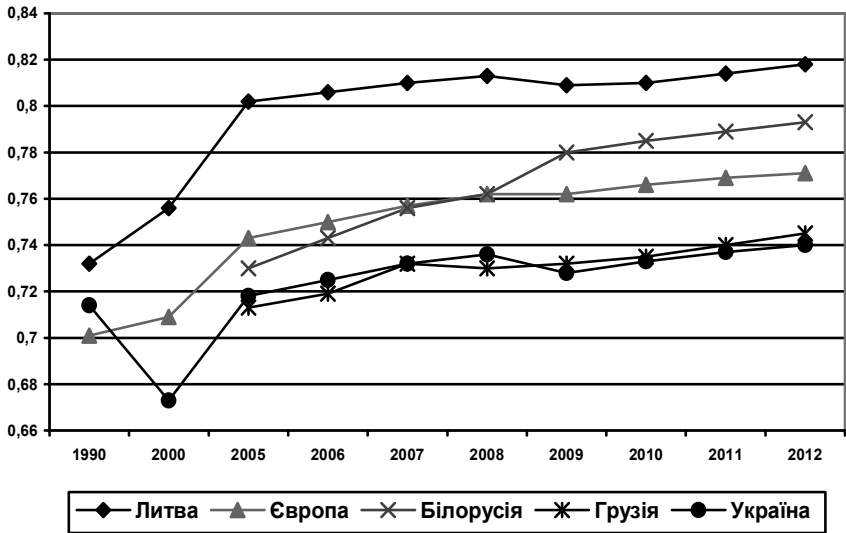


Рис. 1. Динаміка показників індексу розвитку людського потенціалу в 1990 – 2012 рр.

Саме завдяки цьому фактору деякі країни Півдня досягли динамічного покращання якості життя. Іншими чинниками зростання є прихильність до довгострокового людського розвитку, збільшення державних інвестицій в охорону здоров'я і освіту.

Останнім часом у наукових дослідженнях значна увага приділяється людському капіталу, який виступає в якості головного фактору формування і розвитку інноваційної економіки та економіки знань, забезпечення високого рівня життя. У 2013 р. аналітичною групою Всесвітнього економічного форуму (ВЕФ) у співпраці з Гарвардським університетом і міжнародною консалтинговою компанією Mercer Human Resource Consulting уперше було визначено Індекс розвитку людського капіталу (Human Capital Index 2013) у 122 країнах світу. Критерії успішності країн щодо розвитку людського потенціалу враховували 50 показників, що об'єднані в чотири основні групи. Першу з них представляє вища, середня, початкова освіта та професійна підготовка.

Рейтинг конкурентоспроможності людського капіталу очолили Швейцарія, Фінляндія та Сінгапур, а Україна опинилась на 63 місці [4]. Головним чинником примноження та реалізації людського капіталу, як і в попередньому рейтингу, є освіта.

Розглянемо ще один показник, який визначається з 2004 р. за методикою Всесвітнього економічного форуму на підставі аналізу статистичних даних і результатів глобального опитування керівників компаній, і є свідцтвом



національної конкурентоспроможності країн світу. Аналіз результатів свідчить, що високі показники конкурентоспроможності гарантують високий рівень добробуту громадян, сталий економічний прогрес держави. Індекс глобальної конкурентоспроможності (The Global Competitiveness Index), створений на підставі 113 показників, які об'єднані в 12 контрольних груп, дає підстави для складання рейтингу держав, які мають різні рівні свого розвитку [9].

Визначальними показниками є здоров'я, початкова та вища освіта, професійна підготовка. До першої п'ятірки країн входять Швейцарія, Сінгапур, Фінляндія, Німеччина, США. На 73-й місці залишилась Україна, втративши порівняно з 2012 р. 11 позицій.

Аналіз моніторингу соціально-економічного стану країн, що визначений наведеними міжнародними рейтингами, переконливо свідчить про негативний вплив на стан економіки неефективного управління та визначальну роль освіти як запоруку постійного забезпечення доступу до нових знань і технологій у досягненні сталого розвитку суспільства (табл.).

Таблиця

Рейтинг країн світу (2012-2013 рр.)

<i>Рейтинг (кількість країн)</i>	<i>Критерії оцінювання</i>	<i>Країни за рейтингом</i>
1. Рейтинг за Індексом людського розвитку (187)	– очікувана тривалість життя при народженні; – середній термін навчання; – очікуваний термін навчання; – ВНД на душу населення	1. Норвегія. 2. Австралія. 3. США. 4. Нідерланди. 5. Німеччина. ... 78. Україна
2. Рейтинг за рівнем розвитку людського капіталу (122)	– освіта і професійна підготовка; – здоров'я, фізичне і психічне благополуччя; – працевлаштування, зайнятість; – інфраструктура, правовий захист, соціальна мобільність	1. Швейцарія. 2. Фінляндія. 3. Сінгапур. 4. Нідерланди. 5. Швеція. ... 63. Україна
3. Рейтинг за Індексом глобальної конкурентоспро- можності (148)	– якість інститутів; – інфраструктура; – макроекономічна стабільність; – здоров'я, початкова освіта; – вища освіта та професійна підготовка; – ефективність ринку товарів та послуг; – ефективність ринку праці; – розвиток фінансового ринку; – розвиток технологічного ринку; – розвиток внутрішнього ринку; – конкурентоспроможність компаній; – інноваційний потенціал	1. Швейцарія. 2. Сінгапур. 3. Фінляндія. 4. Німеччина. 5. США. ... 84. Україна

Запропоновані Урядом у 2014 р. зміни до Конституції України спрямовані, перш за все, на децентралізацію влади з метою забезпечення конституційного реформування місцевого самоврядування як одного з фундаментальних чинників розвитку системи української державності. Децентралізація управління в царині освіти є головним чинником підвищення, а фактично – повернення до ключової проблеми сучасності – якості освітніх послуг.

Чинна Конституція України закріплює дві системи влади на місцях:

1) місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами виконавчої влади на місцях;

2) місцеве самоврядування, яке є публічною владою територіальних громад.

Існуюча система влади через такі фактори, як максимальна концентрація власних повноважень в одній інституції (наприклад, в Міністерстві освіти і науки України), непрозорий перерозподіл фінансів “зверху донизу”, слабкі і безвідповідальні громади, практично вичерпала можливості щодо задоволення потреб громадян в якійсій освіті. Реформування системи організації влади, адміністративно-територіального устрою передбачає максимальну дерегуляцію послуг і дозволів, створення трирівневої системи: громада – район – регіон [10].

Чітке розмежування повноважень щодо управління освітою як між різними органами місцевого самоврядування, так і між органами виконавчої влади за принципом субсидіарності поставить в центр уваги людину, її інтереси та потреби. Нова система місцевого самоврядування повинна забезпечити демократизацію та прозорість процесу державного управління в освіті. Це змінить дискурс від “людина є ресурсом” до “людина є партнером”, наприклад у взаємовідносинах між педагогами та керівниками закладів освіти, між керівниками закладів освіти та керівниками органів місцевого самоврядування. Передбачені існуючою управлінською парадигмою відносини “суб’єкт – об’єкт” будуть змінені на “суб’єкт – суб’єктні”, які передбачають побудову та існування системи партнерських відносин у сфері освіти та спільного сталого впливу на рішення державної влади та органів місцевого самоврядування.

Нині система управління освітою передбачає ретрансляцію “команд” зверху до низу на всіх владних рівнях. Зазначена в нормативних документах ідея про те, що саме суспільство продуцує освітні запити, а органи влади їх лише формалізують та затверджують, поки що залишається декларацією. На зміну централізованому управлінню освітою повинно прийти розмежування функцій між центральними, регіональними і місцевими органами управління з передачею основних повноважень на нижчий рівень, тобто на рівень громади.

Управління освітою має свою специфіку саме завдяки його соціальному характеру, реалізації через вплив на свідомість і волю людей, їх інтереси і

вподобання. Децентралізація управлінських впливів надасть можливість створення адекватної організаційної структури управління в системі освіти та професійної підготовки, сприятиме посиленню незалежності та відповідальності закладів, вдосконаленню механізмів саморегулювання.

За таких умов влада, наближена до її головного джерела – людей, буде сприяти залученню до суб'єктів процесу управління громадськості. Державно-громадське управління освітою, яке базується на принципах мінімізації функцій держави, демократизації процесу прийняття рішень, широкій участі в управлінні органів громадського самоврядування, носить формальний характер та в існуючій формі лише дискредитує ідею. Наприклад, шкільні батьківські ради, які мають бути рівноправно активними учасниками навчально-виховного процесу в частині його змісту, форми та методів навчання фактично перетворені на осередки фінансової підтримки закладів. А відсутність комунікативної взаємодії між органами, закладами освіти та громадськими організаціями, які опікуються проблемами людей з особливими потребами, гальмує впровадження інклюзивної освіти та адекватне сприйняття її суспільством.

Якщо розглядати управління освітою як соціальний процес, що передбачає свідомий, цілеспрямований вплив на соціальну систему та її окремі елементи, з метою організаційної та функціональної оптимізації, то, перш за все, необхідно визначити саме мету управління освітою.

Реалізація інноваційної системи місцевого самоврядування в Україні відкриває можливості для здійснення управлінських впливів, метою яких є створення сприятливих умов для появи, реалізації та розвитку інтелектуальних запитів кожної особистості. Таке визначення мети управління освітою передбачає управління її розвитком, забезпечення якісних і доступних освітніх послуг, вдосконалення професійної майстерності педагогів, гармонійне об'єднання креативних потенцій усіх учасників дій. Реформаційні процеси на шляху децентралізації влади в цьому випадку визначають головну функцію управління освітою – координацію дій владних структур, закладів освіти і громадськості з метою задоволення особистих потреб громадян і державних запитів в інтелектуальному і професійному збагаченні.

Актуалізація координуючої функції в освіті зумовлена сутністю цього поняття, яка визначена таким чином: координація (від лат. *co* – спільно, *ordinato* – упорядкування) – це доцільне співвідношення будь-яких дій, явищ тощо [7]; погодження, установаження взаємозв'язку, контакту діяльності людей [3].

Формування повноцінного ефективного самоврядування на базовому (громада), районному та обласному рівнях, яке передбачає зміну чинної моделі територіальної організації влади (рис. 2), потребує впровадження і апробації на рівні пілотного проекту (прогнозного або реального), наприклад, в одній з областей. Підставами для вибору території повинен бути рівень

відповідності кількісних характеристик та організаційних структур освітньої галузі держави і пілотної області, а також наявність наукового і професійного ресурсу в регіону, готовність до перманентних перетворень. Подолання надмірної централізації влади в управлінні освітою відчутно відобразиться на творчій активності учасників навчального процесу, сприятиме широкому консенсусу з різними групами населення щодо вироблення нових підходів в освітній політиці, забезпечить доступність та якість освіти з урахуванням регіональних потреб (наприклад, щодо мови і національної культури).

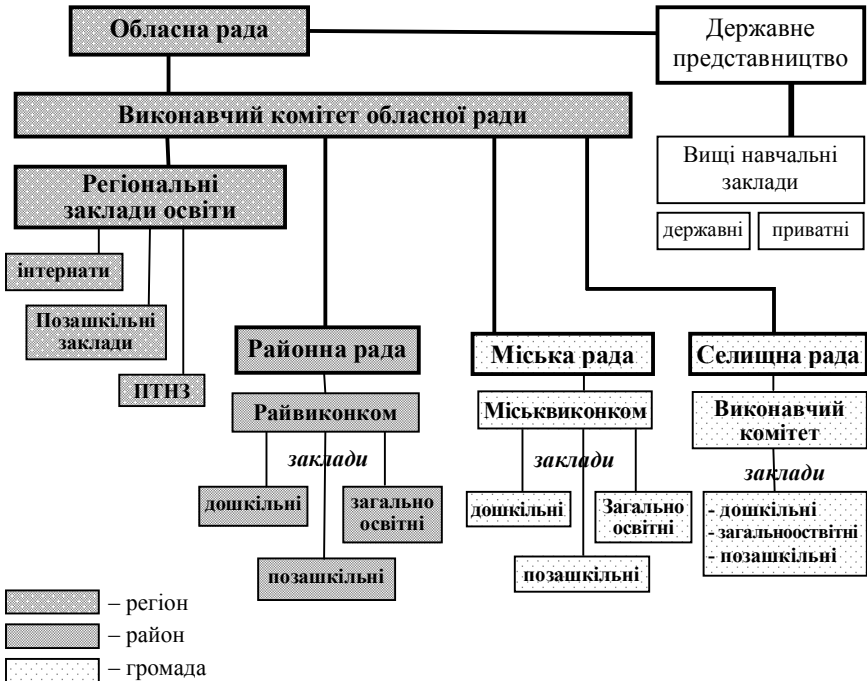


Рис. 2. Структура органів виконавчої влади (проект)

На рівні практичної реалізації реформування системи управління доцільно:

- забезпечити довгоочікувану автономію вищих навчальних закладів, академічну свободу викладачів і студентів, незалежний контроль якості вищої освіти;

- вивести на регіональний рівень управління (нині кадрове забезпечення та утримання закладів залишається у сфері діяльності Міністерства освіти і науки України) систему професійно-технічної освіти, яка переважно працює на регіональні запити;

– розглядати існування вищих навчальних закладів регіонального рівня (обласні інститути, заклади підвищення кваліфікації вчителів) як виключення в разі відсутності в обласному центрі класичних і педагогічних університетів;

– поширити тестування, яке підтвердило об'єктивність і неупередженість в оцінюванні рівня знань на систему вищої освіти на етапі переходу бакалавр-магістр, а також забезпечити його демонополізацію шляхом створення мережі незалежних центрів тестування різних форм власності.

Архаїчна система управління освітою, яка не відповідає реаліям сучасного життя країни, гальмує її соціально-економічний розвиток, стримує творчу ініціативу та креативність суб'єктів управлінської діяльності. Тому прискорення реформування місцевого самоврядування стає невідкладним пріоритетом в побудові сучасної Української держави, ознакою якої є розширення доступу до якісної освіти, зміцнення інтелектуального потенціалу та забезпечення сталого розвитку, дебюрократизація системи управління освітньою галуззю.

#### Література:

1. *Астахова В. І.* Формування інтелектуального потенціалу суспільства – головна місія вищої школи. Пріоритети розвитку сучасної освіти: теорія, методологія, практика: матеріали міжнар. наук.-практ. конференції / В. І. Астахова. – Х., 2014. – 90–98 с.

2. *Бакіров В. С.* Соціокультурні бар'єри модернізації української вищої школи. Пріоритети розвитку сучасної освіти: теорія, методологія, практика : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. / В. С. Бакіров. – Х., 2014. – 13–22 с.

3. Великий тлумачний словник української мови. – Х. : Фоліо, 2005. – 296.

4. Всесвітній економічний форум: Рейтинг країн світу за рівнем розвитку людського капіталу 2013 року [Електронний ресурс] / Центр гуманітарних технологій. – Режим доступу : <http://gtmarket.ru>.

5. Глобалізація в соціологічному вимірі. – К. : Інститут соціології НАН України 2011. – 318 с.

6. Декларація тисячоліття Організації Об'єднаних Націй [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org/gu>.

7. *Єфремова Т. Ф.* Новий словник російської мови. Толково-словотвірний / Т. Ф. Єфремова. – М. : Русский язык, 2000.

8. Звіт ООН з розвитку людського потенціалу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://infolight.org.ua>.

9. Індекс глобальної конкурентоспроможності – інформація про дослідження [Електронний ресурс] / Центр гуманітарних технологій. – Режим доступу : <http://gtmarket.ru>.

10. Розвиток місцевого самоврядування; Удосконалення територіальної організації влади – офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку,

будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minregion.gov.ua/>

11. Стратегія реформування освіти в Україні. Рекомендації з освітньої політики. – К., 2003. – 294 с.

12. *Щербакова Є.* По середньому варианту прогноза ООН, население России к 2050 году сократится до 116 миллионов человек України [Електронний ресурс] / Є. Щербакова // Населення та суспільство ; Інститут демографії Державного університету Вищої школи економіки. – 2009. – №371-372. – 30.03. – Режим доступу : <http://demoscope.ru/weekly/2009/0371/barom07.php>

*Надійшла до редколегії 10.04.2014 р.*

УДК 351.711: 352.07

*В. В. НАКОНЕЧНИЙ*

## **МІСТО ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ**

*Розглянуто місто як об'єкт державного управління, наведено параметри віднесення населеного пункту до категорії міст в історичній ретроспективі.*

**Ключові слова:** місто, держава, державне управління, влада.

*In the article City as the object of government, are parameters referring settlement as towns in historical perspective.*

**Key words:** city, state, public administration, government.

Одним із найважливіших показників демократичних перетворень в Україні має стати якісне місцеве самоврядування перш за все на рівні міста як найбільш динамічної ланки в адміністративно-територіальному поділі держави. Різнобічні аспекти проблематики місцевого самоврядування стали предметом широкого висвітлення в різних наукових дисциплінах: державному управлінні, політології, юриспруденції, соціології тощо, що об'єктивно актуалізує дану проблематику.

Проблеми міста, система організації влади в міста є предметом багатьох досліджень, зокрема ключові питання розглядаються в працях В. Авер'янова, В. Бабаєва, В. Бакуменка, В. Борденюка, В. Вакуленка, І. Дробота, В. Куйбіди, В. Мамонової, С. Саханенка, В. Тертички, Ю. Шарова та ін.

Науковці зробили чималий внесок у розвиток теоретичних засад розвитку владних відносин на рівні міста, але теоретичні питання організації влади в місті з позицій державного управління ще не набули ґрунтового вивчення.

Мета статті полягає в узагальненні теоретичних засад щодо розвитку організації влади міста на основі методології державного управління.

Місто є об'єктом дослідження багатьох наукових дисциплін: державного управління, історії, географії, політології, економіки, соціології, екології. Відповідно, воно виступає як історичний, специфічний ступінь розвитку цивілізації, соціально-просторове утворення поряд із селами, селищами та іншими локальними ареалами існування людей, як місце локалізації виробничих сил і трудових ресурсів, система адаптації людини до навколишнього середовища, специфічний соціальний інститут, система, яка складається об'єктивно в певних просторово-часових межах, перетворене людиною природне середовище, а також об'єкт управління та місце концентрації політичних відносин.

Етимологія слова “місто”, що походить від латинського слова “*civitas*”, охоплює дві основні концепції – матеріальне, археологічне, топографічне та містобудівне поняття. У цілому поняття “місто” є умовним, оскільки означає населений пункт, що віднесений за законодавством даної держави до категорії міст. При цьому важливе значення має кількість населення, тобто досить популярним є посилення на мінімальну населеність міста. У визначеннях міста також бувають присутні протиставлення його сільській місцевості, врахування дихотомії несільськогосподарських та сільськогосподарських занять, виконання ним адміністративних функцій.

Так, одним із поширених є визначення міста як компактного поселення з перевагою виконання несільськогосподарських функцій. У ньому формується спільнота людей, які ведуть своєрідний образ життя за умов, що відрізняються від навколишньої сільської місцевості певним типом антропогенного перетворення у вигляді забудови крупними будівлями та іншими характерними спорудами [10, с. 301].

Приваблює своєю ємністю визначення відомого французького урбаніста П. Мерлена. Він розуміє місто як центр зв'язків, завдяки чому воно стає місцем концентрації та кооперації людей та їх діяльності [4, с. 18]. Саме цією обставиною можна пояснити чисельні дані прикладних досліджень, що проводяться в усьому світі, які демонструють, що міське населення завжди більш політично активне, ніж мешканці села. Ці визначення та факти вказують, з одного боку, на багатоманітність вертикальних і горизонтальних зв'язків, з іншого – на наявність специфічних характерних рис міського способу життя, що робить його надзвичайно складним об'єктом управління та політичних відносин. Український дослідник І. Салій такий підхід називає функціональною концепцією міста [8, с. 16].

Дослідження проблем організації влади в умовах міста пов'язане з використанням різних методів аналізу фактичного матеріалу, що розкриває зміст та основні напрямки діяльності суб'єктів, які беруть участь у системі владних відносин міста. За їх допомогою встановлюються функціональні особливості, котрі в концентрованому виразі відбивають ті чи інші аспекти

владних відносин. Слід зауважити, що виділення відповідного сегменту владних відносин за ознакою того чи іншого методу аналізу є дещо умовним, оскільки мова йде про дослідження цілісного системного явища, яке в логічному та історичному контексті змінюється. При чому кожний з виділеного сегменту фіксує ту чи іншу сторону владних відносин.

В узагальненому вигляді функціональні особливості можна представити як історичні, урбаністичні, демографічні, виробничі та управлінські методи дослідження.

Так, історичний метод дозволяє розглянути систему владних відносин у місті впродовж важливих етапів історичного розвитку – від самого зародження міст як територіальних утворень до сьогодення. За допомогою цього метода можна простежити, яким чином змінювались форми та методи діяльності органів влади на кожному конкретно історичному етапі.

Поява суто урбаністичних методів дослідження дозволяє значно глибше розкрити специфіку організації влади в містах, коли ці категорії поселень займають домінуючі позиції в організації громадського життя, системі виробництва та в характері політичних відносин. Крім того, вони дають змогу виділити специфіку форм і методів діяльності, встановити особливості механізмів функціонування владних структур в умовах домінуючих пріоритетів міст у процесі суспільного розвитку, глибше зрозуміти змістовну відмінність владних відносин, що охоплюють великі агломеративні територіальні утворення, та відстежити процес ускладнення системи вертикальних і горизонтальних відносин, коли владні структури управляють великими мегаполісами.

Урахування демографічного компонента в організації влади спонукає дослідника на застосування методів кількісного та якісного аналізу статистики, щоб за їхньою допомогою встановити важливість демографічних чинників, які фіксують просторові рамки в організації влади, оскільки вплив владних структур залежно від кількості населення та форм його концентрації буде різним.

Вибір наступних методів дослідження обумовлений урахуванням особливостей виробничої інфраструктури міст. При цьому специфіка економічних, соціальних складових інфраструктури накладає свій відбиток на зміст та умови відносин між владними інституціями. Саме їх впливом забезпечується гальмування сприяння економічному і соціального розвитку даного територіального утворення. При використанні методів дослідження, що розкривають особливості впливу влади на виробничу діяльність, обов'язково враховується безпосередній чи опосередкований вплив влади на виробничі та соціальні сфери. У даному випадку владні інститути користуються трьома специфічними сферами впливу: активізацією, стимулюванням чи регулюванням. Функціональна особливість організації влади в даному випадку залежить від використання інструментальної бази стимулювання чи стримування виробництва, або активізації владного впливу,



який ініціює ініціативу виробничих структур чи своєю регуляторною діяльністю досягає гармонізації поліпшення соціальних і економічних інфраструктур міста.

Структурно-функціональні методи аналізу дозволяють створити умови для діагностики діяльності владних структур у напрямку або їх оптимізації, або розширення чи звуження, що вдосконалює систему впливу владних структур на соціально-економічний розвиток міста. Важливою умовою структурно-функціональної діагностики є максимальне наближення владних органів до населення, що дозволяє врахувати нагальні потреби людей, які мешкають на даній території.

Управлінський потенціал має чи не найважливіше значення в системі організації влади в місті, тому врахування всіх складових, що впливають на систему управління, є важливою дослідницькою вимогою, котра забезпечує можливість визначити міру та обсяг управлінської складової в системі існування міста як територіального утворення. Можливості міста як цілого в багатьох випадках залежать від того, як і хто цим містом управляє, яке люди мають відношення до результатів управлінських послуг, як використовуються ресурси, що знаходяться в колективному використанні, в якій мірі приймаються до уваги альтернативні шляхи вирішення нагальних проблем людей і, нарешті, як люди беруть участь у самому процесі управління.

В історичному контексті міста як укріплені поселення з вулицями, що перпендикулярно перетинаються, та громадськими спорудами існували вже в VIII – VI тисячоліттях до н.е., проте економічним, культурним і політичним центром певної території місто змогло стати лише після остаточного розподілу праці між містом і селом.

Формування перших держав у Месопотамії та Єгипті безпосередньо пов'язане з розвитком європейського міста. Починаючи з VIII ст. до н.е. на узбережжі Егейського моря виникають квартали ремісників, які в VII-VI ст. розвиваються в античні міста. Їх визначальною ознакою є центральна площа з агорою (ринком), будинком зборів, храмом, пізніше театром і гімназією. Саме на основі міст виникають держави-поліси античної Греції – Афіни, Спарта, Мілет, Сіракузи, Пантікапей. Деякі з них у роки свого найвищого підйому в V-IV ст. до н.е. нараховували 150 – 200 тис. жителів. Їх політичний устрій і форма правління були різноманітними: демократія, аристократія, тиранія, змішані форми. Саме на основі досвіду полісів давньогрецькі мислителі у своїх трактатах дали аналіз політичної влади, створили вчення про форми держави, висунули ідею ідеальної держави.

Не менш важливе значення міста відігравали і в епоху Середньовіччя. Хоча якщо в період раннього Середньовіччя (V – XI) старі римські міста приходять у занепад, а нові тільки виникають, то в X – XIII ст. міста стають центрами ремесла і торгівлі, науки і культури, адміністративними і політичними центрами територій. У них формується унікальна структура

населення, особлива політична організація, специфічний правовий статус. В епоху Середньовіччя самими великими містами в Європі були Париж – 275 тис. жителів, Мілан і Брюгге – по 125 тис., Венеція – 110 тис., Генуя та Гренада – по 100 тис., Прага – 95 тис., Флоренція – 61 тис., Лондон – 45 тис.; в Росії – Новгород – 50 тис., Псков – 35 тис., Москва – 30 тис. Серед міст Азії на початку XV ст. виділялись Нанкін – 470 тис., Виджаванагар (Індія) – 350 тис., Пекін – 320 тис., Кіото – 200 тис., Самарканд – 100 тис.; в Африці – Каїр – 450 тис. [6, с. 31].

Існує низка теорій походження середньовічного міста: “романістична”, за якою середньовічні міста є прямим продовженням пізніх античних міст; “вотчинна”, згідно з якою місто та його інститути розвивалися з феодальної вотчини, її управління і права; “маркова”, що обґрунтовує виникнення міських установ та права з устрою вільної сільської громади-марки; “бургова”, що вбачала зародок міст у фортеці-бурзі та в бурговому праві; “ринкова”, яка виводила міське право з ринкового права [2, с. 11].

Але виникнення міста в сучасному розумінні датується кінцем XVIII ст. Саме в цей період в Англії, а пізніше у Франції, відбуваються серйозні зміни, яким через певний час дадуть визначення – урбаністична революція. Як відзначають Д. Томпсон і Д. Пристлі, “... у Великій Британії розподіл землі зробив багатьох селян, які володіли землею, бездомними і вони стали першими робітниками, притягнутими в нові галузі і міста, що виникали навколо них” [11, с. 293].

Адам Сміт відзначав, що управління містами в той період, коли в них переважали цехи, знаходилося взагалі в руках торговців і ремісників, які були зацікавлені протидіяти тому, щоб ринок був переповнений. Міста отримували основні кошти для свого існування і сировину для промисловості із села, і міська промисловість, на його думку, більш вигідна, ніж сільськогосподарська праця. Але дуже важливим моментом, що стосується мети нашого дослідження, є те, що “заробітна плата і прибуток з капіталу повинні бути більше в місті, ніж у селі. Але капітал і праця, природно, шукають самого вигідного додатку. Тому вони в міру можливості притікають у місто і залишають село” [9, с. 113].

М. Вебер також говорить про “місто” в економічному сенсі як про місце, “де місцеве населення задовольняє істотну частину своїх повсякденних потреб на місцевому ринку, причому в значній частині продуктами, виробленими місцевим населенням і населенням найближчої округи, що якимсь чином придбані для збуту на ринку” [1, с. 310]. Він дає ще більш коректне і стиснуте визначення міста: “Отже, місто в сенсі, що розуміється нами, є поселення, в якому діє ринок” [1, с. 310]. В економічному сенсі Вебер поділяє міста на дві основні групи: місто споживачів і місто виробників, що, звичайно, не означає, що в першому живуть тільки споживачі, а у другому – тільки виробники, перші і другі є в містах обох типів. Як відзначає О. Неусихін, “...ступінь і характер цього поділу залежать від характеру соціальної структури міста, яка є дуже

складною і різноманітною” [5, с. 684]. Але для М. Вебера місто – це й ринкові поселення, й укріплений пункт, й автономна корпорація, причому всі ці ознаки постійно розвиваються в ході складних соціально-економічних і військово-політичних процесів.

В Україні, на думку М. Лесечка, формується багаторівнева структура управління містами, до якої належать: 1) структури, які безпосередньо входять до складу апарату управління містом і фінансуються з бюджету; 2) госпрозрахункові організації, що забезпечують життєдіяльність міста та є самостійними юридичними особами; 3) організації і установи подвійного підпорядкування, що функціонують як регіональні підрозділи державних управлінських структур; 4) установи, діяльність яких координується міською владою. Тому при формуванні ефективної структури управління містом необхідно:

– базуватись на фундаментальних наукових принципах побудови структур управління великими системами;

– забезпечити виконання принципу органічності взаємозв'язку структур різного ієрархічного рівня для підтримання раціонального підпорядкування і предметної координації;

– урахувати вимоги чинного законодавства щодо формування і функцій організаційних структур управління та функцій окремих підрозділів;

– урахувати реальні обставини, специфічні вимоги та можливості кожного конкретного суб'єкта управління, що зумовлює відмінності організаційно-структурних схем управління однакових за назвою і функціями об'єктів [3].

Виходячи з історичних, економічних, політичних та інших умов формування управлінських структур містом, можна говорити про дисперсію цих структур, їх відмінність одна від одної. Про це свідчать як історична, так і сучасна європейська практика.

Таким чином, місто як об'єкт управління, організація влади в місті є складним явищем. Аналіз концептуальних засад організації влади міста демонструє суперечливу природу походження влади органів місцевого самоврядування. З позицій державного управління ми розуміємо організацію влади в місті як систему владних структур, що забезпечують діяльність міста як територіального утворення, як мегаполісу, що характеризуються певними специфічними ознаками, а саме – розвинутими соціально-інфраструктурними комплексами, великою мережею об'єктів муніципальної власності, наявністю глибинних політичних та соціально-економічних процесів, в управлінні якими визначальний рольовий статус виконують органи місцевого самоврядування та структури, які представляють органи місцевої державної влади та різні асоціативні й добровільні утворення громадян, що беруть участь в управлінських процесах.

Подальші дослідження можуть бути корисними в напрямку з'ясування специфічних особливостей віднесення того чи іншого населеного пункту до категорії “місто” та механізмів унормування даних процесів.

## Література:

1. Вебер М. Город / М. Вебер // Избранные произведения ; пер. с нем. – М. : Прогресс, 1990 – 808 с.
2. Лазаревский Н. Самоуправление / Н. Лазаревский // Мелкая земская единица. – СПб., 1903-1904. – 141 с.
3. Лесечко М. Управління великими містами в Україні / М. Лесечко // Демократичне врядування. Науковий вісник. – 2009. – Вип. 3. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua>.
4. Мерлен П. Город. Количественные методы изучения / П. Мерлен. – М. : Мысль, 1977. – 183 с.
5. Неусыхин А. И. Социологическое исследование Макса Вебера о городе / А. И. Неусыхин // Вебер М. Избранное. Образ общества. – М. : Прогресс, 1993. – 698 с.
6. Нудельман В. Досвід та перспективи розвитку міст України / В. Нудельман. – К. : Дніпромiст, 2000. – 159 с.
7. Салій І. М. Розвиток управління соціально-економічним комплексом крупного міста (на прикладі Києва) : дис. ... к.е.н. / І. М. Салій. – К., 1998. – 197 с.
8. Смит А. Исследования о природе и причине богатства народов / А. Смит. – М. ; Л., 1935. – Т. 1. – 238 с.
9. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. Тертичка. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2002. – 750 с.
10. Томпсон Д. Социология / Д. Томпсон, Д. Пристли. – М. : БЕК, 1998. – 321 с.

*Надійшла до редколегії 14.02.2014 р.*

УДК: 35.072

*Ю. П. КОЗАЧЕНКО*

## **МІСЦЕВІ ФІНАНСИ ЯК ВАЖЛИВИЙ РЕСУРС МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ТЕОРЕТИЧНИЙ ПІДХІД**

*Здійснено дослідження ролі місцевих фінансів стосовно організаційно-економічного механізму діяльності органів місцевого самоврядування, напрями ефективного використання коштів місцевих бюджетів і достатності фінансових ресурсів для розвитку території. Підкреслено, що місцеві фінанси формуються як самостійна складова фінансової системи держави.*

**Ключові слова:** місцеві фінанси, інститут місцевого самоврядування, місцеві бюджети, фінансові бази органів місцевого самоврядування.

*The article studies the role of local finance in relation to organizational and economic mechanism of local government, areas effective use of local budgets and adequacy of financial resources for development areas. Emphasized that local finances are formed as a separate component of the financial system.*

**Key words:** local finances, the institution of local government, local governments, the financial base of local governments.

Пріоритетним завданням державної влади будь-якої країни є забезпечення стійкого довгострокового економічного розвитку з метою підвищення добробуту населення та зміцнення потенціалу розвитку майбутніх поколінь. Основна увага в сучасних умовах має приділятися розширеному відтворенню бюджетних ресурсів, зростанню доходів бюджету, збільшенню фінансової бази бюджетних призначень.

Набуття Україною незалежності дало новий поштовх до розвитку інституту місцевого самоврядування. Починаючи з 1992 р., було ухвалено низку законодавчих документів і прийнято Конституцію України (28 червня 1996 р.). Принципово новим у Конституції є підхід щодо визначення первинного суб'єкта місцевого самоврядування, яким визнана територіальна громада, а не адміністративні утворення.

Формами ж місцевих фінансів в Україні є фінанси територіальної громади (комунальні фінанси), фінанси області міста Київ, фінанси міст, фінанси районів (районів у місті), фінанси сіл, фінанси селищ.

Для створення місцевих фінансів необхідно визначити межі між завданнями, що повинна вирішувати центральна влада, і тими завданнями, що мають бути вирішені місцевими органами влади. Місцеві фінанси формуються як самостійна складова фінансової системи держави. Таким чином, місцеві фінанси – це система формування, розподілу і використання фінансових ресурсів для забезпечення виконання місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань як власних, так і делегованих. Головним напрямом, перш ніж будувати місцеві фінанси – це завдання, що необхідно вирішити центральним органам разом з тими галузями влади, яким доручено керувати місцевими фінансами.

Проблема формування фінансової основи місцевих бюджетів перебуває в центрі уваги багатьох вітчизняних науковців, зокрема О. Барановського, С. Булгакова, Д. Василик, О. Кириленко, О. Крайника, І. Луніної, В. Піхотського, В. Федосова, С. Юрія та ін. Практичні рекомендації щодо збільшення дохідної частини місцевих бюджетів надано в наукових працях О. Гончаренка, О. Музики, В. Прохорової та ін. Але попри чисельні дослідження у цій сфері проблема зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування та підняття рівня самодостатності місцевих бюджетів залишається не вирішеною, що обумовлює необхідність подальшого дослідження із наданням практичних рекомендацій.

Метою статті є дослідження інституту місцевих фінансів як самостійної складової фінансової системи держави та ресурсозабезпечуючою галуззю органів місцевого самоврядування.

Процес формування місцевих фінансів України, як свідчить практика останніх років самостійності нашої держави, супроводжувався рухом фінансів зверху вниз, тобто переважав дотаційний метод розподілу, від держбюджету дотації йшли в місцевий бюджет. А місцевому бюджетові потрібно було вирішувати проблеми фінансування: початкової і середньої освіти, охорони здоров'я, доріг місцевого значення, ветеринарної допомоги, благоустрою населених пунктів, догляду за інвалідами і сиротами, житлово-комунального господарства; здійснення житлового будівництва, забезпечення теплом, працевлаштування безробітних і їх перепідготовки, роботи ритуальних служб, збору й утилізації сміття, захисту екології, організації землекористування тощо.

Головними напрямками, які визначають, що витрати, які закріплюються за місцевими органами влади в межах їх компетенції та поділяються на обов'язкові і факультативні. Обов'язкові витрати здійснюються місцевими органами влади в обов'язковому порядку за переліком, визначеним законодавством України. Факультативні витрати: здійснюються місцевими органами влади на їх власний розсуд, на основі рішень, прийнятих урядом країни і відповідного законодавства. Для виконання делегованих повноважень орган, що їх визначає, передає органам місцевої влади відповідні фінансові ресурси, тобто компенсує витрати місцевим органам влади. Це положення закріплене в Європейській хартії про місцеве самоврядування і неухильно виконується в Україні [6].

Важливу роль для фінансування соціального розвитку, регулювання економіки держави, сприяння швидкому розвитку ринкових відносин, забезпечення макроекономічної стабільності в економіці належить бюджету. Він є невід'ємною частиною ринкових відносин і одночасно важливим засобом реалізації державної політики.

Питання децентралізації бюджетної системи України є темою багатьох досліджень, праць і дискусій. Адже фінансова децентралізація є основою незалежності, життєздатності органів місцевої влади, яка дає їм можливість вирішувати важливі питання місцевого значення. Проте реалізація закріпленого законодавством України права кожної адміністративно-територіальної одиниці на економічну самостійність неможлива без наявності в кожного органу влади власного бюджету, права його складання, затвердження і виконання без втручання вищих органів влади. Тобто, кожен орган влади повинен мати у своєму розпорядженні обсяг фінансових ресурсів, достатній для організації управління економікою і соціальною сферою на своїй території. Поряд із цим він повинен бути наділений самостійністю в управлінні податками та іншими обов'язковими платежами, що надходять до відповідного бюджету. В Україні зберігаються жорстка фінансова залежність регіонів від

центру, гостра нестача власних доходів місцевих бюджетів, непрозорість перерозподілу фінансових ресурсів між центром і регіонами. Це позбавляє місцеві органи влади фінансової самостійності та ставить розвиток місцевої економіки і соціальної сфери в залежність від можливостей і бажання вищих щабелів органів влади вирішувати проблеми, що стосуються даної території районів, міст, селищ і сіл.

В економічному і соціальному розвитку регіону вагома роль відводиться місцевим бюджетам, адже вони є джерелом фінансування закладів освіти, культури, охорони здоров'я населення, засобів масової інформації, житлово-комунального господарства, різноманітних молодіжних програм, витрат з упорядкування населених пунктів. Саме з місцевих бюджетів здійснюються видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення населення, утримання притулків та дитячих закладів-інтернатів, допомоги сім'ям з дітьми, іншим малозабезпеченим і незахищеним верствам населення. Тому саме місцевим бюджетам як основній фінансовій базі органів місцевого самоврядування належать особливе місце в бюджетній системі нашої держави. У них зосереджено понад 80 % усіх фінансових ресурсів, якими розпоряджаються органи місцевого самоврядування. Бюджетами місцевого самоврядування визначаються бюджети територіальних громад, сіл, селищ, міст та їх об'єднань. Усього місцевих бюджетів в Україні понад 14 тис. Найчисельніша група – це сільські, селищні та міські бюджети.

Єдиного визначення поняття місцевого бюджету не існує, пропонується визначення місцевих бюджетів з позиції вирішення соціально-економічних проблем регіону. Місцеві бюджети – це фонди фінансових ресурсів, призначені для реалізації соціально-економічних завдань територіальних громад і забезпечення виконання покладених функцій на органи місцевого самоврядування.

Місцевий бюджет складається із надходжень і видатків на виконання повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Доходи місцевих бюджетів використовуються органами місцевої влади для забезпечення поточних і майбутніх завдань розвитку регіону [3].

Отже, в економічному і соціальному розвитку регіону вагома роль відводиться місцевим бюджетам, адже вони є джерелом фінансування закладів освіти, культури, охорони здоров'я населення, засобів масової інформації, житлово-комунального господарства, різноманітних молодіжних програм, витрат по упорядкуванню населених пунктів. Саме з місцевих бюджетів здійснюються видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення населення, утримання притулків та дитячих закладів-інтернатів, допомоги сім'ям з дітьми, іншим малозабезпеченим і незахищеним верствам населення.

Розвиток політичної демократії в державах Співдружності Незалежних Держав неминуче супроводжується не тільки надбанням ними справжнього суверенітету, самовизначення й господарської самостійності, але й

динамічним розвитком системи місцевого самоврядування. Фінансовим підґрунтям органів місцевого самоврядування є місцеві бюджети. Саме тому їм належить особливе місце в бюджетній системі нашої держави.

Слід зазначити, що однією з важливих умов побудови демократичної держави є самостійність і незалежність органів місцевого самоврядування. Європейська хартія про місцеве самоврядування, прийнята 15.11.1985 р., передбачала відокремлення органів місцевого самоврядування від державної влади, повну незалежність і самостійність у здійсненні покладених на них функцій у межах їх компетенції. Ураховуючи загальносвітові та європейські тенденції суспільного розвитку та спираючись на Закон СРСР “Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР” від 09.04.1990 р., в Україні 07.12.1990 р., уперше серед республік колишнього СРСР, ухвалюється Закон “Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”. Цей Закон створив правове підґрунтя для впровадження і розвитку системи місцевого самоврядування. Значна увага в ньому приділялась питанням функціонування місцевих бюджетів, була закріплена самостійність місцевих рад народних депутатів у розробленні, затвердженні й виконанні місцевих бюджетів, не допускалось втручання вищих органів; зазначалось, що місцеві бюджети одних адміністративно-територіальних утворень не включаються до бюджетів інших. Чіткіше розмежування доходів і видатків місцевих бюджетів знайшло своє відображення в Бюджетному кодексі України.

Переходячи безпосередньо до аналізу питання, пов’язаного з місцевими бюджетами в Україні, необхідно зауважити, що важливість і значимість організації місцевих бюджетів призвела до того, що система даних фінансових інститутів існує в усіх країнах світу. У той же час становлення, розвиток і функції місцевих бюджетів кожної окремої країни зумовлені наявністю певних національних, політичних, економічних, правових та інших чинників. Таким чином, визначаючи особливості системи місцевих бюджетів в Україні, зазначимо, що основні права, обов’язки та принципи місцевих органів влади щодо формування, розподілу та використання фінансових ресурсів акумульованих у місцевих бюджетах, передбачені Конституцією України, Законом України [4].

Про місцеве самоврядування в Україні, Бюджетним кодексом та податковим законодавством визначається система та гарантії місцевого самоврядування в Україні, а фінансова незалежність самоврядування забезпечується місцевими бюджетами, які створюються відповідно до бюджетної системи країни. У Конституції України вживається поняття місцеві бюджети. Так, ст. 142 визначає, що матеріальною й фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об’єкти їх спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.



Необхідно зауважити, що Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” регламентує таке: Бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування. Це ще раз підкреслює важливість цього інституту як основи повноцінного функціонування місцевого самоврядування. У Законі України “Про місцеві державні адміністрації” термін місцеві бюджети взагалі не застосовується: у п. 1 ст. 18 при визначенні повноважень у галузі бюджету та фінансів сказано, що місцева державна адміністрація складає і подає на затвердження місцевої ради проект відповідного бюджету та забезпечує його виконання (у зв’язку з чим можна вважати, що бюджет може бути районним чи обласним). Із зазначеного можна дійти висновку, що ні Конституція України, ні закони не розмежовують поняття бюджети місцевого самоврядування й місцеві бюджети, а Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” їх ототожнює.

Варто відзначити, що місцеві бюджети є фінансовою базою місцевого самоврядування і від обсягу ресурсів, що акумулюються в цих бюджетах, залежить наскільки результативно місцеві органи влади будуть виконувати покладені на них повноваження. Місцеві бюджети – це фонди фінансових ресурсів, призначені для реалізації завдань і функцій, що покладаються на органи місцевого самоврядування.

Досліджуючи структуру місцевих бюджетів, можна виокремити такі складові: загальний і спеціальний фонди, зокрема, прийняття рішення про створення останнього може бути виключно згідно Бюджетного кодексу та закону про Державний бюджет України. Як загальний, так і спеціальний фонди місцевих бюджетів складаються з надходжень та видатків. Надходженнями до бюджету визначаються: доходи бюджету, повернення кредитів до бюджету, кошти від державних і місцевих запозичень, кошти від приватизації державного майна, повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу, пред’явлення цінних паперів. Перелік доходів за видами місцевих бюджетів закріплено у ст. 64 – 69 Бюджетного кодексу України.

Видатками бюджету є кошти, спрямовані на здійснення програм і заходів, передбачених відповідним бюджетом. До видатків при цьому не належать: погашення боргу; надання кредитів з бюджету; розміщення бюджетних коштів на депозитах; придбання цінних паперів; повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів та інших доходів бюджету, проведення їх бюджетного відшкодування [6].

Необхідно відзначити, що видатки місцевого бюджету спрямовуються на покриття витрат, пов’язаних із виконанням органами влади Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування повноважень, визначених законами України. За останні роки до 60 % видатків бюджетів України на соціально-культурні

заходи фінансувалося саме з місцевих бюджетів; за рахунок цих бюджетів майже повністю утримуються об'єкти житлово-комунального господарства; вони є джерелом приблизно половини бюджетних видатків на охорону навколишнього природного середовища та ядерну безпеку, державного управління. Постійно зростають видатки місцевих бюджетів на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення населення, утримання об'єктів культури, фізичної культури і спорту, засобів масової інформації, земельних ресурсів, водне, лісове і рибне господарство, мисливство, благоустрій міст. Аналіз ст. 24 Бюджетного кодексу України дозволяє вказати, що для здійснення непередбачених видатків, які не мають постійного характеру, у складі місцевого бюджету може бути сформований резервний фонд. Складовою спеціального фонду є бюджет розвитку, який складається з надходжень та видатків, перелік яких закріплено в ст. 71 Бюджетного кодексу України. Бюджет розвитку, відповідно до ст. 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” – це доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази.

Місцеві бюджети є основними фінансовими планами кожної адміністративно-територіальної одиниці. Слід зазначити, що створенню проектів місцевих бюджетів передують розроблення прогностичних показників плану економічного й соціального розвитку регіону, які є основою для складання проектів бюджетів. Прогностичні показники плану економічного і соціального розвитку регіонів розробляються на підставі основних прогностичних макропоказників економічного та соціального розвитку України на плановий рік.

Основні права та обов'язки місцевих органів самоврядування щодо формування і використання місцевих бюджетів передбачені Конституцією України, Бюджетним кодексом України та Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, а також законодавством про податкову систему України. Згідно з цими законодавчими актами органи місцевого самоврядування мають право:

- самостійно розробляти, затверджувати і виконувати свої місцеві бюджети, при цьому в процесі виконання бюджетів можуть вноситися відповідні корективи та уточнення, які приймаються в межах компетенції і в інтересах держави та населення відповідної території; визначати зі своїх бюджетів обсяг фінансування соціально-культурних закладів та планувати їх подальший розвиток у межах визначених бюджетних доходів, наданих дотацій, субвенцій і залучених коштів;

- визначати напрями використання коштів бюджетів на інвестиції, власні цільові програми, а також спільні програми з органами влади інших адміністративно-територіальних одиниць;

- на зовнішньоекономічну діяльність, заходи щодо охорони навколишнього середовища, відновлення пам'яток природи і культури,

благоустрій міст, селищ та сіл, утримання та капітальний ремонт житлового фонду, об'єктів комунального призначення, мережі шляхів відповідного підпорядкування, установ та закладів освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення науки і культури, спорту, засобів масової інформації, на утримання органів місцевого самоврядування, захист прав споживачів та на інші цілі.

Таким чином, особливості формування доходів місцевих бюджетів полягають у розмежуванні кола повноважень між центральними та місцевими органами влади. Згідно з чинним законодавством, сфери діяльності та завдання органів місцевого самоврядування поділяються на власні та делеговані повноваження. З метою виконання власних завдань органи місцевого самоврядування в межах своєї компетенції самостійно визначають мінімальний обсяг фінансових ресурсів. Зростання наукового інтересу до бюджетних відносин зумовлюється теоретичними та практичними потребами розвитку місцевого самоврядування та муніципального права в Україні.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. № 254/96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 30.
2. Бюджетний кодекс України // ВВР України. – 2010. – № 50-51.
3. Про державні місцеві адміністрації : Закон України від 17.05.2001 р. № 2419-14 // ВВР України. – 1999. – № 20-21.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 06.10.1998 р. № 163-14 // ВВР України. – 1997. – № 24.
5. Буковинський С. А. Зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування як чинник економічного зростання / С. А. Буковинський // Вісник НБУ. – 2007. – № 2. – С. 9–15.
6. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року : постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. №1001 // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 30. – Ст. 2131. – С. 36–78.

*Надійшла до редколегії 10.04.2014 р.*

В. П. КУТЬКОВ

## ФОРМУВАННЯ ПРОГРАМИ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ НА ПРИНЦИПАХ МАРКЕТИНГУ

*Обґрунтовано значення програмного підходу у стратегічному управлінні розвитком регіону. Визначено недоліки чинних програмних документів розвитку регіону на прикладі Донецької області. Визначено переваги використання маркетингу в умовах стратегічного управління розвитком регіону та розроблено пропозиції щодо практичного застосування маркетингових принципів на основних етапах формування програми соціально-економічного розвитку регіону.*

**Ключові слова:** стратегічне управління розвитком регіону, програмно-цільовий підхід, програма соціально-економічного розвитку регіону, принципи маркетингу.

*The paper substantiates the significance of program approach to strategic management of regional development. The flaws in active program documents on regional development have been detected by the example of Donetsk region. The advantages of using marketing in terms of strategic management of regional development have been determined, and proposals as for practical application of the marketing principles at the main stages of forming a regional socio-economic development program have been put forward.*

**Key words:** strategic management of regional development, target program approach, regional socio-economic development program, marketing principles.

Ринкові умови вимагають переходу до стратегічного управління регіонами, яке виникло як відповідь на виклик і загрозу зовнішнього середовища: посилення його нестабільності, зростання глобалізації, загострення конкурентної боротьби. У загальному вигляді, стратегічне управління являє собою діяльність по розробці місії, найважливіших цілей регіону та способів їх досягнення, що забезпечують його розвиток у нестабільному зовнішньому середовищі шляхом зміни самого регіону і його зовнішнього середовища. По відношенню до регіону стратегічне управління створює базу для чіткого визначення позицій регіону по відношенню до конкурентів і вимог споживачів, а також дозволяє намітити заходи щодо поліпшення цих позицій.

Центральною функцією стратегічного управління регіоном є планування соціально-економічного розвитку території, що являє собою процес формування цілей, визначення пріоритетів соціально-економічного розвитку території, засобів і методів їх досягнення [2, с. 77]. Програмно-

цільовий метод управління розвитком регіону в сучасних умовах дозволяє реалізувати комплексний підхід до розвитку об'єкта управління як цілісного організму, що об'єднує всі соціально-економічні процеси, і пов'язати соціальні цілі та завдання з ресурсами, необхідними для їх реалізації.

Провідну роль у рамках стратегічного управління регіоном починає відігравати маркетинг, саме він виступає сполучною ланкою між цілями і існуючими регіональними проблемами. Однак застосування маркетингового підходу в сучасній практиці управління регіонами не підкріплене належним методичним забезпеченням, що надає дослідженню актуальності.

Теоретичні засади та практичні механізми стратегічного управління регіональним розвитком досліджуються у працях О. Берданової, В. Вашенка, В. Воротіна, О. Коротич, В. Мамонової, М. Орлатого, Ю. Шарова та ін. Територіальний маркетинг як інструмент управління регіоном є предметом вивчення В. Гомольської, С. Мартова, А. Панкрухіна, А. Старостіної, О. Фінагіної та ін. Однак малодослідженими залишаються конкретні механізми використання маркетингових технологій при розробці програмних документів розвитку регіонів.

Метою статті є обґрунтування переваг використання маркетингу в умовах стратегічного управління розвитком регіону та розробка пропозицій щодо практичного застосування маркетингових принципів на основних етапах формування програми соціально-економічного розвитку регіону.

Значимість використання у стратегічному управлінні регіоном програмного методу полягає в тому, що об'єктивно існуючих, назрілих соціально-економічних проблем завжди набагато більше, ніж можливостей їх вирішення. Унаслідок цього необхідний суворий відбір проблем, прийнятих до програмної розробки. Неefективні механізми фільтрації пропозицій щодо програмних розробок призводять до визнання програмними проблем, які в багатьох випадках виходять далеко за межі можливостей ресурсного забезпечення програми як з бюджетних, так і позабюджетних джерел.

На сьогоднішній день на виконання Закону України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" в АРК, областях, районах та містах України розробляються прогнози економічного і соціального розвитку на середньостроковий період (на п'ять років) та програми економічного і соціального розвитку на короткостроковий період (на один рік) [1].

Програма соціально-економічного розвитку являє собою сукупність орієнтованих в просторі і в часі, узгоджених за змістом, термінами, виконавцям, забезпечених ресурсними джерелами заходів науково-дослідного, соціально-економічного, екологічного характеру, спрямованих на вирішення єдиної проблеми, досягнення єдиної мети [4].

Програми соціально-економічного розвитку регіонів, які розробляються і реалізуються сьогодні, мають низку недоробок, методологічних прорахунків, що не дозволяють оптимально використовувати фінансовий,

ресурсний та організаційний потенціал регіону, можливості всього спектру існуючих інвестиційних механізмів, технологій та інструментів, отже, не можуть реально сприяти залученню в регіон додаткових інвестиційних ресурсів. Такі висновки ґрунтуються на таких недоліках існуючих підходів до розробки програм:

- відсутність єдиної методологічної та методичної бази;
- розподільний принцип побудови програм, заснований виключно на внутрішніх джерелах фінансових ресурсів;
- низький методичний рівень аналізу, планування і прогнозування;
- відсутність системного підходу;
- відсутність ув'язки програм, інвестиційних проектів з регіональними пріоритетами та інтересами, а також з тенденціями розвитку соціальної сфери регіону;
- відсутність інформаційного супроводу процесу реалізації програм соціально-економічного розвитку, створення позитивного іміджу програми як в регіоні (для мобілізації внутрішніх ресурсів), так і за кордоном (для залучення партнерів і потенційних інвесторів в економіку регіону).

Аналіз чинних стратегій [6] та програми [5] соціального і економічного розвитку Донецької області підтвердив, що для програмних документів регіонального розвитку характерні такі недоліки:

- неглибокий і некомплексний аналіз соціально-економічної ситуації в регіоні та наявних ресурсів. Як правило, аналітичні розділи документів містять лише опис соціально-економічної ситуації в регіоні, рідше в них виявляються тенденції розвитку, ще рідше присутній аналіз наявних ресурсів (потенціалу), майже завжди відсутній аналіз переваг і недоліків регіону, зовнішніх факторів, що впливають на його розвиток; ринкової ситуації і найголовніше, аналіз задоволення потреб населення області;
- нечітке формулювання і слабе обґрунтування стратегічного вибору. Так, у програмі соціально-економічного розвитку області в якості основної мети визначено зростання добробуту та підвищення рівня життя населення за рахунок створення умов щодо сталого економічного, інвестиційного розвитку регіону та розвитку підприємницької діяльності [5]. Однак формулювання генеральної мети в дуже узагальненому вигляді є недостатнім для такого об'єкта управління, як регіон з його багатосторонньою діяльністю;
- недостатня підтримка програмних заходів дієвими механізмами їх реалізації;
- відсутність належної ув'язки розглянутих документів з перспективами розвитку держави в цілому і муніципальних утворень;
- відсутність науково розроблених стратегій щодо досягнення поставлених цілей;
- відсутність дієвих механізмів моніторингу, завдяки яким можна відстежувати прогрес в їх реалізації та забезпечувати зворотний зв'язок.

Виходячи з вищевикладеного, можна зробити висновок, що при формуванні програм соціально-економічного розвитку регіонів на сучасному етапі необхідні серйозні зміни в методології їх розробки.

Зокрема, розробку програми соціально-економічного розвитку регіону слід здійснювати з використанням маркетингових принципів, які дозволять визначити:

- можливі масштаби та потенційні перспективи розвитку діючих виробництв і створення нових;

- природні (по відношенню до регіону) монополії по продукції та послугам для формування економічних інтересів регіону з точки зору безпеки;

- експортний потенціал регіону, можливості його розвитку та обсяги залучення додаткових інвестиційних ресурсів;

- коло потенційних товаровиробників і виробників послуг, присутність яких в регіоні дозволить заповнити відповідні товарні ніші, сформувати регіональні ринки продовольчих і промислових товарів;

- потенційні для території зовнішні та міжрегіональні ринки.

Формування програми соціально-економічного розвитку регіону за принципами маркетингу слід здійснювати за певними етапами. Перший етап розробки програми починається з блоку “цілепокладання”, де відбуваються розробка місії і постановка цілей.

1. Розробка місії. Основоположним моментом при створенні програми є формування спільної мети (місії), яка в подальшому конкретизується на окремі цілі і завдання. Дана загальна мета носить назву місії регіону. Правильно сформульована місія завжди має загальний філософський зміст, так як визначає цінності, принципи, відповідно до яких регіон має намір здійснювати свою діяльність; філософія зазвичай змінюється рідко. У вужчому розумінні, місія може змінюватися залежно від глибини перетворень, які відбуваються в регіоні. У даному контексті місія розуміється як твердження, що розкриває сенс існування регіону, в якому проявляється відмінність даного регіону від інших (табл. 1).

Таблиця 1

Визначення поняття “місія” стосовно до регіону

<i>Класифікаційне призначення</i>	<i>Основні характеристики визначення</i>
Місія – філософія	відображає філософію управління
Місія – призначення	позначає головні характеристики регіону, його відмінні риси
Місія – стратегічне бачення	відображає погляди управлінців на перспективи розвитку регіону

Місія являє собою систему образів, на які повинні орієнтуватися у своїй діяльності усі носії територіального управління, вона слугує тому, щоб всі тенденції і інтереси, що стосуються розвитку території, були спрямовані в

бажаному напрямі. Щоб виконувати свої функції, місія повинна відповідати певним вимогам, так як вона повинна вкладатися в рамки цінностей, норм і звичок, властивих мешканцям даної території. Цілі місії повинні бути загальними (не прив'язаними до конкретних випадків), стосуватися тільки важливих, принципових питань, бути реалістичними.

Необхідність визначення місії регіону обумовлюється низкою факторів:

- місія дає суб'єктам зовнішнього середовища загальне уявлення про те, що собою являє регіон, і в чому його відмінність від інших територій;
- місія сприяє формуванню іміджу регіону;
- формує єднання всередині регіону, виробляючи загальні концепції поведінки.

Ф. Котлер запропонував використовувати п'ять факторів при визначенні місії підприємства, які можна адаптувати і до визначення місії регіону [3]. Місія регіону повинна відображати: історію регіону, ресурси, які регіон може привести в дію для досягнень своїх цілей, сучасний стан, відмінні риси, якими володіє регіон, стан середовища проживання регіону.

Значимість вироблення місії полягає в тому, що на її основі реалізуються цілі розвитку регіону. Постановка цілей переводить теоретичну частину в площину практичного застосування. По відношенню до регіону, можна виділити дві ключові галузі, в яких формуються цілі: економічну і стратегічну. Досягнення економічних цілей є життєво необхідною умовою для розвитку регіону, так як вони забезпечують підвищення рівня і якості життя населення, залучення трудових, інвестиційних і фінансових ресурсів. Досягнення стратегічних цілей підвищує конкурентоспроможність регіону в довгостроковій перспективі. Фрагмент постановки економічних і стратегічних цілей представлений в табл. 2.

Таблиця 2

## Цілі розвитку регіону

<i>Економічні</i>	<i>Стратегічні (маркетингові)</i>
– зростання валового регіонального продукту;	– збільшення частки регіону на національних і регіональних ринках;
– зростання доходів регіонального бюджету;	– збільшення розмірів ключових сегментів ринку;
– збільшення інвестицій на 1 грн валового регіонального продукту;	– перевага над конкурентами за рівнем задоволення потреб;
– збільшення доходів на вкладений капітал;	– перевага над конкурентами за географічним охопленням;
– збільшення ступеня диверсифікації доходів регіонального бюджету	– перевага над конкурентами за якістю регіональних товарів;
	– лідерство в інноваційній діяльності або в технологіях;
	– перевага в професійності управлінців



Відповідно до поставлених цілей здійснюється аналіз зовнішнього і внутрішнього середовища регіону.

2. Аналіз зовнішнього і внутрішнього середовища регіону. Постановка цілей розвитку регіону має важливе значення для формування вектора аналізу. Так, визнаним інструментом аналізу внутрішнього середовища є SWOT-аналіз, за допомогою якого визначаються сильні і слабкі сторони об'єкта. Однак аналіз сильних і слабких сторін, тобто внутрішнього середовища регіону, без орієнтації на певні цілі не має ніякого сенсу. Сильні і слабкі сторони регіону слід оцінювати за такими позиціями: географічне положення, природні ресурси, екологія, стан житлової сфери, економіки, демографії, менталітет населення тощо. Для оцінки зовнішнього середовища пропонується використовувати такі фактори: міжнародні тенденції, демографічна ситуація в країні, комунікаційні та логістичні процеси, стан місцевого самоврядування та ін.

Вважаємо, що аналіз внутрішнього і зовнішнього середовища регіону повинен чітко відповідати поставленим цілям, тільки в цьому випадку будуть визначені реальні шляхи їх досягнення та вибрані відповідні стратегії.

Виходячи з представлених сильних і слабких сторін регіону, резерви збільшення валового регіонального продукту можна розглядати з декількох позицій. По-перше, можна зробити ставку на “моностратегію”, тобто здійснювати зростання валового регіонального продукту за рахунок якоїсь однієї галузі, що по суті буде продовженням розвитку в раніше обраному напрямку. По-друге, можна оперувати конгломератом широко диверсифікованих напрямків розвитку. І по-третє, йти інноваційним шляхом, який сприятиме зламу сформованих тенденцій.

Таким чином, можливості збільшення валового регіонального продукту будуть полягати в пошуку пріоритетних напрямків, які і є наступним етапом у формуванні програми розвитку регіону.

3. Формування пріоритетних напрямів розвитку регіону. Вибір пріоритетних напрямів розвитку покликаний базуватися на сукупності критеріїв, перелік яких повинен змінюватися в залежності від етапу розвитку регіону, поставлених завдань тощо. Вважаємо, що в якості основних критеріїв вибору пріоритетності напрямів можна визначити такі:

- соціальна значимість;
- ринкова активність;
- ефективність використання регіональних ресурсів;
- конкурентоспроможність галузей і виробництв;
- наявність кластерів взаємопов'язаних виробництв;
- інноваційність;
- інвестиційна активність;
- професіоналізм управлінських кадрів.

При виборі пріоритетних напрямів розвитку слід здійснити оцінку низки найважливіших параметрів:

– зміна (або поява) нових потреб цільових сегментів регіону, які необхідно задовольняти;

– зміна (або поява) нових споживчих сегментів, які бажано освоїти;

– нові географічні або товарні ринки, на які необхідно вийти.

У рамках розроблених пріоритетних напрямків виникає необхідність визначення національних або регіональних ринків, на яких регіон припускає працювати. Тому наступним етапом при розробці програми є визначення стратегічного поля діяльності.

4. Вибір стратегічного поля діяльності. У рамках стратегічного планування поля діяльності необхідно розглянути питання, для яких саме географічних ринків регіон повинен виробляти товари, тобто визначити стратегію вибору ареалів діяльності. Вибір національних і регіональних ринків є складовою частиною вибору стратегічного поля діяльності регіону. Національні та регіональні ринки можуть мати різне стратегічне значення для регіону, так як споживчі функції та групи споживачів залежно від конкретної країни або регіону можуть значно варіюватися, так що при обробці різних зовнішніх і регіональних ринків сегменти споживачів і їх вимоги сильно відрізняються один від одного.

Через надзвичайно великі відмінності регіональних ринків у більшості випадків є неможливим обробляти їх за допомогою однієї маркетингової стратегії. Тому регіон у ході стратегічного планування повинен не тільки здійснювати відбір найбільш перспективних ринків, але й розглядати ряд концептуально різних стратегій вступу на ці ринки. Це необхідно для того, щоб по можливості уникнути помилкових дій, збиткових інвестицій або роботи в неефективній області ринку.

Таким чином, визначення стратегічного поля діяльності, з одного боку, необхідно для пізнання, на яких ринках регіон найкращим способом може реалізувати свої можливості і ресурсний потенціал. З іншого боку, необхідно визначити, які значимі для регіону ринки будуть розвиватися в майбутньому особливо інтенсивно і зможуть забезпечити регіону надходження до бюджету. Одного разу вибране стратегічне поле діяльності чинить величезний вплив на ресурси, структуру економіки і тим самим багато в чому визначає потенціал розвитку регіону в майбутньому.

5. Розробка критеріїв оцінки якості управління. У найбільш загальному вигляді критерії якості управління виражають міру, в якій управлінські рішення забезпечують реалізацію соціально-економічних цілей регіону. Однак багато критеріїв у даному випадку не піддаються кількісній оцінці. Низка соціально-економічних цілей, пов'язаних з досягненням певного рівня духовних, культурних потреб, удосконаленням способу життя, всебічним розвитком особистості, формуються і виражаються тільки в якісних параметрах.

Основним критерієм якості управління є, на нашу думку, підвищення корисності управління, що виражається в такому:

- збільшенні соціальних результатів;
- зростанні добробуту регіону і господарюючих суб'єктів.

Серед основних критеріїв оцінки якості управління можна запропонувати такі:

1. Критерій цільової орієнтації, який характеризує наявність чітко виражених цільових установок управління.

2. Критерій соціальної значущості управління, що дозволяє судити, якою мірою рішення економічного характеру володіють одночасно властивістю поліпшення соціальних факторів. В якості показника можна використовувати відношення фактичних рівнів споживання матеріальних благ і послуг до цільових нормативів, наприклад, науково обґрунтованих регіональних норм споживання продуктів харчування.

3. Критерій регіонального позиціонування, що характеризує популярність регіону, як на зовнішньому, так і на внутрішньому ринку.

4. Критерій прогресивності регіональної структури економіки - дотримання раціонального співвідношення між різними галузями, виробничою і соціальною сфер, часткою накопичення і споживання у виробленому регіональному валовому продукті.

5. Критерій динаміки економічних показників, що дозволяють судити про використання регіональних ресурсів.

Розрахунок конкретних показників оцінки якості регіонального управління можна здійснювати у вигляді трьох узагальнених індексів: соціального ефекту, ділової активності та податково-фінансових умов.

У рамках стратегічного управління маркетинг виступає сполучною ланкою між цілями і існуючими регіональними проблемами. Використання маркетингу при формуванні програмних документів соціально-економічного розвитку регіону дозволяє визначити потреби, які потребують задоволення, детально проаналізувати потенціал регіону, провести моніторинг існуючих ринків, визначити споживчі сегменти, які необхідно охопити, провести оцінку перспектив розвитку кожного виду діяльності в регіоні з позицій ринкової ситуації, виявити потенційні ринки і дати оцінку їх привабливості для регіону, розробити та реалізувати ефективні стратегії освоєння ринків. Напрямок подальших досліджень може стати вивчення та систематизація кращого досвіду вітчизняних та зарубіжних регіонів у сфері використання маркетингових технологій у стратегічному управлінні розвитком регіонів.

#### Література:

1. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23.03.2000 р. №1602-III/ ВВР України. – 2000. – №125. – С. 195.

2. Інструменти регіонального розвитку в Україні : [навч. посіб.] / О. В. Берданова та ін. ; за ред. В. М. Вакуленка, О. В. Берданової. – К. : НАДУ, 2013. – 286 с.

3. Котлер Ф. Основы маркетинга : пер. с англ. / Ф. Котлер. – М. : “Бизнес-книга”, “ИМА-Кросс. Плюс”, 1995. – 792 с.

4. Планування соціально-економічного розвитку територій України: навч. посіб. / за ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, Фенікс, 2011. – 206 с.

5. Програма економічного і соціального розвитку Донецької області на 2013 рік / Донецька обласна державна адміністрація [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://donoda.gov.ua>.

6. Стратегія економічного і соціального розвитку Донецької області на період до 2015 року / Донецька обласна державна адміністрація. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://donoda.gov.ua>.

*Надійшла до редколегії 20.03.2014 р.*

УДК 351

*А. О. ПАРАМОНОВ*

## **ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА МЕТОДОЛОГІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

*Розглянуто проблеми методології територіальної організації влади в країні, проаналізовано основні принципи, на яких ґрунтується організація місцевого самоврядування в Україні.*

**Ключові слова:** територіальна організація влади, принцип, методологія, проблеми, територія, централізація, децентралізація.

*The problems of methodology territorial organization of power in the country. Also analyzed the basic principles on which the organization of local government in Ukraine.*

**Key words:** territorial organization of power, principle, methodology, problem areas, centralization, decentralization.

Методом є принцип (як те, що лежить в основі) і спосіб його застосування. Концепція – у перекладі з латини є способом розуміння, розрізнення і трактування яких-небудь явищ, який породжує притаманні тільки для цього способу судження і висновки.

У зв'язку з цим слід зауважити, що принципи територіального устрою України – це керівні ідеї, вихідні положення, засади, що лежать в основі встановлення і функціонування територіальної організації держави та її складових частин та є підґрунтям для взаємодії центральних органів державної влади та органів влади на місцях.

Питання теорії і методології територіальної організації влади розглядали у своїх працях М. Баймуратов, В. Григор'єв [3], І. Долматов [4]. Крім того проблеми сталого розвитку та принципів у конституційному праві порушували в своїх роботах С. Кара-Мурза [6] та О. Кутафін [7].

Метою статті є нагальна потреба в усебічному дослідженні принципів територіального устрою, що продовжує існувати, особливо з огляду на необхідність спеціального закону про адміністративно-територіальний устрій України.

Основні конституційні принципи територіального устрою України закріплені у ст. 132 Конституції України: “Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних та культурних традицій”. Стаття 133 Конституції України визначає систему адміністративно-територіального устрою і є, зокрема, втіленням загального принципу системності [1].

Першим Конституція України називає принцип єдності та цілісності державної території України. Він означає, що складові частини державної території перебувають у нерозривному взаємозв'язку, визначаються внутрішньою єдністю. Принцип поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади передбачає децентралізацію у здійсненні місцевого самоврядування та виконавчої влади в поєднанні з централізованою системою контролю за законністю реалізації владних повноважень. Принцип збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних та культурних традицій означає диференційований підхід до вирішення питань оптимального економічного розвитку, демографічної політики, історичного розвитку та зміцнення територіальної єдності складових частин України [2].

Крім закріплених у ст. 132 Конституції України конституційними принципами територіального устрою України слід вважати: принцип унітаризму, принцип недоторканності території України, принцип гарантованості територіальної цілісності та державного суверенітету України, принцип зміни території України всеукраїнським референдумом, принцип законодавчого визначення територіального устрою України, принцип гарантування місцевого самоврядування в Україні [4].

Основоположні принципи територіального устрою визначає ст. 2 Конституції України: принцип унітаризму (Україна є унітарною державою) та принцип недоторканності території України. Під унітаризмом слід розуміти принцип державного устрою, сутністю якого є політична єдність, єдина система органів державної влади на всій її території, відсутність політичної самостійності в територіальних одиницях та єдність інших

політичних, економічних і культурних інститутів держави. Унітарна держава виникає і розвивається на основі принципу унітаризму.

Принцип недоторканності території України виключає будь-які дії, що спрямовані проти територіальної цілісності України. Недоторканність території несумісна з діями, спрямованими на підтримку та використання сепаратизму проти територіальної цілісності держави, на захоплення території з використанням сили, окупацію території іншої держави, на створення та діяльність організацій, груп, а також заохочення дій окремих осіб, які становлять загрозу територіальній цілісності держави [7].

Важливим принципом територіального устрою є вирішення питань про зміну території України виключно всеукраїнським референдумом (ст. 73 Конституції України). Це означає, що питання зміни території держави є прерогативою Українського народу, а не окремої його частини, державних органів чи органів місцевого самоврядування. Тільки народ, який проживає на території Української держави, має право вирішувати свою політичну долю і долю території, на якій він проживає. Це невід'ємне право народу, яке впливає із норм міжнародного права. Територіальне верховенство народу передбачає виключну і повну владу народу в межах державної території. Державна територія – це національне надбання і простір проживання народу в межах державних кордонів кожної конкретної держави, який є повноправним і єдиним її власником. Це передбачає право народу на володіння, користування і розпорядження як самою територією, так і природними ресурсами (ст. 13 Конституції України).

Особливе місце займає принцип гарантування місцевого самоврядування в Україні. Місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Тобто місцеве самоврядування є специфічною формою публічної влади і характеризується:

– по-перше, наявністю особливого суб'єкта – територіальної громади, яка здійснює владу як безпосередньо, так і через органи та посадових осіб місцевого самоврядування;

– по-друге, за ним визначається особливе місце в політичній системі України: місцеве самоврядування та його органи не входять до механізму державної влади, хоча це й не означає повної автономності від неї;

– по-третє, місцеве самоврядування має особливий об'єкт діяльності – питання місцевого значення. Цим принципом забезпечується правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність місцевого самоврядування [9].

Порядок денний на XXI ст. був прийнятий главами 179 країн у 1992 р. на першому Світовому саміті Землі під егідою Комісії ООН з довкілля та розвитку обговорювалися проблеми сталого розвитку Планети. Він містить понад 2500 рекомендацій, зокрема пропозиції щодо методів подолання неефективних структур споживання, боротьби із злиднями, охорони атмосфери, океанів і біологічного різноманіття, заохочення сталого

сільського господарства. Ці пропозиції були доповнені та доопрацьовані на декількох конференціях ООН з проблем народонаселення, соціального розвитку, міст і продовольчої безпеки, зокрема під час Світового саміту із сталого розвитку в Йоганнесбурзі у 2002 р.

Варто зазначити, що в наукових колах ставлення до концепції сталого розвитку не є однозначним, оскільки більшість вчених і практиків вбачають у ній керівництво до дій і панацею від глобальних проблем сучасності, проте існує і протилежна думка, прихильники якої вважають дану концепцію маніпуляцією суспільною свідомістю з метою збереження економічного зростання тільки в обраних країнах і недопущення розвитку у країнах третього світу.

Концепція сталого розвитку тісно пов'язана із концепцією золотого мільярду, оскільки обидва підходи зводяться до констатації фактах перенаселення Землі, нестачі ресурсів на усіх її мешканців, неможливості забезпечення належного рівня життя усім людям. Також вважається, що добробут може бути забезпечений тільки одному мільярду мешканців. С. Кара-Мурза [6] стверджує, що за терміном "золотий мільярд" стоїть ціла геополітична, економічна і культурна концепція. Ця концепція передбачає, що розвинені країни зберігають для свого населення високий рівень споживання і намагаються політичними, військовими і економічними заходами тримати решту країн світу у промислово нерозвиненому стані в якості сировинних придатків, зон захоронення шкідливих відходів, джерел дешевої робочої сили.

На думку С. Кара-Мурзи, фактично відбувається маніпулювання суспільною свідомістю для збереження сталого зростання у країнах золотого мільярду і відключення сировинних придатків від можливості незалежного розвитку, самостійного проникнення на капіталістичний ринок, від інформаційних, технологічних, фінансових можливостей цивілізованого світу.

Світовий досвід свідчить про виключну роль місцевої влади у процесі забезпечення сталого розвитку держав світу. Сенс Локального Порядку денного XXI ст. полягає у співробітництві між центральними і місцевими органами державного управління, а також усіма зацікавленими сторонами і організаціями при визначенні еколого-економічної політики і в процесі реалізації національних і регіональних програм сталого розвитку. Перевагами Локального Порядку денного XXI ст. є міжсекторальний підхід, врахування на початковій стадії інформації та думок різних груп населення, укріплення демократичних структур, покращення взаємовідносин між органами державного управління і громадськістю. Розробка і реалізація державних і регіональних програм розвитку мають базуватися на розумінні того, що власниками і розпорядниками природних ресурсів є люди, що постійно мешкають на певній території. Локальний Порядок денний на XXI ст. є перспективним планом сталого розвитку населеного пункту або територіального утворення, який створюється громадськістю на основі національної політики сталого розвитку і місцевих особливостей [5].

На європейській конференції зі сталого розвитку великих і малих міст в Ольберге (Данія) 27 травня 1994 р. була прийнята “Хартія міст Європи за сталий розвиток” [11], або Ольборгська хартія. У цьому документі зазначається, що “оскільки жодне місто не схоже на інше, усі ми мусимо знайти свої власні шляхи сталого розвитку. В усіх напрямках місцевої політики слід базуватися на загальних принципах сталості та, враховуючи сильні сторони кожного конкретного міста, розробляти місцеві стратегії сталого розвитку”.

У тому ж році в Манчестері (Велика Британія) відбувся Саміт з проблематики “Міста та сталий розвиток”, на якому обговорювалися напрями сталого розвитку міст у зв’язку із проблемами транспорту, подолання бідності, задачами охорони здоров’я, зайнятстю, споживанням, фінансами і розподілом ресурсів. Багато великих міст і регіонів надали розроблені ними власні “Програми сталого розвитку”. Унаслідок уваги світової спільноти до даної проблематики з’явилася спеціальна програма “Сталий розвиток міст”, що підтримується Програмою ООН з населених пунктів ХАБІТАТ. У цій програмі беруть участь близько 100 міст світу.

За визначенням ООН, стале місто – це місто, в якому досягнення в суспільному, економічному, і фізичному розвитку постійні. Стале місто постійно забезпечене природними копалинами, від яких залежить сталий розвиток. Стале місто підтримує довготривалу безпеку мешканців, у тому числі й від природних катастроф. Сталий розвиток міста забезпечує його населення безпекою і високим рівнем життя при збереженні природного середовища, ресурсів і екологічної рівноваги усєї економічної й громадської діяльності городян [10].

Варто зазначити, що у світовій практиці вже існують успішні приклади міст [8], що мають стратегії сталого розвитку, зокрема Оттава (Стратегія управління ростом “Оттава – 2020”), Канберра (План розвитку міста на 30 років, що включає Соціальний план, Територіальний план і План економічного розвитку), Мельбурн (Стратегічний план розвитку Мельбурна до 2030 року).

На сьогодні, в Україні, як і в більшості країн з транзитивною економікою, організація життєдіяльності міст здійснюється без належного врахування екологічних факторів. До початку ХХІ ст. міста-мегаполіси постали перед необхідністю вирішення складних екологічних проблем, зокрема забруднення повітря, питної води, утилізації відходів тощо. Розробка стратегічних планів розвитку міст на принципах сталого розвитку, інтеграції економічних, соціальних та екологічних цілей сприятиме комплексному розв’язанню міських проблем у різних галузях і сферах діяльності.

Сьогоднішній етап державотворення вимагає законодавчого закріплення нової ідеології регіональної політики і формування нової архітектури регіонального управління. Бачення регіону виключно як адміністративно-територіальної одиниці, а регіонального управління як перманентного



перерозподілу повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування є неконструктивним, і не відповідає соціально-економічним та політичним реаліям сьогодення України.

Усі моделі, які не змогли забезпечити ефективного управління, носили штучний характер і не відповідали реаліям сучасного стану суспільного та економічного життя України. Це обумовлюється такими чинниками:

– по-перше, конституційне законодавство України тривалий час (до прийняття Конституції України 28 червня 1996 р.) характеризувалося певною нестабільністю, що призводило до перманентних змін у структурі та механізмі управління;

– по-друге, нові моделі організації влади не мали належного фінансового, матеріального, кадрового, методичного та інформаційного забезпечення;

– по-третє, на всіх територіальних рівнях управління для значної частки управлінського персоналу характерним є небажання відмовитися від командно-адміністративних стереотипів управління;

– по-четверте, нові моделі управління впроваджувалися в життя шляхом копіювання зарубіжних систем без достатнього наукового розроблення та ретельного економічного обґрунтування і адаптації до умов і реалій українського суспільства [3].

На основі вищевикладеного матеріалу можна зробити такі висновки. До цього часу в Україні не розв'язано низку методологічних проблем, а саме не визначено поняття адміністративно-територіальної одиниці, оскільки це не тільки населений пункт у межах забудови – це частина території держави, на яку поширюється юрисдикція органу влади цієї території.

У більшості країн Європи, на відміну від України, немає вільного простору між адміністративно-територіальними одиницями первинного рівня – вони межують між собою. В Україні області межують з областями, райони з громадами, а громади між собою не межують. Це вимагає запровадження повсюдності місцевого самоврядування – воно повинно здійснюватися на всій території України. Повне або часткове обмеження прав громадян на місцеве самоврядування в окремих територіях не може бути пов'язане з їх місією (наприклад, виконання столичних функцій), а можливе лише у виключних випадках – необхідність захисту конституційного ладу, екологічна катастрофа, забезпечення оборони країни тощо – і виключно на підставі законів.

Реалізація зазначених принципів, в свою чергу, вимагає зміни територіальної основи місцевого самоврядування – воно має здійснюватися не лише в межах адміністративних населених пунктів, а й на прилеглих до населених пунктів територіях. Дослідження показують, що система місцевої влади і її територіальна організація є недостатньо ефективними, що породжує серйозні виклики для влади і має стати предметом подальших досліджень в цьому напрямі.

## Література:

1. Конституція України : прийнята Верховною Радою України 28.06.1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Конституція України : науково-практичний коментар. – К. : ВД “Ін Юре”, 2003. – 808 с.
3. *Баймуратов М. О.* Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні / М. О. Баймуратов, В. А. Григор’єв. – Одеса : АО БАХВА, 2003. – 192 с.
4. *Долматов И. В.* Принципы правового регулирования государственной территории в Украине / И. В. Долматов ; за заг. ред. Ю. М. Оборотова // Актуальні проблеми теорії та історії прав людини, права і держави : матеріали міжнар. наук. конф. молодих науковців, аспірантів і студентів, присвяченої пам’яті видатних вчених-юристів П. О. Недбайла, О. В. Сурілова, В. В. Копейчикова, Одеса, 21-22 лист. 2008 р. – О. : Фенікс, 2008. – С. 343–346.
5. Экологически ориентированная стратегия. Местная повестка дня на 21 век. Программа “Институциональное усиление для устойчивого развития” [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://localstrategy.seu.ru>.
6. *Кара-Мурза С.* Концепция золотого миллиарда и Новый мировой порядок [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://burkina-faso.narod.ru>.
7. *Кутафи О. Е.* Избранные труды : в 7 т. Т. 4 : Неприкосновенность в конституционном праве Российской Федерации / О. Е. Кутафин. – М. : Проспект, 2011. – 400 с.
8. Комісія ООН зі сталого розвитку. Офіційна веб-сторінка: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org>.
9. Реформа для людини : зб. матеріалів про шляхи реалізації адмін.-територ. реформи в Україні. – К. : б.в., 2005. – 238 с.
10. ООН–ХАБИТАТ – Програма ООН по розвитку населених пунктів [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.un.org/ru>.
11. Хартия “Города Европы на пути к устойчивому развитию” (Ольборгская Хартия), одобрена учасниками Европейской конференции по устойчивому развитию больших и малых городов Европы. – Дания, Ольборг. – 27 мая 1994 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.sustainable-cities-net.org.ua>.

Надійшла до редколегії 26.11.2013 р.

## ПОЛІТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.078:681.518

В. М. ДРЕШПАК, О. М. ТИТАРЕНКО

### ФОРМУВАННЯ ЕКСПЕРТНОГО СЕРЕДОВИЩА ЯК СКЛАДОВА ДІЯЛЬНОСТІ З ОЦІНЮВАННЯ РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

*Викладено концептуальні підходи до формування експертного середовища для здійснення діяльності з оцінювання розвитку інформаційного суспільства в Україні. Досліджено питання добору та підготовки експертів у сфері розвитку інформаційного суспільства, координації та забезпечення їх діяльності.*

**Ключові слова:** інформаційне суспільство, експертні оцінки, експертне середовище, державна інформаційна політика України.

*The conceptual approaches to forming expert environment for the evaluation activities of development of information society in Ukraine were expounded. Was studied the question of selecting and training of experts in the field of developing information society, coordinating and providing their activities.*

**Key words:** information society, expert evaluations, expert environment, public information policy of Ukraine.

Одним із провідних чинників прийняття якісних державноуправлінських рішень є належне оцінювання актуального стану об'єкта управління, процесів, що визначають його розвиток. Отримані в результаті оцінки мають стати основою для ухвалення та реалізації адекватних ситуації рішень, спрямованих на ефективне розв'язання проблем, підтримання позитивних тенденцій тощо.

Щодо оцінювання розвитку інформаційного суспільства в Україні, то на сьогодні в цій сфері вже відбулися позитивні зміни. Однією з актуальних проблем донедавна була відсутність офіційно визнаної національної системи індикаторів (показників) стану інформатизації та розвитку інформаційного суспільства. В Україні натомість широко звертались до оцінок різних міжнародних організацій, сформованих на базі різних підходів і методик. Але постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства” та затверджена

Міністерством освіти і науки України Методика формування індикаторів розвитку інформаційного суспільства в цілому сформуvalи нормативну та методологічну базу для оцінювання як матеріальних так і нематеріальних результатів розвитку інформаційного суспільства в Україні [8; 9].

Проте особливості інформаційної сфери та процесів її розвитку обумовлюють необхідність здійснення як кількісного, так і якісного оцінювання. Тому переважна кількість індикаторів розвитку інформаційного суспільства за Національною системою має оцінюватися або експертним методом з опорою на статистичні дані, або ж суто на основі експертних даних, що є цілком слушним. Але зазначене обумовлює наявність актуальної проблеми формування відповідного експертного середовища, яке було б здатним фахово забезпечити діяльність з оцінювання розвитку інформаційного суспільства в Україні.

Здійснюючи дослідження, результати якого викладено в цій статті, автори спиралися на підходи, викладені у чинних нормативно-правових актах, які регламентують проведення оцінювання розвитку інформаційного суспільства в Україні [8; 9], досвід Національного центру електронного урядування щодо визначення Оцінки електронної готовності України [7], зарубіжний досвід оцінювання явищ і процесів, що обумовлюють розвиток інформаційного суспільства [14 – 17]. Також авторами враховано результати власних попередніх теоретичних і прикладних досліджень за цією та спорідненою тематикою [1 – 4], низки наукових розробок українських і зарубіжних дослідників (І. Коваленко, В. Козлов, А. Райков, Н. Тверезовська, Л. Траченко, В. Циганок та ін.) [5; 6; 10 – 13], якими опрацьовано підходи щодо застосування експертного оцінювання, в тому числі інформаційних явищ і процесів у різних сферах суспільної діяльності. Проте нині потребують додаткового вивчення питання, пов'язані насамперед з організаційно-управлінськими аспектами експертного оцінювання процесів розвитку інформаційного суспільства в Україні, що й обумовлює актуальність цього дослідження.

Особливістю вивчення стану та темпів розвитку інформаційного суспільства в Україні з опорою на метод експертного оцінювання є те, що відправною інформацією при цьому є думка спеціалістів даної сфери. Відтак, для проведення інтегрованого оцінювання розвитку інформаційного суспільства на національному і регіональному рівнях потрібно сформуvalи професійне середовище таких спеціалістів, які б володіли необхідними методиками оцінювання та базувалися у своїх оцінках на певних спільних вихідних позиціях, що дозволить отримати максимально об'єктивні оцінки. Метою цієї статті є розробка концептуальних підходів до формування експертного середовища для здійснення діяльності з оцінювання розвитку інформаційного суспільства в Україні.

Специфіка експертного оцінювання явищ і процесів у сфері інформатизації, розвитку електронного урядування та інформаційного

суспільства в цілому безпосередньо пов'язана з тим, що в інформаційній сфері вага нематеріальних за своєю природою ефектів є більш значною порівняно з матеріальними результатами. Також актуальним є оцінювання латентних ефектів внаслідок інформаційних явищ і процесів. Це пов'язано з тим, що відчутні наслідки, безумовно, легше вимірювати, але вони не обов'язково мають найбільший ефект.

Сукупність зазначених та інших проблем, які безумовно виявляться у процесі практичного застосування затверджених методик, спонукає визначити як одну з пріоритетних складових оцінювання розвитку інформаційного суспільства в Україні роботу з добору, підготовки та координації діяльності експертів, які працюватимуть як на загальнодержавному, так і на регіональному й місцевому рівнях.

Комплексна оцінка розвитку інформаційного суспільства в Україні в цілому, на наш погляд, вочевидь, має готуватися та проводитися Державним агентством з питань науки, інновацій та інформатизації України (далі – Агентство). Правовий статус, яким користується Агентство, має забезпечити таку координацію роботи, що дозволить отримувати максимально об'єктивні і неупереджені оцінки на всіх зазначених рівнях.

З цих позицій найбільш численні групи експертів мають бути створені на регіональному та місцевому рівнях, адже регіональні органи державної влади та органи місцевого самоврядування мають проводити оцінювання розвитку інформаційного суспільства на своїх територіях, зокрема, для:

- отримання висновків щодо ефективності витрачання ресурсів на профільні регіональні (місцеві) програми;
- визначення наявних проблем і перспективних для подальшого інвестування напрямів;
- виявлення кращого досвіду реалізації проектів у цій сфері.

А з урахування того факту, що оцінювання розвитку інформаційного суспільства в Україні має проводитися щорічно, постає необхідність ведення постійної роботи щодо добору відповідного складу кваліфікованих експертів на всіх рівнях оцінювання та їх підготовки й підвищення кваліфікації. Зазначена робота, на наш погляд, має відбуватися з урахуванням низки концептуальних підходів, які й буде викладено далі.

1. *Роль експерта з оцінювання рівня розвитку інформаційного суспільства.* Експерт має призначатися (запрошуватися) для проведення кожного окремого завдання з оцінювання органом, що проводить це оцінювання. Відтак, він стає членом групи експертів. Призначення (запрошення) набирає чинності після отримання письмової згоди експерта. У такий спосіб відбуватиметься певна формалізація ролі призначеного чи запрошеного фахівця у ролі експерта, що має встановити його статус, а також рівень відповідальності.

Під час проведення оцінювання рівня розвитку інформаційного суспільства очікується, що експерт буде:

- збирати і ознайомлюватися з усіма можливими документами, необхідними для розрахунку того чи іншого індикатора;
- виїздити на місце для експертизи установ, організацій і суб'єктів підприємницької діяльності у сфері інформаційних технологій;
- брати участь у всіх засіданнях щодо визначення експертних оцінок;
- робити свій внесок до підсумкової доповіді щодо результатів проведеного оцінювання.

Відповідно до принципу прозорості, експерт має погодитися, що його резюме буде публікуватися на веб-сайті Агентства та/або місцевих органів державної влади, органів місцевого самоврядування. Експерт повинен проводити неупереджену та об'єктивну експертизу. Приймаючи пропозицію бути експертом, він має суворо керуватися правилами конфіденційності, зокрема: використовувати інформацію, передану йому, лише з метою здійснення експертної оцінки; повідомляти під час свого призначення (запрошення) як експерта Агентству (іншому органу державної влади чи місцевого самоврядування) будь-який фактичний або правовий елемент, який може призвести до необ'єктивного оцінювання або до конфлікту інтересів.

2. *Критерії добору експертів.* Брати участь в експертній діяльності має якомога більша кількість найбільш досвідчених, глибоко обізнаних з різноманітними тематичними галузями розвитку інформаційного суспільства фахівців. При цьому, якщо для представників органів державної влади та органів місцевого самоврядування можливі навіть і директивні форми покладання на службовців обов'язків експертів, то для всіх без винятку експертних організацій і приватних експертів необхідна внутрішня мотивація, яка сприяє генерації творчої активності.

Агентство має підготувати значну кількість таких експертів та мати банк даних таких експертів (кандидатів у експерти) для їх залучення до процедур оцінювання на всіх рівнях. При доборі експертів можуть враховуватися такі характеристики, як індивідуальні знання і досвід експерта з певної тематики; індивідуальні характеристики експертів, що відображають їх особисті мотивації, інтереси, потреби; параметри діяльності експертів, що відображають їх поточну експертну активність; рівень задоволення від попередніх експертних дій і вирішення проблем; сприйнятливість і адаптивність до зовнішнього середовища.

Необхідно, аби всі залучені експерти мали деякі спільні для всіх характеристики, а саме: загально визнана компетентність у тематиці оцінювання; ознайомлення із зарубіжним досвідом; підтверджений досвід у галузі оцінюваного індикатора. Досягнення такої спільності має забезпечити певну рівність, співвідносність оцінок, отриманих різними експертами.

В експертів має бути сформоване спільне бачення процедури оцінювання, хоча профілі експертів можуть варіюватися залежно від індикатора оцінювання. Загальна ж оцінка буде базуватися на основі колегіальності і взаємодоповнення компетентностей експертів.

Складніше може бути з оцінюванням у межах певних територіальних одиниць. На регіональному, місцевому рівнях через відому проблему відсутності значної кількості фахівців інформаційної сфери, очевидно, завдання щодо формування оцінок за всіма індикаторами доведеться покладати на одну особу.

3. *Процедура формування пулу (робочого об'єднання) експертів.* Агентство має створити і реалізувати процедуру відбору експертів для того, щоб мати широкий спектр компетентних фахівців для проведення комплексного оцінювання. Ця процедура має бути заснована на створенні пулу експертів. Відповідно до принципу прозорості цей список разом з основними відомостями про фаховий рівень експертів має публікуватися на веб-сайті Агентства (місцевих органів державної влади, органів місцевого самоврядування), що дозволить усім зацікавленим сторонам оцінити якість залучених експертів і підвищить довіру до результатів оцінювання.

До основних способів формування експертного пулу можна віднести такі: призначення, висування експертів науковими колективами, відбору за документами, тестування, послідовних рекомендацій тощо. Можна передбачати, що для створення пулу експертів Агентство збиратиме пропозиції від: підрозділів Агентства; урядових структур; регіональних і місцевих органів публічної влади; науково-дослідних організацій, вищих навчальних закладів; інститутів громадянського суспільства; від інших організацій; незалежних експертів. За тією ж схемою може формуватися пул експертів і на регіональному та місцевому рівнях.

Оновлення пулу експертів має здійснюватися безперервно на основі пропозицій установ та органів на відповідні періодичні запити Агентства. Для подальшого розширення пулу експертів, у тому числі із залученням іноземних фахівців, можливо співпрацювати з іноземними рейтинговими агентствами, відкривши можливість подати заявку на членство в експертному пулі через веб-сайт Агентства.

Така практика є загальноприйнятною і, наприклад, пул експертів французького агентства оцінювання вищої освіти і наукових закладів I'AERES налічує більше 14 тис. імен [14]. У Франції група "Les Experts Magento" об'єднує більш ніж 90 технічних і функціональних фахівців, експертів з електронної комерції [17]. Центр навчання та статистичних, економічних і соціальних досліджень для ісламських країн SESRIC [16] має пул із 84 експертів у 17 країнах у галузі е-урядування, 887 експертів у 56 країнах в галузі статистики. Для кожного експерта вказано ім'я, призначення, місце роботи, адреса електронної пошти, номер телефону/факсу, інші дані. Є досвід створення міждержавних експертних груп. Так, Європейська комісія створила експертну групу щодо оподаткування цифрової економіки. Ця експертна група, до складу якої входять всесвітньо відомі фахівці в галузі цифрової економіки та оподаткування, має вивчити кращі способи оподаткування цифрової економіки в ЄС шляхом оцінювання переваг і ризиків різних підходів [15].

Доцільно також провести своєрідний другий тур добору експертів. Рекомендовані та дібрані за рекомендаціями зазначених вище організацій експерти мають взяти участь у першому (пробному) оцінюванні у складі певних експертних груп, де б вони виявили свої професійні та особисті якості. Далі за рекомендаціями керівників таких груп доцільно сформувані вже пул сертифікованих експертів для подальшої роботи з оцінювання.

Особа може заноситися до складу сертифікованих експертів на певний період. Проте в цей період та ж процедура може бути використана і для видалення експерта з пулу в разі порушення встановлених Агентством правил. Наприкінці кожної кампанії оцінювання, на основі інформації щодо діяльності експертів до складу сертифікованих експертів можуть не бути включені, наприклад, ті, хто не дотримується правил професійної поведінки (є конфліктними в колективі, порушують принцип конфіденційності оцінювання) та ті, хто не дотримується професійних правил і процедур (щодо участі у засіданнях, складання звітів, якості та своєчасності подання матеріалів, дотримання методик та використання наданих інформаційних і матеріально-технічних ресурсів).

На створений у такій спосіб пул експертів крім здійснення щорічного оцінювання розвитку інформаційного суспільства за встановленими індикаторами можуть бути покладені й такі основні функції:

а) підготовка експертних висновків з питань розвитку інформаційного суспільства та подання їх до розгляду органам публічної влади;

б) проведення аналізу практики реалізації Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні та інших програм і проектів у галузі розвитку та використання ІКТ, оцінювання ефективності реалізованих заходів, спрямованих на розвиток в Україні інформаційного суспільства;

в) проведення експертизи регіональних планів реалізації Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні, розробка пропозицій щодо їх корегування, а також цільових державних, регіональних і місцевих програм, що містять заходи щодо розвитку інформаційного суспільства та формування електронного уряду в Україні;

г) розробка та подання для розгляду органами державної влади та органами місцевого самоврядування прогностичних оцінок і пропозицій з окремих питань перспективного розвитку інформаційного суспільства та формування електронного уряду в Україні.

*4. Унормування та мотивація експертної діяльності.* Інтенсивне становлення інформаційного суспільства змінює й характер експертної діяльності, що обумовлює потребу в модернізації унормування експертної діяльності. Так, доцільно розробити спеціальний Етичний кодекс експертної діяльності в інформаційній сфері. Принципово важливим є те, щоб це була розробка самого професійного співтовариства таких експертів.

Відповідальність експертів багато в чому визначається їх правовим статусом, включеністю в реальні процеси прийняття рішень, зобов'язаннями,



які експерти на договірній основі беруть на себе, і, відповідно, тією часткою відповідальності (матеріальної, статусної, моральної), яку вони несуть. Унормування експертної діяльності потребує модернізації і з урахуванням її можливого мережевого контексту, який нівелює недоліки позамережевої організації експертної роботи такі як: обмеженість діалогових процедур взаємодії експертів; непомірність використання процедур голосування, усереднень, що може призводити до втрати важливих ідей, зниження відповідальності експертів; відсутність серйозної підготовки експертів для роботи у великих і територіально розподілених експертних спільнотах; обмеженість можливостей застосування автоматизованих аналітичних та прогнозних інструментів тощо.

Розвиток експертної діяльності вимагає постійного вдосконалення мотивації експертів, особливо нематеріальної, що найбільш важливо в умовах обмеженості бюджетного фінансування установ-замовників оцінювання. Засобами нематеріальної мотивації можуть бути:

- зростання особистої репутації і професійних можливостей за рахунок участі в діяльності експертної спільноти;

- оцінювання діяльності експерта шляхом рейтингування в межах професійної спільноти;

- отримання ексклюзивної аналітичної інформації органів державної влади та місцевого самоврядування тощо;

- безкоштовне отримання аналітико-обчислювальних послуг, інформаційно-технологічної підтримки аналітичної і прогнозної діяльності (на основі концепції хмарних обчислень), у тому числі за рахунок колективного користування унікальними програмними продуктами без закупівлі дорогої ліцензії і забезпечення високопрофесійними консультаціями.

5. *Підготовка експертів для участі в оцінюванні розвитку інформаційного суспільства.* Кожен експерт, безперечно, має знати нормативно-правові акти щодо розвитку інформаційного суспільства в Україні, мати фахову підготовку, добре орієнтуватися в тенденціях розвитку інформаційної сфери у світі в цілому та в Україні зокрема, брати участь у роботі професійних об'єднань, займатися науковими дослідженнями за цією тематикою. Разом з тим, експертна діяльність вимагає додаткових знань і вмій, які б сприяли синхронізації взаємодії та покращанню взаєморозуміння експертів, про що вже наголошувалося вище. Для цього необхідна організація додаткової підготовки, навчання експертів на регулярній основі.

Програми підготовки мають розроблятися з урахуванням місця експерта у структурі оцінювання, його функцій і масштабів діяльності. Він може бути експертом з оцінки лише певних індикаторів або експертом, що оцінюватиме всі індикатори в межах певної галузі чи територіальної одиниці, це можуть бути керівники експертних груп або експерти-аналітики, які формуватимуть комплексну оцінку на основі оцінок окремих експертів тощо.

Навчальні програми з короткотермінової підготовки та підвищення кваліфікації експертів з питань розвитку інформаційного суспільства мають за тривалістю від 8 до 36 годин. Особи, внесені до складу пулу експертів, повинні проходити таке навчання не менш як один раз на рік, оскільки постійно відбуваються зміни нормативно-правової бази, оновлюються ІКТ, можуть змінюватися індикатори для оцінювання.

Таке навчання може відбуватися як дистанційно, так і стаціонарно. Головне, чому експерта треба навчати, так це організації групового аналізу ситуації, узгодженому формуванню оцінок і управлінських рішень, проведеному експертних процедур. До курсу навчання можуть входити і окремі теми в галузі права, статистики, державної інформаційної політики, аналізу державної політики, прогностики тощо.

Усі методичні матеріали, підручники, посилання на корисні джерела повинні бути доступні експертам на веб-сайті Агентства та закладів, які здійснюють таку підготовку. Перед початком виконання будь-якого завдання з експертизи експерти мають брати участь у підготовчому семінарі, де навчання фокусуватиметься на загальних принципах, прийнятих Агентством, і на особливостях конкретного оцінювання.

Для покращання цільової підготовки експертів та з метою покращання змісту навчання доцільно увести в практику дистанційне навчання через інтернет; очне навчання в географічно делокалізованих місцях, що забезпечить регулярно велику кількість експертів; семінари з обміну досвідом після завершення кампанії з оцінювання.

Отжк, формування експертного середовища є однією з пріоритетних складових діяльності з оцінювання розвитку інформаційного суспільства в Україні, яке має відбуватися щороку та спрямовуватися на отримання об'єктивних оцінок щодо стану одного з напрямів державної інформаційної політики України. Для розвитку експертної діяльності доцільно створити пул досвідчених експертів. Для цього потрібно проводити ретельний добір експертів за наперед визначеними критеріями, координувати та мотивувати їх діяльність, постійно проводити їх навчання та підвищення кваліфікації. Головним суб'єктом формування та координації функціонування такого експертного середовища доцільно визначити Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України. На регіональному та місцевому рівнях таку роботу мають проводити обласні та районні державні адміністрації, виконавчі органи міських рад.

Подальші дослідження доцільно зосередити на вивченні та узагальненні практичного досвіду щодо оцінювання розвитку інформаційного суспільства в Україні як на загальнодержавному, так і на регіональному й місцевому рівнях.

#### Література:

1. *Габрінець В. О.* Визначення рівня інформатизації територіальних утворень Дніпропетровської області / [В. О. Габрінець, О. М. Титаренко,

П. П. Шандиба, Т. М. Шаповалова] // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 4. – С. 136–143.

2. *Габрінець В. О.* Методичні основи оцінювання електронної готовності територіальних угруповань : наук. розробка / [В. О. Габрінець, О. В. Кравцов, С. П. Кандзюба, О. М. Титаренко]. – К. : НАДУ, 2011. – 40 с.

3. *Габрінець В. О.* Моніторинг електронного розвитку територіальних утворень Дніпропетровської області / [В. О. Габрінець, О. М. Титаренко, П. П. Шандиба, Т. М. Шаповалова] // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 1. – С. 230–238.

4. *Дрешпак В. М.* Міжнародний досвід оцінювання розвитку інформаційного суспільства в державах світу та підходи до його впровадження в Україні / В. М. Дрешпак // Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади : матеріали VIII Міжнар. наук-практ. конф., 27 листоп. 2013 р. : у 2 ч. – Ч. II. – Полтава : ПолтНТУ, 2013. – С. 31–33.

5. *Коваленко І. І.* Современные методы анализа экспертных оценок / И. И. Коваленко, А. В. Швед // Наукові праці. Серія. : Комп'ютерні технології. – 2011. – Т. 173. – Вип. 161. – С. 10–20.

6. *Козлов В. Є.* Теоретико-множинний метод експертного оцінювання / В. Є. Козлов, О. О. Новикова // Системи обробки інформації. – 2012. – Вип. 9. – С. 291–293.

7. Презентовано Оцінку електронної готовності України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>.

8. Про запровадження Національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства : постанова Кабінету Міністрів України від 28.11.2012 р. № 1134 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>.

9. Про затвердження Методики формування індикаторів розвитку інформаційного суспільства : наказ Міністерства освіти і науки України від 26.09.2013 р. за № 1664/24196 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>.

10. *Райков А. Н.* Нормативное обеспечение сетевой экспертной деятельности / А. Н. Райков [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://emag.iis.ru>.

11. *Тверезовська Н. Т.* Експертна оцінка комп'ютерного середовища [Електронний ресурс] / Н. Т. Тверезовська // Вісник Чернігівського національного педагогічного університету. Педагогічні науки. – 2013. – Вип. 108.1. – Режим доступу : <http://nbuv.gov.ua>.

12. *Траченко Л. А.* Процедура експертного оцінювання якості послуг кабельного телебачення / Л. А. Траченко, А. С. Покариніна // Товарознавство та інновації. – 2012. – Вип. 4. – С. 129–134.

13. Циганок В. В. Експериментальний аналіз технології експертного оцінювання / [В. В. Циганок, П. Т. Качанов, С. В. Каденко та ін.] // Реєстрація, зберігання і обробка даних. – 2012. – Т. 14. – № 1. – С. 91–100.

14. Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur, Liste des experts ayant participé à une évaluation pour l'AERES [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://ged.aeres-evaluation.fr>.

15. Bruxelles va créer un groupe d'experts sur la fiscalité du numérique [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.01net.com>.

16. SESRIC, Statistiques et bases de données, Répertoire des Experts d'e-Gouvernement [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sesric.org>.

17. 1er réseau d'experts du e-commerce [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lesexpertsmagento.fr>.

*Надійшла до редколегії 24.02.2014 р.*

УДК 351

Г. В. ДАУДОВА

## **СОЦІАЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ НАД ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ВЛАДИ: ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ**

*Розглянуто соціальний контроль над діяльністю органів влади з точки зору його політико-управлінського забезпечення, визначено форми та механізми соціального контролю, їх переваги та недоліки.*

**Ключові слова:** соціальний контроль, органи влади, участь громадськості, взаємодія політики та управління.

*Social control over authority organs activity from the point of view of its political and managerial providing is considered, forms and mechanisms of social control, their advantage and defects are certain.*

**Key words:** social control, authority organs, participation of public, cooperation of policy and management.

Традиційно вважається, що соціальний контроль над діяльністю державних органів і структур є невід'ємним від політичного контролю. Це пояснюється такою схемою: громадяни обирають політичних діячів, які, виходячи з інтересів своїх виборців, виробляють політику в різних сферах суспільного життя, яка, у свою чергу, реалізується державними органами різних рівнів. Проте в даній схемі упускається той важливий аспект, що часто на практиці політика виробляється або корегується в процесі її реалізації самими виконавцями, тобто державними органами та їхніми

співробітниками. Тому соціальний контроль над їхньою діяльністю слід розглядати окремо від політичного, але в єдиному політико-управлінському аспекті, адже це є невід'ємною складовою взаємодії політики та управління, з одного боку, та держави і суспільства, органів влади і громадян – з іншого.

Дослідження щодо забезпечення соціального контролю над діяльністю органів влади викладено в працях таких науковців, як Г. Бекке, Е. Гледден, Д. Голдман, В. Кі, П. Девіс, Т. Маршалл, Р. Мертон, Дж. Перрі, Д. Розенблум, Т. Тунен, Ч. Хайнеман та ін.

Мета статті – розглянути особливості та механізми соціального контролю над діяльністю органів влади з політико-управлінської точки зору.

Зрозуміло, що проблема соціального контролю нерозривно пов'язана з проблемою соціальної відповідальності державних службовців. Спроби підвищити соціальну відповідальність останнім часом робилися неодноразово в різних країнах. Найпоширенішим варіантом є ухвалення Етичного кодексу державного службовця, що гарантує певною мірою постійне урахування суспільних інтересів державними службовцями в своїй діяльності, незалежно від політиків, що перебувають при владі в різні періоди. Подібний підхід не є новим, він описувався ще Конфуцієм і був розвинутий Вебером, який приділяв великої уваги питанням відносин між бюрократією та демократією.

Ухвалення етичних кодексів і входження цінностей, описаних у них, до організаційної культури державних органів є певним чином формою соціального контролю над діяльністю державних службовців, але такий контроль є вельми опосередкованим. Більш безпосередньою формою є перехід до так званої “представницької бюрократії”, коли соціальна структура суспільства транспонується на структуру систему державної служби. Проте, як показує досвід, на практиці подібну ідею реалізувати досить важко. Крім того, немає гарантії, що людина, яка прийшла на державну службу, яка стала частиною системи, прагнучим здійснювати над нею соціальний контроль так, начебто вона була ззовні даної системи.

Деякі автори, наприклад Ч. Хайнеман [3] як форму соціального контролю і впливу на діяльність органів державного управління розглядають реалізацію виборчого права громадян. Дійсно, кожний громадянин, що має право обирати, голосуючи на виборах за того чи іншого кандидата, робить його представником своїх інтересів. Від цього представника очікується постійне і послідовне відстоювання інтересів виборців. Передбачається, що обрані депутати формують (або беруть участь у формуванні) виконавських органів відповідного рівня, здійснюючи за ними контроль.

Подібна схема соціального контролю та впливу грішить багатьма недоліками з погляду звичайного громадянина, оскільки вона усуває його від участі в повсякденному прийнятті рішень органами державного управління та їхніми співробітниками. І якщо громадянин незадоволений рішеннями або діями даних суб'єктів, єдине, що він може зробити, – це на наступних

виборах віддати свій голос іншому представнику його інтересів, який не обов'язково виявиться краще попереднього. Дещо більш ефективним представляється широке проведення місцевих референдумів, хоча і в них є свої недоліки, в першу чергу, необхідність значних витрат на їх організацію та проведення, які безболісно можуть дозволити собі лише економічно високорозвинуті країни.

Тому є необхідним створення інших форм соціального контролю, які дозволяти б громадськості здійснювати постійний і безпосередній вплив на діяльність державних органів і державних службовців. П. Девісом виділяються дві основні форми подібного впливу, доступні окремим громадянам:

- через можливість участі в процесі вироблення і/або реалізації рішень, що приймаються державними органами (“громадська участь”);
- через скарги і звернення [2].

Зрозуміло, що більш-менш значуща громадська участь вимагає високого ступеня децентралізації владних і адміністративних повноважень. Тому децентралізація – це якщо не достатня, то однозначно необхідна умова для громадської участі (в сучасній Україні цю умову можна вважати здійсненою). При цьому громадська участь може реалізовуватися таким чином: шляхом прямого контакту громадянина з посадовими особами; за допомогою створення “груп інтересів”.

Розглядаючи способи громадської участі, слід зазначити, що найбільш ефективним з них з погляду інтересів окремого громадянина є перший. Але розмір і комплексність сучасної держави не дозволяють реалізовувати моделі, подібні Афінській, допускаючи можливість такої цивільної участі на найнижчих рівнях ухвалення рішень, вироблення і реалізації політики. У зв'язку з цим актуальним є створення таких умов, побудова такої моделі взаємодії громадян з державними органами, які б дозволяли індивідууму робити вплив на надання даними організаціями та їхніми співробітниками соціальних послуг, які торкаються безпосередньо його. На практиці це означає контакт громадян переважно з держслужбовцями нижчих рівнів, а отже, їм повинні бути делеговані відповідні повноваження. Невід'ємними складовими громадської участі є: вироблення певних правил подібної участі (на зразок “громадянських хартій”) і налагодження чіткого прямого і зворотного зв'язку державних органів з громадянами.

Створення і участь у групах інтересів – це друга, після безпосереднього контакту, форма цивільної участі для людини, яка не хоче бути пасивним спостерігачем, а прагне зайняти активну позицію і брати участь у соціально-політичних процесах, здійснювати соціальний контроль над ними і впливати на них. Групи інтересів можуть створюватися як для лобіювання рішення однієї або декількох взаємозв'язаних проблем, так і бути багаточільовими. У другому випадку діяльність таких груп, як правило, регламентується спеціальними законодавчими або нормативними актами, а з часом вони

можуть вбудовуватися в систему держави. Яскравим прикладом багаточільових груп інтересів є профспілки.

Діяльність груп інтересу поєднує в собі елементи прямої і непрямой демократії. За цієї форми громадської участі окремих громадянин може і не зустрічатися безпосередньо з суб'єктом державного управління, хоча і бути членом групи. Проте за допомогою діяльності групи він може доносити свою думку до відповідного суб'єкта, відстоювати перед ним свої інтереси постійно, а не тільки під час яких-небудь виборів.

Створення груп інтересів викликає, як правило, виникнення двох проблем. Перша – це офіційне визнання владними структурами правомочності діяльності груп. Дана проблема легко розв'язується за допомогою ухвалення відповідних законодавчих або нормативних актів.

Друга проблема – це впевненість членів групи в тому, що її керівники представлятимуть і відстоюватимуть загальні інтереси групи належним чином. На дану проблему ще в 1915 р. звернув увагу р. Майкелс у своїй праці “Політичні партії” [5], де він назвав її проблемою внутрішньоорганізаційної демократії. Полягає вона в такому: у кожній групі інтересу, суспільній організації, об'єднанні тощо, що створюються для реалізації інтересів громадян, є керівники або офіційні представники. Саме вони беруть участь у зустрічах з представниками владних структур для лобювання або відстоювання інтересів членів своїх організацій.

Проте при зростанні організації та збільшенні кількості її членів, коли вона набуває певної ваги і впливу, діяльність керівників із суспільної перетворюється на професійну. При цьому, з одного боку, вони вже не можуть враховувати інтереси кожного окремого члена організації, зважаючи на їхню кількість, а з іншого – маючи якусь силу “за плечима”, керівники починають реалізовувати свої особисті інтереси, для чого часто “домовляються” з владою, забуваючи про інтереси власної організації.

Уникнути проблеми внутрішньоорганізаційної демократії, якщо не повністю, то хоча б частково, можна лише в одному випадку – тоді, коли при створенні організації закладається можливість для рядових її членів здійснювати моніторинг діяльності керівників і мати повноваження знімати їх з посади в разі незадовільної роботи.

Іншою, відзначеною вище формою соціального контролю і впливу на діяльність органів державного управління є скарги і звернення громадян, які деякими авторами вважаються іноді навіть більш ефективними, ніж громадська участь [1]. Ще з історії раннього середньовіччя відомий принцип “монарх завжди правий” і розповсюджувався на “слуг государевих”. Але поступово визнається, що державні службовці можуть помилятися, неправильно потрактувавши закони, але в цих помилках немає злого наміру та корисливого інтересу. Відзначимо, що тільки відносно недавно, з кін. XIX – поч. XX ст. визнається факт можливого злого наміру під час здійснення державними службовцями своїх посадових обов'язків.

У зв'язку з можливими помилками, свідомими або ненавмисними, посадовців громадяни одержують право оскаржити їхні дії, якщо бачать у них порушення закону або утиск своїх прав. Для цього з'являються спеціальні законодавчі та нормативні акти, регламентуючи дії і громадян, і посадовців.

Порівнюючи досвід різних країн, можна виділити декілька видів органів, що контролюють задоволення звернення громадян:

- органи влади (їхні підрозділи), що контролюють нижчестоящі організації (інші підрозділи);
- спеціальні адміністративні суди;
- адміністративні трибунали, що знаходяться під загальним наглядом судів і незалежні від організацій, які вони контролюють;
- адміністративні трибунали, що не є повністю незалежними від організацій, які вони контролюють;
- спеціальні слідчі комісії, незалежні від організацій, які вони контролюють;
- спеціальні слідчі комісії, що не є повністю незалежними від організацій, які вони контролюють.

Як правило, система контролю задоволення звернення громадян є комбінованою, включаючи різні види даних органів.

Звернення громадянина має призводити до якогось результату для нього. Можна виділити такі основні види результатів, на які громадянин має право чекати: залишення скарги (звернення) без задоволення, з аргументованою вказівкою причини; вибачення; скасування рішення, яке оскаржується; компенсація; гарантія того, що наступного разу відносно нього буде ухвалено інше рішення; гарантія того, що в майбутньому в подібній ситуації ухвалюватиметься інше рішення; зміна політики в даному питанні.

Вид результату переважно залежить від декількох чинників, а саме: чинного законодавства, повноважень відповідних органів, наявності в них ресурсів для задоволення звернення або скарги і, звичайно ж, намірів самого громадянина, того, що він хоче отримати в результаті звернення або скарги.

Слід зазначити, що разом з багатьма прихильниками прямої активної участі громадян у суспільно-політичному житті держави існують і його супротивники. Як підтвердження своєї думки вони висувають п'ять основних аргументів: “нездатність” звичайного громадянина, наявність проблеми “неучасті”, небезпека “одноманітності” суспільства, недостатність професіоналізму у звичайних громадян для участі в управлінні. Розглянемо їх докладніше.

*“Нездатність” звичайного громадянина.* Унаслідок різних причин у сучасній науці відмовилися від уявлення громадянина як діючого повністю раціонально, як це було властивим для ранніх теорій демократії. Але, мабуть, головна причина цьому – результати досліджень у галузі політичної поведінки, які продемонстрували, що сучасний громадянин не є



раціональним, самомотивованим і думаючим демократом з джеферсоновських уявлень. Радше він є нераціональним, необ'єктивним, упередженим, багато в чому індивідуальним індивідом, який і не особливо розуміє демократичні принципи, і не особливо дотримується них [5].

Як наслідок таких результатів з'явилася “розчарування” окремим пересічним громадянином ідея про його “нездатність” (та і небажання) брати участь у суспільно-політичному житті. Мабуть, однією з найяскравіших наукових праць, що відображають дану точку зору, є робота В. Кі “Громадська думка і американська демократія”, де він пише: “Індивідуальні виборці сьогодні виявляються не в змозі задовольнити вимоги демократичної системи державного управління, окресленої політичними теоретиками. Але система демократії і не повинна задовольняти потреби окремих людей, тому що, навіть не задовольняючи індивідуальні потреби кожного, система виживатиме і розвиватиметься. А це означає, що класичні теорії дефектні в своїй концентрації на індивідуальному громадянстві. Що дійсно є цінним, так це певні колективні властивості, котрі є у електорату як у єдиного цілого, і у політичної та соціальної систем, в яких він функціонує” (пер. наш. – Г.Д.) [4, с. 312].

Даний і подібні йому висновки покликані, на думку їхніх авторів, привести класичні теорії демократії у відповідність до реалій, на противагу тому, щоб змінювати реальність у напрямку ідеального бачення. Насправді ж даний підхід радше відстоює ідею про те, що процес вироблення політики повинен бути захищений від мас і повністю переданий елітам. Іншими словами, окремим пересічним громадянам не може бути довірено управління державою, вони потребують доброзичливого, але твердого керівництва з боку компетентної та політично активної меншини (політичних еліт). Участь же окремих громадян повинна бути зведеною до періодичного волевиявлення на виборах.

Із цього приводу П. Девіс писав [2], що в сучасній демократії активна роль громадянина як визначальна межа демократичної форми правління обмежена періодичними виборами “правителів”. Окремі громадяни вже не виступають як актори в суспільно-політичній сфері, а є пасивними об'єктами дії з боку правлячих еліт.

Звичайно, наведена точка зору має певну підставу. Але повне її визнання означає дійсний відхід від демократичних принципів, появу авторитарних форм державного управління, що є неприпустимим. Тому держава, органи державного управління повинні, з одного боку, всіляко підтримувати ініціативу окремих активних громадян, охочих брати участь в управлінні та виробленні політики, і з іншого – реалізовувати програми, спрямовані на підвищення соціальної активності громадян, що дозволить з часом наблизитися до ідеалів дійсно демократичного суспільства.

Проблема “неучасті”. Прихильниками громадської участі передбачається, що як тільки бар'єри на шляху такої участі будуть прибрані,

практично всі громадяни прагнутимуть його. На це супротивники прямої громадської участі висувують такий аргумент: як же бути з тими, хто не бажає брати участь у “суспільстві загальної участі”? Але необхідно розуміти, що загальна громадська участь – це радше ідеальна модель, до якої слід прагнути для посилення демократії в суспільстві, але яка повністю ніколи не буде реалізована з декількох причин.

Перша причина полягає в тому, що в будь-якому суспільстві існує прошарок інертних громадян, які ні за яких умов не братимуть участь у суспільно-політичному житті. Друга причина пов'язана з публічністю суспільно-політичної діяльності, тоді як деякі громадяни дуже цінують своє право на приватне життя. Третя причина – наявність протестних груп населення, члени яких завжди будуть проти чого-небудь, у тому числі й проти прямої громадської участі. Нарешті, в будь-якому суспільстві є громадяни, професійна діяльність яких, будучи суспільно цінною та значущою, не залишає ним часу ні на що більше.

*Небезпека “одноманітності” суспільства.* Даний аргумент супротивників розширення прямої громадської участі полягає в такому: якщо уявити, що таке можливо, то це призведе до необхідності збільшення цивільного консенсусу, отже, до подібності мислення громадян, отже, до їхньої одноманітності. А звідси, на думку критиків, і недовго до зародження тоталітаризму, що означає загибель демократії взагалі. Не можна погодитися з подібною думкою, оскільки очевидно, що консенсус не веде до одноманітності, а лише сприяє вирішенню протиріч і досягненню спільних домовленостей, що є невід'ємною складовою демократії.

*Недостатність професіоналізму у звичайних громадян для участі в управлінні.* Супротивники прямої громадської участі виказують побоювання стосовно того, що звичайні громадяни не мають необхідних знань і вмінь. Проте йдеться не для того, щоб повністю віддати управління державою в руки простих громадян, не про те, щоб вони ухвалювали остаточні управлінські рішення, що дійсно вимагає спеціальних знань і умінь, а для того, щоб у міру своєї компетенції брати участь у виробленні таких рішень.

Які проблеми дійсно виникають при цьому, так це проблеми забезпечення громадян інформацією. По-перше, необхідно гарантувати можливість отримання будь-яким громадянином за його бажання повної та точної інформації, що не є таємною відповідно до чинного законодавства. По-друге, необхідно передбачити забезпечення громадян спеціальними консультаціями в тому випадку, якщо одержувана інформація незрозуміла їм через відсутність спеціальних знань. По-третє, необхідно гарантувати правдивість і об'єктивність інформації, неможливість когось б то не було впливати на неї. Звичайно, все це вимагає створення принципово нових інформаційних систем, але це не означає, що слід відмовлятися взагалі від упровадження і розвитку прямої участі громадян в суспільно-політичних процесах.

У цілому, розглядаючи позитивні результати прямої громадської участі як форми соціального контролю над діяльністю органів влади, слід зазначити, що вона може значно сприяти посиленню консолідації суспільства. Нинішні політичні системи базуються на принципі протистояння, що має різний ступінь гостроти, починаючи від звичайної конкуренції за голоси виборців, закінчуючи відкритими конфліктами. Окремі громадяни, з одного боку, постійно втягуються в подібні протистояння, а з іншого – в умовах представницької демократії не мають практичних важелів впливу на їхнє виникнення, розвиток і вирішення. До того ж, будучи членами різних суспільних інститутів і організацій, вони вимушені проявляти корпоративну солідарність, що не завжди узгоджується з їхніми власними інтересами. Тобто, в такій ситуації окремі громадяни є пасивними учасниками конкуренції політичних еліт, що переслідують власну мету, яка далеко не завжди є суспільно корисною. Якщо ж громадянам надати можливість безпосередньо брати участь у суспільно-політичних процесах, впливати на них, то це дозволить більшою мірою задовольняти саме суспільні, а не вузькогрупові інтереси, і основою для суспільних відносин стануть не конфлікти та протистояння, а компроміси і угоди.

Література:

1. *Bekke H. Civil Service Systems in Comparative Perspective* / H. Bekke, J. Perry, N. Toonen. – Indiana : University Press, 2006. – 346 p.
2. *Devis P. Modern Democracy* / P. Devis. – London : Macmillan, 2005. – 344 p.
3. *Hyneman C. Bureaucracy in a Democracy* / C. Hyneman. – New York : Harper and Brothers, 1990. – 246 p.
4. *Key V. Public Opinion and American Democracy* / V. Key. – New York : McGraw Hill, 2009. – 521 p.
5. *Rosenbloom D. Contemporary Public Administration* / D. Rosenbloom, D. Goldman. – New York : McGraw Hill, 2004. – 534 p.

*Надійшла до редколегії 14.04.2014 р.*

УДК 35:061.1

*В. Ю. СТРЕЛЬЦОВ*

## **ЕВОЛЮЦІЯ ПІДХОДІВ ДО УПРАВЛІННЯ ІНТЕГРАЦІЙНИМИ ПРОЦЕСАМИ**

*Розглянуто різні види інтересів, що спонукають країни до інтеграційних дій. Виділено цілі державноуправлінської діяльності в певних сферах, що охоплюють регіональні торговельні угоди.*

**Ключові слова:** врядування; позитивна та негативна інтеграція, європеїзація, права людини, спільні цінності.

*Different types of interests that motivate countries to integration activities are highlighted. The goals of state-management activities in certain areas, covering regional trade agreements, have been allocated.*

**Key words:** governance; positive and negative integration; Europeanization; human rights; common values.

Нова соціальна інтеграція епохи глобалізму передбачає якісно вищий рівень відносин між суб'єктами міжнародного політичного процесу, насамперед суттєве розширення кола самих цих суб'єктів – державоцентризм минулих століть замінюється поліцентризмом, коли рівноправними й надактивними учасниками міжнародних процесів стають всесвітні громадські організації, професійні, наукові та екологічні спілки й товариства, транснаціональні корпорації та внутрішньополітичні політико-адміністративні регіони держав. Новий рівень міжнародної інтеграції зумовлюється зростанням усвідомлення спільності потреб та інтересів, норм і цінностей, наявністю тенденцій до зближення, об'єднання різних елементів політичних відносин і зв'язків [1, с. 43–44].

Розбудова та просування цінностей інтеграційними об'єднаннями ставить країну в доволі жорсткі рамки, коли вплив зовнішньої системи цінностей суттєво коригує внутрішньополітичні процеси в державі, яка не обов'язково є географічним сусідом інтеграційного об'єднання, і позначається на стабільності системи державного управління.

У цьому контексті Р. Войтович наголошує на тому, що одним із засобів здійснення глобальної інтеграції в сучасних умовах розвитку світу є глобальна експансія – просторове розширення у взаємодії між державами. Протилежною формою глобальної експансії є “глобальна контракція”, тобто втрата простору, просторове зжаття (стискання) держави в результаті розширення впливу на неї іншої держави [2].

Мета статті полягає у виокремлення каналів і форм європеїзації, яке в подальшому дозволяє дослідити специфіку та головні перешкоди безконфліктного залучення країни до системи управління інтеграційними процесами, що має багаторівневий характер. Багаторівневність є підґрунтям взаємовідносин між різними сферами публічного управління і тим самим створює як умови, так і перепони для європеїзації.

На думку дослідників ЄС, європеїзація національних адміністрацій складається з трьох сфер: політичних процесів (функціональне поле), політики (нормативно-предметне поле), а також інституції (структуральне поле) [3]. Ця схема наочно демонструє складний характер відносин між національною системою публічного управління країни-члена ЄС та її спільним простором управління різними сферами політики. Якщо ці взаємовідносини дійсно відбуваються на багатьох рівнях, то це означає велику залежність від якості державних структур, рівня їх самоконтролю як основи для його залучення в процес управління на рівні ЄС та є умовою

внутрішньої єдності цієї системи. Інакше кажучи, європеїзація не лише стосується сфер, пов'язаних із зовнішніми функціями держави (міжнародна співпраця, представництво інтересів на міжнародній арені), але і модифікує спосіб управлінської діяльності в рамках решти функцій. Від здатності окремої країни вписатися в модель багаторівневого врядування залежить загальна ефективність цієї системи як моделі поширення певних цінностей.

Вищевказані три шаблони європеїзації відповідають одному з трьох типів формування та реалізації інтеграційної політики: негативній, позитивній та рамковій інтеграції.

Позитивну та негативну інтеграцію виокремив нобелівський лауреат з економіки Ян Тінберген. Негативна інтеграція спирається на усунення торговельних бар'єрів та принцип не дискримінації. Позитивну інтеграцію вчений описував у такий спосіб: "створення нових інституцій та інструментів їх діяльності або модифікація існуючих інструментів... Загалом, позитивна інтеграція має передбачати створення всіх інституцій, необхідних для забезпечення оптимуму добробуту, який має бути досягнутий централізованим шляхом" [4].

Багато науковців, спираючись на першу частину висловлювання, трактує інтеграцію не лише як усунення бар'єрів, але і як вироблення правил для прискорення інтеграційного процесу.

Таким чином, позитивна інтеграція потребує активного втручання держави для усунення вад ринку, які не дають досягти оптимального рівня інтеграції. Позитивна та негативна інтеграції мають кардинально різні наслідки для інтеграційного процесу. Негативна інтеграція, головним чином, шукає захисту певного кола політик та механізмів спільного нагляду, тоді як позитивна інтеграція вимагає активних кроків для визначення спільних політик і створення правових та інституційних рамок для їх втілення. У першому випадку маємо основною рушійною силою захист національних інтересів з корисливих мотивів, а у другому налаштованість на співпрацю для досягнення загального блага, що змінює підхід до вимірювання ефективності функціонування інтеграційного утворення. Численними прикладами можуть бути підходи, які використовують США та ЄС. Нормативний підхід США полягає в безпосередньому включенні правил в угоду, тоді як ЄС намагається визначати правила за допомогою спеціально створених організацій, тобто його інструменти втілення є значно складнішими та комплексними. Скажімо, коли йдеться про питання сприяння торгівлі, не продуктивно домовлятися про товари, що підпадають під захист, або про взаємні зобов'язання, такі як прозорість та підзвітність. Набагато кориснішими є визначення стандартів для здійснення певних процедур (управління ризиками на кордонах або інтегральна система управління кордонами) та запровадження моніторингу з боку відповідної структури. Саме це і становить значну складність для включення в угоду. Відкриття ринків за позитивної інтеграції має спиратися на пошук шляхів координації політик, що призводить до інституціоналізації такої співпраці.

Останній тип (рамкова інтеграція) спрямовується на те, щоб підготувати ґрунт для майбутніх змін на національному рівні. Завдяки спрямованій європейській стимуляції та підтримці прореформаторських акторів/течій змінюється внутрішньополітичний клімат у певній країні. Таким чином, трансформація відбувається опосередковано, через зміни на когнітивному рівні домашніх акторів (тобто на рівні їх очікувань, цінностей, переконань тощо) [5]. Такий стан справ є характерним для ситуацій, коли держава або наднаціональне утворення мають слабкий вплив на певний тип внутрішньої політики (наприклад енергетична, безпекова або оборонна політики).

Серед інтересів, що спонукають країни до інтеграційних дій, можна виокремити щонайменше п'ять: політичні, економічні, соціетальні, екологічні та безпекові.

Політичні мотиви зосереджуються на необхідності обговорення геополітичних та інституційних цілей розвитку й просуванні інтересів як окремої країни, так і цілого регіону світу. Економічний блок переважно зосереджується на корисливих мотивах доступу до ринку та пошуку конкурентних переваг. Не менш важливим є транснаціональне регулювання, яке спирається на стандартні мотиви втручання держави у функціонування ринку для усунення його неспроможностей (монополізм, екстерналії та послуги загального інтересу, інформаційна асиметрія).

Крім економічних мотивів, інтеграційні процеси, безперечно, передбачають соціетальні мотиви. Кожне суспільство має свій унікальний набір соціальних норм та уподобань, які обмежують дію економічно корисливих мотивів. Торгівля зброєю або алкоголем може бути суттєво обмежена або заборонена з огляду на моральні або релігійні мотиви. У багатьох угодах існують певні обмеження або застереження з натаєм моралі. Проте дедалі частіше можна спостерігати випадки включення до торгівельних угод положень про належне врядування, демократію, права працівників та права людини. Особливо активно в цьому напрямку діють ЄС, США та Канада. Відомі в цій сфері науковці С. Ааронсон та Д. Циммерман зазначають, що у випадку ЄС порушення третьою країною прав людини призводить до діалогу, який зазвичай не позначається на обсягах торгівлі з країною-порушником прав людини. До того ж, попри активну позицію неурядових організацій щодо включення до угод зазначених положень, ані уряди, ані громадяни не можуть повноцінно змінити ситуації на краще. Консультанти, яких залучає ЄС для оцінки впливу торгівельних угод на сталий розвиток, взагалі не роблять акценту на правах людини [6].

Ці інтереси є основою трьох домінуючих течій теоретичних шкіл з розгляду міжнародних відносин: реалізму, лібералізму та конструктивізму [7].

Зрозуміло, що ці три підходи розглядають європейську інтеграцію з різних позицій. З точки зору неореалістів, той факт, що ЄС не є державою, дає підстави вважати, що це утворення не має власних чітко визначених національних інтересів. Замість цього в зовнішній політиці ЄС домінують геополітичні та безпекові уподобання країн-членів. З точки зору лібералів, протистояння між

країнами-членами базується в більшому ступені на економічних, а не на геополітичних інтересах. Якщо ліберальна теорія намагається передбачити, яким чином зовнішньо економічна політика ЄС визначає зовнішню та безпекову політики об'єднання держав, теорія реалістів розглядає все навпаки. Разом з тим, реалісти очікують сталості зовнішньополітичних інтересів, а ліберали та конструктивісти – змін. Для лібералів державна політика змінюється внаслідок впливу груп внутрішньоекономічних інтересів, а для конструктивістів інтереси європейських дипломатів і переговорників змінюються в результаті взаємодії та адаптації до інституційного й нормативного оточення вироблення зовнішньої політики в ЄС. Нарешті, реалісти вважають інституційне оформлення здійснення зовнішньої політики в ЄС недоцільним, тоді як ліберали та конструктивісти, навпаки, підтримують створення окремої інституції: ліберали – з погляду розподілу влади, що визначає стратегічні пріоритети та ухвалює рішення, а конструктивісти – з огляду на побудову правил, які визначаються цінностями.

Процес європейської інтеграції, роблячи ставку на спільні зовнішньоекономічні політики паралельно з розвитком внутрішньої інтеграції, намагався зберегти логіку побудови єдиного ринку, але разом з тим і просувати свої економічні інтереси на світовій арені. Результатом цього стало формування зовнішньоекономічних відносин на основі трьох засад:

- надання доступу до власного ринку за умови прийняття єдиних правил на імпорт продукції;
- укладення двосторонніх і багатосторонніх торговельних угод ЄС з іншими країнами та групами держав;
- особливі відносини з країнами, що розвиваються.

Популярність економічних мотивів в інтеграційних процесах призвела до появи різних термінологічних конструкцій: регіональні торгівельні угоди (РТУ) та преференційні торгівельні угоди (ПТУ). Світова організація торгівлі використовує перший з двох термінів, наголошуючи на взаємному характері угоди та обоюдної поступках, тоді як ПТУ мають односторонній характер, наприклад Загальна система преференцій та Африканський акт розвитку та можливостей.

За даними секретаріату СОТ, станом на 2012 р. більшу частину угод складала зони вільної торгівлі – 83 %, на другому місці були митні союзи – 10 %, і 7 % припадало на часткові угоди [1, с. 62].

Такий посилений наголос на економічній інтеграції призвів до стрімкого зростання кількості торговельних угод і питань, що вони вирішують, а також до збільшення конфронтації між різними цілями державного управління. Попередні угоди містили стислий перелік сфер лібералізації, зосереджуючись здебільшого на торгівлі промисловими товарами та послугами, підвищенні мобільності факторів виробництва, передусім руху капіталу, питаннях міграції та стандартів для робочої сили. Але сьогодні всі ці напрямки мають тенденцію до більш широкого охоплення. Питання сприяння торгівлі висунуло на порядок денний необхідність врегулювання питань безпеки, охорони здоров'я, імміграції, транспорту, страхування тощо (таб.).

Цілі управлінської діяльності держави у певних сферах, що охоплюють регіональні торговельні угоди

<i>Сфера лібералізації</i>	<i>Цілі державноуправлінської діяльності</i>
Послуги	Універсальні підходи (доступ, ціни) Стандарти (професійні, безпекові, взаємозв'язок мереж) Поміркване регулювання (банківський сектор) Культурні винятки (засоби масової інформації)
Стандарти для товарів	Здоров'я людей, тварин і рослин Безпека Мережеві економіки
Права інтелектуальної власності	Інновації та креативність
Сприяння торгівлі	Оподаткування Безпека кордонів Заборони Імміграційний контроль Недискримінаційність національного законодавства щодо закордонних товарів Транзит
Державні закупівлі	Преференції для національних товарів Захист важливих галузей
Споживачі	Інформування та захист споживачів
Права працівників	Мінімальні стандарти
Навколишнє середовище	Суспільні блага Мінімальні стандарти
Рух громадян	Управління імміграційними потоками

Зближення регуляторних політик – це невід'ємний елемент торговельної лібералізації, яка впливає на цілі цих політик, а тому їх досягнення стає більш важкою справою.

Одним з питань створення інтеграційного об'єднання є врегулювання конфлікту між управлінськими практиками з регулювання ринку та цілями лібералізації. Зниження стандартів у деяких галузях суперечитиме інтересам держави. Головним завданням є забезпечити прозорість регуляторних уподобань кожної країни з метою чіткого з'ясування протекціоністських настроїв. Саме прихований протекціонізм збільшує вартість доступу на ринок для закордонних конкурентів.

Не менш важливим питанням є чітке уявлення про процес формування та реалізації політики для виконання майбутніх зобов'язань. Здебільшого у переговорах беруть участь міністерства закордонних справ, економіки та фінансів. Саме вони іноді не мають повного уявлення про інші наслідки інтеграційного процесу внаслідок неналежної координації своєї діяльності з іншими органами центральної влади.



Дедалі тісніша інтеграція призводить до зміни доктрини у взаємодії держав. Найбільш хвилюючим є не сам факт дискримінації однією групою держав іншого блоку, а додаткова складність системи за рахунок створення дублюючих та конфліктуючих регуляторних режимів, що використовуються багатьма інтеграційними об'єднаннями, переважно економічного характеру. Напрацьовані раніше економічні концепти лібералізації є архаїчними або неповними для пояснення більш глибоких процесів лібералізації. Нездатність зрозуміти нову доктрину преференційної інтеграції може пояснити той факт, чому більшість інтеграційних угруповань повністю не використовують можливості лібералізації.

Поглиблені інтеграційні економічні відносини є потенційно важливим фактором для проведення реформи системи державного управління. Крім доступу до ринку, вони створюють одночасні можливості для торговельної лібералізації та реформ політик, пов'язаних із нею. Крім того, напрацьовуються нові інструменти для просування двох або багатосторонніх відносин та трансферу ресурсів, неформальні підходи для вирішення суперечок, залучення експертного середовища та подальшого поглиблення лібералізаційних процесів залежно від бажання сторін. Парадоксальність полягає в тому, що дискримінаційні заходи можуть бути однією з прийнятих форм лібералізації, якщо сторони погодилися на прийняття правил одна одної.

Слід пам'ятати, що поглиблена інтеграція має використовуватися вибірково та із стратегічною метою. Значна кількість питань, яку намагаються включити до угоди, може відвернути увагу від головної мети та галузей, де очікуються найважливіші здобутки. Поглиблені інтеграційні відносини спонукають серйозно замислитися над національною стратегією реформ. Необхідно вибудувати пріоритети, виходячи з національних інтересів, та послідовність дій. Це і є центральною темою під час проведення переговорів з країною-партнером. Уряду нічого не залишається, як запровадити практику прозорої лібералізації для мінімізації випадків надання преференцій вітчизняним гравцям та забезпечити узгодженість заходів з лібералізації та регулювання.

Успіх інтеграційного процесу підштовхує урядовців більш інтенсивно використовувати переваги лібералізації. Проте не існує універсальних рецептів продовження цього процесу. Л. Вінтерс наголошує, що, як демонструє приклад ЄС, поглиблена інтеграція – це процес *sui generis* [1].

До того ж різні країни переслідують різні цілі. Скажімо, для невеличких за розміром країн головною цінністю інтеграційного процесу буде доступ до ринку, оскільки сама країна має дуже небагато можливостей для збільшення обсягів споживання на власному ринку. Більш могутні країни намагаються, крім цього, змінити регуляторні норми, включно з ціннісними орієнтирами для запуску процесів лібералізації в країнах-партнерах.

Спільний підхід до формулювання та реалізації торговельної політики змушує держави реформувати систему державного управління, тим самим створюючи більш сприятливі умови для інвестицій.

Нові виміри міжнародної безпеки, взаємодія глобалізації та регіоналізації, інтеграції та дезинтеграції призвели до того, що розвиток системи управління інтеграційними процесами має ґрунтуватися перш за все на спільних цінностях і методах гармонізації національних інтересів.

Безперечно, встановлення нового світового устрою, головною цінністю якого є людина, буде довгим і складним процесом еволюції сучасної інтеграційної архітектури. При цьому його всеохоплююча природа має відображати три фундаментальні основи миру: безпеку, соціальний та економічний добробут і розвиток, демократію і повагу людських прав та свобод. Внесок у їх створення мають зробити всі міжнародні актори, а особливо держави сучасного світу.

#### Література:

1. *Радченко О.* Філософська сутність міжнародної соціальної та політичної інтеграції / О. Радченко // Регіональна політика і транскордонне співробітництво в євроінтеграційній стратегії України : зб. наук. пр. за матеріалами міжнар. конф. (м. Ужгород, 24–25 травня 2007 р.) ; відп. ред. І. В. Артёмов. – Ужгород : Ліра, 2007. – С. 32–44.
2. *Войтович П.* Глобальна контракція як засіб здійснення глобальної інтеграції та її вплив на державне управління / П. Войтович // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2011. – № 1. – С. 5–14.
3. *Boerzel T. A.* When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change / T. A. Boerzel, T. Risse. – Florence : EUI Working Papers, 2000. – P. 5.
4. *Tinbergen Jan.* International Economic Integration / Jan Tinbergen. – Amsterdam : Elsevier, 1965. – 2nd., rev. ed. – 142 p.
5. *Olsen J.* The Many Faces of Europeanization / J. Olsen // Journal of Common Market Studies. – 2002. – Vol. 40, Issue 5. – P. 921–952.
6. *Aaronson Susan Ariel.* Trade Imbalance: The Struggle to Weigh Human Rights in Trade Policymaking / Susan Ariel Aaronson, Jamie M. Zimmerman. – New York : Cambridge University Press, 2007. – P. 138–143.
7. *Woods N.* Explaining International Relations Since 1945 / N. Woods. – Oxford : Oxford University Press, 1996. – 128 p.
8. World Trade Report 2011. The WTO and preferential trade agreements: from co-existence to coherence. – World Trade Organization, 2011. – 251 p.
9. *Winters L. Alan.* Europe Is Sui Generis–But It Provides Lessons for Developing Countries / L. A. Winters // Regional and International Integration: Quo Vadis? : Annual Conference of the Global Development Network, 16–18 January 2010. – Prague, 2010. – P. 1–25.

Надійшла до редколегії 10.04.2014 р.

УДК 324/351

О. С. ВАСИЛЬСВ

**РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ФОРМУВАННЯ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ В ДИСЕРТАЦІЙНИХ ДОСЛІДЖЕННЯХ СУЧАСНИХ УКРАЇНСЬКИХ НАУКОВЦІВ**

*Зроблено аналіз дисертаційних досліджень сучасних українських науковців, які досліджували державноуправлінський аспект виборчих процесів. Визначено напрямки, за якими здійснювалися наукові дослідження, виявлено спільні риси та загальні тенденції. Констатовано сучасний стан науки в питанні дослідження державного управління виборчим процесом. Зроблено висновки про перспективи подальшої наукової розробки даної тематики.*

**Ключові слова:** державне управління, державна політика, дисертація, виборчий процес, місцеві вибори, парламентські вибори.

*Made dissertations modern Ukrainian scientists who studied the state-management aspects of the electoral process. The directions, which conducted the research, revealed similarities and common trends. Ascertained the current state of science in the investigation of state election administration. The conclusions about the prospects for further scientific development of the subject.*

**Key words:** public administration, public policy, thesis, electoral process, local elections, parliamentary elections.

Сьогодні подальше існування України як незалежної, суверенної, демократичної, правової, соціальної держави неможливо без докорінної реформи всього комплексу суспільних зв'язків взагалі та адміністративної системи зокрема. Потреба запровадження нових підходів і технологій у суспільні відносини не викликає заперечення навіть у правлячої еліти. Сьогодні в Україні склалася унікальна ситуація, коли науковці та практики солідарні у своїй оцінці реального стану справ у країні та однаково активно наполягають на необхідності змін.

Суспільно-політичні процеси в сучасній Україні свідчать про недостатнє врахування інтересів громадян органами влади. При цьому проблема полягає не тільки у слабкості впливу представницьких органів влади на прийняття державноуправлінських рішень та взагалі на ситуацію в країні. Велике значення має реальне представництво інтересів громадян у колегіальних органах влади. Виборчий процес, спрямований на забезпечення такого представництва, є організаційно складним. І далеко не завжди цей процес організовано якісно та в порядку, що дозволяє досягти успіху.

Довгий час вибори та виборчий процес вважалися сферою компетенції політологів. Але практика формування представницьких органів влади продемонструвала, що цей напрямок діяльності повинен бути об'єктом державної політики. Питання вибору виборчої системи, організації та забезпечення виконання процедур виборчого процесу потребують відповіді з позицій науки державного управління. Таким чином, державна політика забезпечення представництва інтересів громадян в органах влади є важливим питанням державного управління.

Найбільш прогресивним і динамічним масивом наукових досліджень є підготовка дисертацій. Саме при підготовці кваліфікаційних наукових досліджень відбувається найповніша та найякісніша оцінка та узагальнення найновітніших досягнень науки. Тому самі дисертації повинні стати предметом наукового дослідження.

Проблема формування представницьких органів влади достатньо активно досліджується сучасними українськими науковцями. У різний час свою увагу тематиці формування представницьких органів влади приділяли А. Лазор, О. Радченко, А. Савков, Л. Самойленко, І. Шкурат та ін. Проте зазначені науковці досліджували тільки різні аспекти забезпечення представництва та не ставили за мету своїх досліджень узагальнення дисертацій.

Метою роботи є аналіз та узагальнення результатів дисертаційних досліджень сучасних українських науковців, присвячених процесу формування представницьких органів влади.

Державна політика формування представницьких органів влади є складним і багатоаспектним процесом. І вибори та виборчі процедури є далеко не єдиним напрямком здійснення цього процесу. Забезпечення реального представництва інтересів громадян органах влади вимагає цілого комплексу окремих процедур.

Першим українським науковцем, який дослідив формування представницьких органів влади з позицій державного управління, став І. Шкурат. У 2002 р. він захистив кандидатську дисертацію “Становлення та розвиток політичних виборів в Україні (управлінський аспект)”. Дослідження було присвячено виявленню сутнісних і функціональних особливостей становлення й розвитку політичних виборів в Україні, визначенню ролі державного управління в їх функціонуванні й виробленню практичних пропозицій і рекомендацій щодо подальшої їх трансформації в умовах демократизації суспільних процесів [5, с. 3]. У дисертації було докладно проаналізовано історичні аспекти теорії і практики виборчих процесів, місце в них і роль держави й державного управління, розглянуто основні принципи й функції виборів. У роботі досліджено технології політичних виборів, умови й фактори їх ефективності, розглянуто особливості формування іміджу політичного лідера й партії.

І. Шкурат уперше в науці державного управління запропонував визначення поняття “виборча технологія”. Науковець вважає, що виборча

технології є сукупністю засобів, методів і принципів оновлення й утримання політичної влади в демократичному суспільстві, що базується на механізмах взаємодії різних соціальних груп, соціальних інститутів громадянського суспільства відповідно до правових, політичних, матеріальних, духовних та ідеологічних засад. Метою виборчих технологій є забезпечення стабільності суспільно-політичного розвитку, формування нової політичної еліти, легітимації влади, реалізації волі більшості на управління суспільством.

Також було систематизовано існуючі підходи і запропоновано власну класифікацію виборчих технологій за такими ознаками: використовуваний інструментарій і методологія, масштаб виборів, мета виборчої кампанії, ступінь включеності до управлінських процесів, “антитехнології” або “брудні” виборчі технології.

Таким чином, І. Шкурат з’ясував, що роль державного управління у відношенні до політичних виборів виявляється у двох основних аспектах: організаційно-правове забезпечення виборчого процесу та підвищення політико-правової культури учасників виборів. Дослідник стверджує, що своєю політичну функцію вибори можуть виконати лише за наявності розвинутої політичної свідомості, дієздатного законодавства та неухильного його дотримання всіма громадянами й посадовими особами.

Наступним дисертаційним дослідженням, в якому було розглянуто питання державної політики формування представницьких органів влади, стала кандидатська дисертація О. Радченка “Інституційна взаємодія народовладдя та органів державної влади у виборах”. У дисертації було здійснене теоретичне обґрунтування виборів як інституту народовладдя та дієвої форми безпосередньої демократії, їх інтегруючої ролі в системі державної влади і державного управління. Також було опрацьовано практичні рекомендації щодо вдосконалення виборчого процесу задля забезпечення органічної єдності влади та її джерела [177, с. 3].

У своєму дослідженні О. Радченко встановив, що за умов докорінних суспільних трансформацій, розбудови демократичної, соціальної і правової держави значно зростає роль інститутів народовладдя та виборів у процесах державотворення. Саме вибори набувають значення одного з найголовніших атрибутів політичної системи суспільства, який суттєво впливає на формування стратегії державного розвитку, структури й персонального складу органів державної влади та органів місцевого самоврядування, стан політичної культури в суспільстві.

На думку науковця, кожна сучасна демократична держава в особі органів влади постає перед складною соціальною суперечністю, коли єдиним носієм влади в державі конституційно визначається народ, а її реальним розпорядником і користувачем – органи державного управління. Цивілізоване, унормовано-правове вирішення цього діалектичного протиріччя відбувається в ході виборів. Оскільки змістом народовладдя є інституювання органів державної влади, то вибори можна вважати головною

його інституційною формою. При цьому інституювання органів державної влади є суспільно-установчою державотворчою функцією виборів.

Дослідник вважає, що основою взаємозв'язку суспільства і влади як соціальних феноменів слід визначити так званий “суспільний договір”. Якщо формою реалізації суспільного договору вважати протовибори, то вибори в сучасній політичній практиці стають нічим іншим, як найбільш легітимним способом передачі державної влади від народу (який є джерелом влади) до органів влади. Таким чином, вибори набувають сенсу державотворчої функції, інституту безпосередньої демократії та чинника легітимності влади, за допомогою чого відбувається інституціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, реалізується механізм делегування владних повноважень від народу до обраних ним представників, здійснюється виявлення і формування політичних лідерів та закріплюються реальні важелі громадського контролю влади.

Як вважає О. Радченко, у взаємодії інститутів народовладдя та органів державної влади можна виділити як вузьке, так і широке розуміння. Вузьке розуміння стосується системи відносин, що складаються між інститутами народовладдя і конкретними державними органами: законодавча влада (парламент), інститут президентства, виконавча влада (державний апарат), судова влада, спеціальні органи державної влади (Центральна виборча комісія). Широке розуміння включає не стільки безпосередній вплив виборчої кампанії на формування і функціонування певних органів державної влади, скільки усі можливі форми опосередкованого впливу інституту виборів на державу: парадигмальні, юридично-правові, інституційні, організаційні, імперативні, методичні, політико-просвітницькі, інформаційні, процедурно-регулятивні тощо.

У дослідженні О. Радченко вперше в науці державного управління розкрито зміст поняття “адміністративний ресурс” – форми і методи діяльності органів державної влади, пов'язані із застосуванням владного тиску на підлеглих і громадян задля задоволення певних політичних інтересів. У дисертації виокремлено сутнісні ознаки адмінресурсу, здійснено класифікацію його форм у державному управлінні, проаналізовано технології застосування цього владного ресурсу у виборчому процесі, запропоновано методологічні орієнтири щодо подолання негативних наслідків його використання. Визначено, що адміністративний ресурс є однією з форм існування державної влади. Він може бути як легітимним (позитивним), так і нелегітимним (негативним). Використання адміністративного ресурсу в позитивному сенсі (у широкому розумінні) передбачає формування іміджу демократичної влади як перед населенням країни, так і у світовому просторі, та, відповідно, ідеології державності, патріотизму, національної гідності. Адміністративний ресурс має перебувати під дієвим політичним контролем суспільства в чітко окреслених для номенклатурної бюрократії умовах його спрямування виключно на виконання безпосередніх функцій із надання

державно-управлінських послуг населенню. Адміністративний же ресурс у вузькому розумінні (виборча технологія) слід уважати негативним явищем, що призводить до дискредитації в очах суспільства будь-яких форм здійснення демократії та будь-якого політичного курсу, а також спричиняє посилення соціальної та політичної індиферентності, відчуження народу від влади, сприяє посиленню авторитарних тенденцій в державному управлінні, відтак, має бути подоланим з реальним упровадженням принципів правової держави та з розвитком політичної культури суспільства.

У цілому дисертаційне дослідження О. Радченка стало наступним кроком у науковому осмисленні державноуправлінських аспектів явища виборів та виборчого процесу. Було також виявлено визначальну взаємозалежність явища виборів та системи державного управління. Результати дослідження дозволили не тільки сформулювати пропозиції з удосконалення виборчого процесу в Україні, але й розвинути теорію державного управління.

Наукове визначення взаємозалежності виборів і державного управління дозволило розпочати дослідження окремих аспектів прояву цього зв'язку. Подальші наукові розвідки відбувалися вже в напрямку визначення особливостей реалізацію цього зв'язку за окремими напрямками державного управління. Значний відсоток таких досліджень був спрямований на наукове осмислення процесу формування представницьких органів влади.

Однією з таких наукових розвідок стала дисертація А. Лазора "Формування та функціонування представницьких органів місцевого самоврядування в Україні", де на основі аналізу фахової літератури, чинного законодавства у сфері місцевого самоврядування, статистичної інформації та даних з інтернету було розкрито теоретико-методологічну та охарактеризовано організаційно-правову основу формування та функціонування представницьких органів місцевого самоврядування в Україні. Важливими досягненнями дослідника стало визначення особливостей формування місцевих рад як представницьких органів в Україні та за кордоном, розроблено методіку формування загального складу представницьких органів місцевого самоврядування та рекомендації щодо вдосконалення формування та функціонування місцевих рад в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду [1, с. 15].

На основі огляду наукових джерел А. Лазор стверджує, що в науці державного управління висвітлюється здебільшого виборчий процес формування місцевих рад, їх статус і функціональна діяльність. Дослідником встановлено, що нормативно-правове забезпечення формування та функціонування представницьких органів місцевого самоврядування в Україні має недостатньо обґрунтовану теоретико-методологічну основу.

На основі компаративного аналізу процесу формування та функціонування представницьких органів місцевого самоврядування в Україні і за кордоном А. Лазором встановлено особливості щодо виборчої системи, введення пільг та обмежень для кандидатів у депутати, способів формування, структури та каденції, кількісного складу та ротації його частин. У роботі з'ясовано, що

реформування місцевого самоврядування в Республіці Польща, розпочате в 1990 р., було радикальним за своїм спрямуванням і стосувалось не лише оптимізації територіальних утворень, але й покращання організації та функціонування владних інституцій. На думку А. Лазора, зміна виборчої системи посадових осіб місцевого самоврядування та оптимізація органів місцевого самоврядування підтверджують демократичні кроки стосовно утвердження автономності самоврядних спільнот. Науковець доводить, що реформи місцевого самоврядування Польщі можливі для застосування в Україні в організаційному, функціонально-процедурному та фінансовому напрямках.

У цілому, дисертаційне дослідження А. Лазора стало першою науковою розвідкою виборчого процесу в місцевому самоврядуванні з позицій науки державного управління, де було проаналізовано порядок формування представницьких органів місцевого самоврядування в Україні та за кордоном. У результаті було сформовано науково обґрунтовані пропозиції з удосконалення процесу формування місцевих рад України. Зокрема, було запропоновано внести до виборчого законодавства України поняття “крок навантаження” та “коефіцієнт навантаження”. Такі пропозиції стали першими в науці державного управління науково обґрунтованими рекомендаціями щодо вдосконалення державної політики формування представницьких органів місцевого самоврядування.

Результати активних досліджень зробили можливим здійснення наукових розвідок більш високого рівня – докторських дисертацій. Прикладом такого дослідження стала дисертація на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління А. Савкова “Державне управління виборчим процесом в Україні: теоретико-методологічні засади”, де було розроблено шляхи вдосконалення та розвитку системи державного управління виборчим процесом в Україні.

А. Савков уперше в науці державного управління розглянув виборчий процес крізь призму соціальної складової, а саме – як елемент формування соціального простору. Науковець обґрунтував характеристику державного управління виборчим процесом в Україні та розкрив зміст виборів як провідної складової державного управління і розвитку держави. Було визначено також основні проблеми, які негативно впливають на демократичний розвиток вітчизняної виборчої системи та концептуальні засади дієвості системи державного впливу на виборчий процес. Було застосовано також нові теоретико-методологічні підходи до визначення державного управління виборчим процесом в Україні, завдяки чому було виявлено недосліджені раніше інструменти контролю за виборчим процесом з боку держави.

Він визначив, що в державотворчому процесі управління виборчим процесом має виняткове значення для гарантування реалізації прав громадян на їх участь в управлінні державою. Виборчий процес є формою оновлення влади на сучасному етапі та фундаментальним інститутом конституційної легітимізації політичної й державної системи і політичного режиму. Науковець



визначив, що державне управління виборчим процесом виступає складовою соціальних технологій демократичного суспільства, що сприяє підвищенню ефективності державного управління й забезпеченню політичної безпеки держави.

Таким чином, А. Савковим проаналізовано діяльність елементів системи державного управління виборчим процесом в Україні та визначено наукові підходи щодо вдосконалення організаційної структури, розкрито систему державного управління виборчим процесом і діяльність органів державної влади у виборчому процесі. Також у межах цього дослідження напрацьовано наукові підходи та обґрунтовано шляхи щодо вдосконалення державного управління виборчим процесом з метою забезпечення демократичних виборів в Україні.

Отже, в сучасній науці державного управління питання реалізація державної політики у сфері формування представницьких органів влади досліджено вкрай слабо. Існує лише чотири дисертації із зазначеної тематики (три кандидатські та одна докторська), в яких міститься наукове осмислення зазначеного процесу. Тим не менше, ці наукові розвідки дозволили науково осмислити виборчий процес та визначити головні теоретичні засади його державного управління. Дослідження та узагальнення головних аспектів державної політики формування представницьких органів влади, уточнення термінології, аналіз державного управління виборчим процесом та наявність науково обґрунтованих рекомендації з вдосконалення наявної ситуації заклали потужний фундамент для подальших наукових розвідок. Усе зазначене уможливує подальші дослідження державної політики формування представницьких органів влади в Україні.

#### Література:

1. *Лазор А. О.* Формування та функціонування представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.04 "Місьцеве самоврядування" / А. О. Лазор. – К., 2010. – 17 с.
2. *Радченко О. В.* Інституційна взаємодія народовладдя та органів державної влади у виборах : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.01 "Теорія та історія державного управління" / О. В. Радченко. – Х., 2004.
3. *Савков А. П.* Виборчий процес в сучасній Україні: державно-управлінський аспект / А. П. Савков. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2010. – 219 с.
4. *Савков А. П.* Державне управління виборчим процесом в Україні: теоретико-методологічні засади : автореф. дис. ... д.держ.упр. : спец. 25.00.01 "Теорія та історія державного управління" / А. П. Савков. – К., 2010. – 39 с.
5. *Шкурат І. В.* Становлення та розвиток політичних виборів в Україні (управлінський аспект) : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.01 "Теорія та історія державного управління" / І. В. Шкурат. – К., 2002. – 21 с.

В. В. ГРИНЕВИЧ

## ІНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТСТВА ТА ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ДОСВІД І ПЕРСПЕКТИВИ ВЗАЄМОДІЇ

*Проналізовано основні етапи взаємодії інституту Президента та місцевого самоврядування в Україні, визначено перспективи подальшого розвитку цієї взаємодії.*

**Ключові слова:** інститут президентства, органи місцевого самоврядування, децентралізація, адміністративно-територіальна реформа.

*This paper analyzes the main stages of the interaction of Institute of Presidency and local authorities in times of an independent Ukraine and the prospects for its future development.*

**Key words:** the presidency, local government, decentralization, administrative and territorial reform.

Буремні політичні події, що нині відбуваються в Україні, вкотре актуалізували проблему взаємодії місцевого самоврядування (як базової демократичної інституції) та інституту Президента (як верховної влади). Політичний моноцентризм радянської доби суттєво деформував як систему державного управління, так і засади місцевого самоуправління. Ці традиції, до певної міри, збереглися і в сучасній Україні. Відсутність реальних змін, спрямованих на децентралізацію, стримування реформ місцевого самоврядування загальмувало розвиток держави та громадянського суспільства. Відтак, реформа місцевої влади є актуальним напрямом державотворення і гостро стоїть на порядку денному в процесі реалізації національних реформ. Одним з її поважних аспектів має стати активна взаємодія Президента України та місцевих органів самоврядування. Тож розробка напрямів реформи неможлива без аналізу досвіду політико-правових засад цієї взаємодії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, на які спирається автор, засвідчує, що питання взаємодії інституту Президента та органів місцевого самоврядування тією чи іншою мірою досліджується у вітчизняній науці. У контексті порушеної проблеми передусім на увагу заслуговують праці, в яких розглянуто роль і місце інституту Президента та місцевого самоврядування в системі державної влади та державного будівництва в Україні [5; 6; 15; 18], конституційно-правові питання стосовні цих інститутів [8; 10; 16], а також проблеми регіональної та муніципальної політики [12]. Разом із тим, до останнього часу наукова проблема досвіду та перспектив взаємодії інституту Президента та органів місцевого самоврядування комплексно не вивчалась.

Метою статті є аналіз етапів взаємодії між інститутом Президента та органами місцевого самоврядування, що їх умовно можна виокремлювати за роками перебування при владі чотирьох президентів України, а також визначення перспектив розвитку такої взаємодії.

Певні суперечності між державним управлінням і місцевим самоврядуванням було закладено в законодавстві ще напередодні проголошення Україною незалежності. У Декларації про державний суверенітет України (16 липня 1990 р.) було зроблено спробу відмовитися від радянської системи організації влади і вперше заявлено про принцип розподілу влади на законодавчу, виконавчу і судову. 7 липня 1990 р. місцеve самоврядування було визнано на законодавчому рівні в Законі “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеve самоврядування”. Останнє визначалося як територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні та громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів УРСР та власної фінансово-економічної бази. Але оскільки у ст. 2 цього закону закріплювалася характеристика місцевих рад як державних органів, у такий спосіб у підвалини місцевого самоврядування закладалася внутрішня суперечливість (“муніципальний дуалізм”). Ця перша спроба трансформувати місцеві ради в органи місцевого самоврядування стала своєрідним перехідним етапом, певним компромісом між “радянською” і децентралізованою моделями організації влади [7, с. 73]. Нова редакція цього Закону 26 березня 1992 р. (Закон України “Про місцеві ради народних депутатів та місцеve і регіональне самоврядування”) закріпила погляд на місцеve самоврядування як на основу демократичного устою влади у країні і започаткувало формальне роздержавлення місцевих рад.

Інститут Президента в Україні було запроваджено згідно з прийнятим у липні 1991 р. Законом “Про заснування посади Президента УРСР і внесення змін і доповнень до Конституції Української РСР”, відповідно до якого Президент став главою держави і виконавчої влади. Відтоді він відігравав і продовжує відігравати важливу роль у становленні та розвитку української держави. Водночас зміцнення і посилення президентської влади час від часу призводило до ускладнення взаємовідносин з місцевим самоврядуванням.

Президент України Л. Кравчук під час проведення реформ державної виконавчої влади на місцях продемонстрував, на думку експертів, кричущу непослідовність у створенні реальних механізмів взаємодії між регіональними структурами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування. Л. Кравчук схилився до необхідності “розвантаження” місцевих рад “від невластивих” їм повноважень виконавчого характеру і передачі цих повноважень одноосібному органу, повноважному представнику Президента [9, с. 43]. Таким чином, президентська влада мала укорінитися на місцях.

У березні 1992 р. за ініціативою Президента Верховна Рада ухвалила Закон про запровадження посади представника Президента України, який

мав стати найвищою посадовою особою виконавчої влади – головою місцевої адміністрації в областях, районах, містах Києві і Севастополі [3]. Тож у 1992 р. утворився специфічний “подвійний центр” виконавчої влади, коли для реалізації політики на регіональному рівні замість виконкомів обласних та районних рад створили місцеві держадміністрації (далі – МДА) на чолі з представниками Президента [3].

З метою зняття конфліктності та протистояння було запроваджене подвійне підпорядкування МДА, але це не усунуло проблем. Попри бажання Президента Л. Кравчука стара компартійна еліта, на яку він спирався на місцях, а з нею і певна модель влади була поступова усунена. У 1994 р. МДА ліквідували, а повноваження державної влади передали радам та виконкомам [4], які, пройшовши через вибори голів рад, підтримали на виборах більш рейтингового кандидата.

Часи першого президентства Л. Кучми позначилися спробами проведення “неоліберальних” реформ. Однак регіональна реформа 1994 р. по суті була загальмована. Хоча Президент підпорядкував собі голів рад та виконкоми з питань виконання делегованих повноважень [17, с. 2], дієвих важелів впливу на них він не мав, оскільки голови рад обиралися.

Відповідно до ухваленого 18 травня 1995 р. Закону “Про про державну владу і місцеве самоврядування” роль президентської вертикалі виконавчої влади значно зростала, а він сам, ставши одноосібним керівником уряду, мав очолити й систему місцевих органів виконавчої влади. Керівниками органів державної влади від обласного до районного рівнів Президент повинен був призначати обраних народних голів відповідних рад (а також міст Києва і Севастополя). Компетенції місцевих рад істотно обмежувалися – за ними лишалося затвердження місцевого бюджету і програм територіального розвитку, заслуховування звітів голів адміністрацій.

Цей Закон, який фактично перетворював Україну із парламентської на парламентсько-президентську республіку, викликав гостре незадоволення в Парламенті. Конфлікт, який виник довкола цього Закону, вдалося припинити лише шляхом підписання Конституційної угоди між Президентом і більшістю Верховної Ради 8 червня 1995 р. Однак болючі проблеми, що існували, вирішено не було. Конституційний договір реанімував МДА, дав Президенту право призначати та звільняти їх голів. Але призначати Президент міг лише тих, хто в 1994 р. став головами рад.

На взаємодію Президента та місцевих органів виконавчої влади вплинули також “компроміси-95”. Перший – збереження “подвійного центру” влади. Верховна Рада не скасувала посаду прем'єра, як пропонував Президент. “Подвійний центр” зберігся й у Конституції (Президент організаційно був навіть виведений за межі поняття “виконавча влада”). Голови МДА були відповідальні перед Президентом та Кабінетом Міністрів. Другий стосувався обласних та районних рад. Президент наполягав на їх ліквідації, проте Верховна Рада на це не погодилася. Її поступка полягала в

тому, що ради не утворювали виконкоми, але вони впливали на МДА через право висловлювати недовіру голові МДА. Відтак, було закладено передумови впливу на МДА політичних розкладів у регіонах. Конституція також зняла обмеження кадрової політики щодо МДА, а Президент став проводити ротацію їх голів, призначати функціонерів центральних органів, своєї Адміністрації, депутатів [11, с. 370].

Таким чином з'явилися реальні можливості для побудови виконавчої вертикалі шляхом утворення на регіональному рівні державних адміністрацій – структур виконавчої влади, жорстко підпорядкованих Президенту. Але те, що вертикаль по лінії рад народних депутатів припинила діяти, фактично перетворило ради на придаток державних адміністрацій із невизначеним колом повноважень. Як висновок, проблема неефективності місцевого самоврядування лишилася актуальною.

Надалі в системі українського адміністративно-територіального устрою встановилася практика умовного виділення чотирьох рівнів влади: населених пунктів, районний, обласний та загальнонаціональний. Лише на першому рівні існували деякі ознаки адміністративно-правової та фінансової автономії. У такій системі недоліки значно переважали позитиви. Вадами були надмірна адміністративна централізація та недостатнє врахування інтересів регіонів. Вона провокувала перманентне створення конкуруючого трикутника – голова обласної державної адміністрації (губернатор) – голова обласної ради – мер міста. У такій країні, як Україна, де існують виразні регіональні особливості, надлишкова централізація стримувала ініціативу місць і робила адміністративний апарат занадто громіздким.

Після прийняття в 1996 р. Конституції України місцеве самоврядування отримало свій конституційний статус. Основні засади конституційного ладу в Україні стосовно місцевого самоврядування було проголошено в розділі XI Основного Закону. У Конституції України вперше за новітніх часів було визнано, що в країні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Основний Закон, виходячи з міжнародних стандартів, закріпив три аспекти місцевого самоврядування: 1) елемент конституційного ладу; 2) засіб забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина; 3) права територіальної громади на місцеву автономію.

Помітної віхою в юридичному забезпеченні дієздатності місцевого самоврядування стало підписання представниками України 6 листопада 1996 р. у Страсбурзі Європейської Хартії місцевого самоврядування. Після її ратифікації 15 липня 1997 р. ВРУ вона стала частиною чинного законодавства України. 21 травня 1997 р. було також прийнято Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, яким було визначено систему, засади і принципи організації, гарантії місцевого самоврядування.

Функції і роль місцевих державних адміністрацій у системі органів виконавчої влади визначив Закон України “Про місцеві державні адміністрації” від 9 квітня 1999 р. Натомість принципи діяльності органів громадської

самоорганізації та їхні основні завдання було зафіксовано у Законі України “Про органи самоорганізації населення” від 11 липня 2001 р. [1].

У реальності взаємодія інституту Президента і органів місцевої самоврядування розвивалася доволі кволо. Декларація потрібних суспільству реформ, у тому числі і адміністративної, яка час від часу лунала, здебільшого не підкріплювалася активними практичними діями. Для цього потрібна була нова якість влади, здатної модернізувати країну. Натомість діюча влада цієї здатності не демонструвала, будучи більше зацікавлена у приватизації. Економічні ж групи, які конкурували між собою, використовували політичні партії як інструмент для досягнення власних цілей. Усе це разом сприяло партизації центральних та регіональних еліт, зокрема й МДА. Спроби з боку Президента завадити цьому не мали значних наслідків. Натомість за умов, що склалися, посади голів МДА почали вноситися до переліку посад, які розподілялися між фракціями.

У другій половині 2000-х рр. взаємодія Президента та органів місцевого самоврядування не призвела до якихось конструктивних наслідків. Хоча ще в 2004 р. ВРУ прийняла за основу закон про створення виконкомів рай- та облрад та скорочення повноважень МДА, але остаточно закон так і не був прийнятий. Політичні сили, що керували з центру, не були зацікавлені в наданні регіонам ширших повноважень і влади.

За часів “помаранчевої влади” ситуація також не змінилася кардинально, якщо не вважати, що в 2005 р. головами майже всіх ОДА стали представники партій або позапартійні діячі, які підтримали В. Ющенка на виборах. Згодом на кадрову політику вплинув розпад “помаранчевої команди” (розкол на прихильники Президента та прем’єра), а згодом і залучення до влади опозиційних регіональних еліт. Попри найсприятливіші умови для проведення реформ через небачений кредит довіри населення, нова влада, фактично провалила адміністративно-територіальну реформу, що мала б проходити під гаслом “Вільний громадянин – сильні території – заможні регіони – сильна держава”. Спроби Президента В. Ющенка розширити політичну базу своєї підтримки за рахунок призначенців з “анти-оранжиського” середовища призвели до зворотнього результату: на виборах 2010 р. чимало з них проголосували за опонента чільного Президента.

За президентства В. Януковича почалися дійсно кардинальні системні політичні зміни. Під приводом необхідності створення міцного арбітражного інституту влади за умов множинних центрів й ефективного проведення конституційної (політичної) економічної, територіально-адміністративної та ін. реформ, влада фактично побудувала потужну вертикаль, завдяки чому зрештою було поставлено під сумнів наявність демократичного устрою в країні. Натомість було створено авторитарний тип правління режим. 30 вересня 2010 р. Конституційний Суд України скасував дію конституційних реформ, що були прийняті в 2004 р. та відновив дію Конституції України 1996 р., тож парламентсько-президентську республіку було перетворено на президентську.

Повноваження Глави держави значно поширилися – він отримав великий вплив на Верховну Раду України, Уряд України, судову систему держави, органи місцевого самоврядування, а відтак почав відігравати ключову роль у функціонуванні усієї політико-правової системи України.

Щодо взаємодії Президента та місцевих ОБВ, то після виборів 2010 р. важливим суб'єктом цієї взаємодії стала Адміністрація Президента, яка нерідко підміняла собою Раду Міністрів. Інститут Президента створив також ще й допоміжні органи, які мали координувати та контролювати місцеві ОБВ. Натомість у деяких регіонах “з метою економії коштів” було ліквідовано виконкоми, які наглядали за виконанням місцевих бюджетів.

Кадрова політика, зокрема й у регіонах, часто здійснювалася не за рівнем професійної кваліфікації та управлінського досвіду, а за принципами земляцтва чи особистою лояльністю. Після проведення президентських виборів 2010 р. склалась певна партійна “однорідність” органів влади. Як і сам Президент, більшість КМУ, голів МДА належали до Партії регіонів (далі – ПР). Членами партії регіонів поволі ставали й губернатори. Відбувалося фактичне зрощення влади і партії. Так, 18 губернаторів очолювали регіональні парторганізації ПР. Завдяки цьому адміністративному ресурсу на місцевих виборах 2010 р. ПР отримала абсолютну більшість у Верховній Раді Криму, 11 обласних та Севастопольській міській раді, відносно більшість – у 8 областях, а також у багатьох рай- та міськрадах, де раніше більшість мали її опоненти [11, с. 372]. До цього слід додати, що 75 % керівних посад у державі отримали з Донецької області, що свідчило про кадровий перекис у бік одного регіону [14, с. 90].

Процес руйнації місцевого самоврядування за цих умов можна простежити на прикладі Києва, який перманентно не виявляв електоральну підтримку до влади ПР. У столиці почалося планомірне урізання самоврядних прав. Так, у 2010 р. з метою “оптимізації” управління в Києві було скасовані районні ради, в 2012-2013 рр. згоди щодо проведення виборів мера Києва так і не було досягнуто. У результаті ухвалених змін до Закону про столицю міська влада остаточно вийшла з-під контролю громадськості і була підпорядкована центральній вертикалі влади. Глави районних адміністрацій відповідали лише перед президентською канцелярією, і голова Київської міської державної адміністрації призначався Президентом України. Міське самоврядування Києва остаточно дистанціювалося від громади і фактично стало залежним від правлячого центру. Разом із тим із владних кабінетів лунала риторика щодо необхідності проведення реформи місцевого самоврядування: в президентському Посланні до Верховної Ради 2011 р. було ініційовано розробку концепції регіональної політики, у Посланні 2012 р. окреслено ідеї реформи інститутів влади, надання рай- та облрадам права утворювати виконкоми, перетворення МДА на контрольні-наглядові органи [13, с. 126–127].

Насправді проведення таких необхідних для країни реформ знаходилося у стані глибокої стагнації. Нарешті у березні 2013 р. Кабінет Міністрів розробив “Проект реформи органів місцевого самоврядування”, який

передбачав також адміністративно-територіальну реформу. Проте проведення цих реформ, як це було і раніше, визнали не на часі. Очевидною стала криза і занепад всієї системи самоврядування в державі, позбавлення місцевих рад можливості впливати на прийняття рішень. Інститути місцевого самоврядування існували лише по формі, але не по суті. За фактичної відсутності виконкомів вся влада в адміністраціях, так і їх голови призначалися з Центру. І все це, безперечно, стало однією з причин глибокої політичної кризи, що охопила Україну наприкінці 2013 р.

Повернення до парламентсько-президентської республіки та революційні зміни, що нині відбуваються в Україні, дають суспільству шанс виправити попередні помилки. Серед пріоритетних реформ, які стартували наразі в Україні, заявлена й адміністративна реформа з децентралізації влади. “Концепція реформи схвалена, – зазначив на прес-конференції віце-прем’єр – міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства В. Гройсман, – налагоджено діалог між регіонами та центром. Напряцьовано ряд законопроектів, які найближчим часом буде внесено на розгляд уряду” [2]. Він також зазначив, що регіонам буде надано можливість розвиватися, приймати рішення на місцевому рівні, управляти охороною здоров’я, комунальним господарством, освітою і гуманітарною сферою, всіма питаннями послуг на території. “Буде сформовано пакет інструментів фінансового характеру, які дозволять територіям заробляти гроші, і частину з них залишати у себе, частину перераховувати до держбюджету”, – наголосив віце-прем’єр [2]. Крім того, він відзначив, що крім ухвалення необхідних для проведення реформи законів можуть знадобитися й внесення змін до Конституції України. На нашу думку, проведення кардинальних реформ, дієвим наслідком яких стане розвиток місцевого самоврядування та впорядкування системи взаємодії на паралелі “інститут Президента – органи місцевого самоврядування” є необхідним елементом для подолання існуючої політичної кризи й подальшого демократичного розвитку України.

Досвід взаємодії президентської влади і органів місцевого самоврядування в новітній Україні виявився доволі складним і контраверсійним. Організація державної влади, за коротким винятком, формувалася на строго ієрархічній вертикалі виконавчої влади, головною ланкою якої був президент. За роки незалежності було напрацьовано чимало проектів, нормативних документів, спрямованих на вдосконалення та розвиток місцевого самоврядування, було багаторазово доведено й підтверджено необхідність впровадження принципів локальної демократії.

Попри це, спроби реформування системи місцевої влади і адміністративно-територіального устрою здебільшого виявилися непослідовними, протирічними, недовершеними і врешті відверто невдалими. Причиною цього, зокрема, було й те, що увесь період новітньої історії України був позначений тим, що інститут президентської влади в ній надмірно централізувався, натомість місцева влада в регіонах позбавлялася



компетенцій. Побудова української державності таким чином відбувалася за старим радянським принципом розбудови зверху – “з даху”, а не за рахунок розбудови демократичного “фундаменту”. Тож основний висновок з цього такий, що розв’язання проблем локальної демократії на сучасному етапі державотворення має бути передано в руки самих регіонів, проводитися знизу за активної підтримки верховної влади, в тому числі і президентської.

Література:

1. *Верменич Я. В.* Адміністративно-територіальний устрій України: еволюція, сучасний стан, проблеми реформування : у 2 ч. / Я. В. Верменич. – К. : Нац. акад. наук України, Ін-т історії України, 2009. – Ч. 2. – 370 с.
2. Вице-прем’єр Гройсман об’явив о началe админреформи по децентрализации власти [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zn.ua/POLITICS>.
3. Закон України “Про Представника Президента України” від 05.03.1992 р. № 2167-ХІІ // ВВР України. – 1992. – № 23. – Ст. 335.
4. Закон України “Про формування місцевих органів влади і самоврядування” від 03.02.1994 р. № 3917-ХІІ // ВВР України. – 1994. – № 22. – Ст. 144.
5. *Кармазіна М. С.* Президентство: український варіант / М. С. Кармазіна. – К. : НАНУ ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса, 2007. – 365 с.
6. *Колодій А. М.* Державне будівництво і місцеве самоврядування / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 304 с.
7. *Кравченко В. В.* Новий етап місцевого та регіонального розвитку: проблеми законодавчого забезпечення / В. В. Кравченко // Місцеве самоврядування: 10 років здобутків ; за ред. М. О. Пухтинського. – К. : Атіка, 2002. – 367 с.
8. *Куйбіда В. С.* Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні : монографія / В. С. Куйбіда. – Л. : Літопис, 2001. – 376 с.
9. *Кравчук Л.* Є така держава – Україна : матеріали з виступів, інтер’ю, пресс-конференцій, брифінгів, відповідей на запитання / Л. Кравчук. – К. : Глобус, 1992. – 239 с.
10. *Куйбіда В. С.* Генеза територіальної організації України. Конституційно-правові аспекти / В. С. Куйбіда, І. Я. Заяць. – Х. : Книжковий клуб “Клуб сімейного дозвілля”, 2010. – 480 с.
11. Взаємодія президента України та місцевих органів виконавчої влади: еволюція політико-правових засад / Є. В. Перегуда // Інститут Президента України в системі державної влади України : матеріали наук. конф. – К. : ВПЦ “Київський університет”, 2014. – С. 368–373.
12. Президент України та державна регіональна і муніципальна політика / [упоряд. О. Іщенко, В. Кампо, М. Пухтинський, В. Тихонов]. – К. : Логос, 2003. – 230 с.

13. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : Національний ін-т стратегіч. дослідж., 2012. – 256 с.

14. Рудакевич М. І. Інститут президентства в Україні: проблема лідерства / М. І. Рудакевич // Інститут Президента України в системі державної влади України : матеріали наук. конф. – К. : ВПЦ “Київський університет”, 2014. – С. 89–94.

15. Серьогіна С. Г. Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні / С. Г. Серьогіна. – Х. : Ксілон, 2001. – 277 с.

16. Сухонос В. В. Інститут глави держави в конституційному праві / В. В. Сухонос. – Суми : ДВНЗ “УАБС НБУ”, 2011. – 339 с.

17. Указ Президента України “Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях” від 06.08.1994 р. № 430/94 // Уряд. кур’єр. – 1994. – № 124–125. – С. 2.

18. Шатіло В. А. Інститут президентства в системі державної влади України / В. А. Шатіло. – К. : Український центр політич. менеджменту, 2004. – 159 с.

*Надійшла до редколегії 31.03.2014 р.*

УДК 35.073.52:351.72

*Л. С. КОНОВАЛОВ*

## **СТАНДАРТИ АУДИТУ ЯК СКЛАДОВА МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО АУДИТУ ЕФЕКТИВНОСТІ ПУБЛІЧНИХ КОШТІВ**

*Узагальнено теоретичні засади стандартизації аудиту як складової механізму державного аудиту ефективності публічних коштів шляхом уточнення поняття та призначення стандартів аудиту, систематизації підходів до їх класифікації.*

**Ключові слова:** аудит ефективності публічних коштів, стандарти аудиту, загальні стандарти, стандарти організації проведення аудиту, планування, доказова база аудиту, звітність.

*The paper summarizes the theoretical principles of audit standardization as part of the mechanism of state audit of public funds performance by specification of the concept and purpose of auditing standards, systemizing approaches to their classification.*

**Key words:** public funds performance audit, audit standards, general standards, standards of audit organization, planning, audit evidence base, financial reporting.

Аудит ефективності – це новий для України, але широко розповсюджений у розвинених країнах вид державного аудиту, який, на відміну від фінансового аудиту, спрямованого на перевірку достовірності фінансової звітності та відповідності законам і встановленим нормативним правовим актам щодо здійснення фінансових операцій, акцентує увагу на результативності, економічності, продуктивності використання державних фінансових і матеріальних ресурсів.

Як форма інтелектуальної діяльності аудит має певні особливості організації і методики проведення і підлягає обов'язковій регламентації як професійній, так і нормативній, що здійснюється за допомогою законів, підзаконних актів, інструкцій і інших нормативних документів, а також нормативів і стандартів аудиту.

На сьогоднішній день вітчизняна практика не має у своєму розпорядженні розробленої системи стандартів аудиту державних організацій та аудиту ефективності державних витрат. Процес їх формування та законодавчого закріплення знаходиться на самому початку, у формі окремих методологічних розробок Рахункової палати, Міністерства фінансів, окремих аудиторських організацій. З огляду на це, подальше наукове опрацювання стандартизації аудиту ефективності в державному секторі набуває особливої актуальності.

Аудит ефективності використання державних фінансових ресурсів та активів знаходиться на стадії становлення і викликає значний науковий інтерес. Так, теоретичні засади та практичні механізми впровадження аудиту ефективності в державному секторі є предметом досліджень В. Немченко, Н. Рубан, р. Рудницької, І. Стефанюка, І. Чумакової та ін.

Незважаючи на те, що вже зроблено перші кроки в активізації використанні аудиту ефективності, існує потреба у вирішенні комплексу завдань з перетворення його на дієвий механізм контролю, який підвищить прозорість та ефективність витрачання коштів, що належать суспільству. Цьому, безумовно, сприятиме дослідження сутності і підходів до класифікації стандартів державного аудиту ефективності використання публічних коштів.

Метою статті є узагальнення теоретичних засад стандартизації аудиту як складової механізму державного аудиту ефективності публічних коштів шляхом уточнення поняття та призначення стандартів аудиту, а також систематизації підходів до їх класифікації.

У зарубіжній практиці термін “стандарт” використовується в широкому трактуванні, включаючи певні принципи, умови, правила, ознаки, форми роботи, які стосуються контрольно-ревізійної діяльності, навіть морально-суспільні вимоги як до аудиторів, так і до виконаної ними роботи [1].

Стандарти (норми) аудиту – це основні правила діяльності, які повинні дотримуватися при здійсненні аудиторських процедур незалежно від умов проведення аудиту. Вони містять загальні керівні матеріали для допомоги аудиторам у виконанні їх обов'язків: єдині вимоги до здійснення, оформлення

перевірок, оцінки достовірності інформації, надання окремих супутніх послуг і підготовки результатів аудиту [3].

Призначення стандартів полягає у визначенні методологічних основ проведення аудиту, а саме:

- забезпечення високої якості аудиторської перевірки;
- сприяння використанню в аудиторській практиці нових наукових досягнень;
- допомога користувачам у розумінні процесу аудиторської перевірки;
- допомога аудиторів при веденні переговорів із замовником;
- забезпечення зв'язку окремих елементів аудиторського процесу.

Відомі постулати, покладені в основу розвитку теорії аудиту, сформулювали р. Д. Мауц і Х. А. Шараф у 1961 р. у роботі “Філософія аудиту”, а саме:

1. Фінансова звітність і фінансові дані можуть бути перевірені.
2. Конфлікт аудитора і адміністрації не є неминучим.
3. Фінансова звітність і інша інформація, що підлягає перевірці, не містить обумовлених таємною змовою або інших викривлень.
4. Задовільна система внутрішнього контролю робить неможливим виникнення невідповідностей (порушень правил роботи).
5. Постійне дотримання стандартів дає можливість мати об'єктивну картину про фінансовий стан і результати господарської діяльності.
6. Те, що було справедливим для підприємства в минулому, буде справедливим і в майбутньому, якщо немає доказів протилежного.
7. Якщо перевірка фінансової інформації виконується з метою висловлювання незалежної думки, то діяльність аудитора регламентується тільки його повноваженнями.
8. Професійний статус незалежного аудитора адекватний його професійним зобов'язанням [5].

Відмічаючи певні зміни в методології і організації аудиту, відомий американський професор Дж. Робертсон у 1990 р. дещо інакше сформулював постулати аудиту, а саме:

1. Фінансові звіти і інформація можуть бути верифіковані.
2. Завжди існує вірогідність зіткнення інтересів аудитора і керівників підприємства, що перевіряється.
3. Задовільна структура внутрішнього контролю зменшує вірогідність порушень і помилок.
4. Послідовне дотримання стандартів призводить до точного віддзеркалення фінансового стану і результатів операцій.
5. Якщо відсутні чіткі докази протилежного, інформація, яка була справедлива для підприємства, що перевірялося, у минулому, буде справедливою і в майбутньому.
6. Перевіряючи фінансову інформацію з метою складання незалежного висновку про неї, аудитор діє тільки як аудитор.

7. Професійний статус незалежного аудитора накладає на нього відповідні зобов'язання [6].

На сьогодні існують аудиторські стандарти декількох рівнів: міжнародні, національні та внутрішні (стандарти громадських організацій та аудиторських фірм) [3].

Комітетом з аудиторських стандартів Міжнародної організації вищих контрольних органів розроблено стандарти державного контролю, рекомендовано до застосування органами контролю різних країн у такому обсязі, в якому вони збігаються із законодавствами цих країн. Дані міжнародні стандарти сприяють ідеї уніфікації діяльності контрольних органів різних держав [4].

У 2011 р. Наказом Міністерства фінансів України було затверджено стандарти внутрішнього аудиту [2]. Крім фінансового аудиту та аудиту відповідності сфера застосування внутрішнього аудиту охоплює також і аудит ефективності, який, згідно із документом, являє собою оцінку діяльності установи щодо ефективності функціонування системи внутрішнього контролю, ступеня виконання і досягнення цілей, визначених у стратегічних і річних планах, ефективності планування і виконання бюджетних програм і результатів їх виконання, якості надання адміністративних послуг та виконання контрольно-наглядових функцій, завдань, визначених актами законодавства, а також ризиків, які негативно впливають на виконання функцій і завдань установи.

Згідно з наказом, стандарти аудиту розділені на три групи:

1. Загальні стандарти внутрішнього аудиту: основні внутрішні документи; компетентність і підвищення кваліфікації працівників підрозділів внутрішнього аудиту; незалежність та об'єктивність внутрішнього аудиту.

2. Стандарти діяльності з внутрішнього аудиту: планування діяльності; ведення бази даних; організація внутрішніх аудитів; проведення внутрішнього аудиту; документування ходу та результатів внутрішнього аудиту; моніторинг врахування рекомендацій за результатами внутрішнього аудиту.

3. Стандарти звітування, моніторингу, формування та зберігання справ, взаємодії з органами державної влади та оцінки якості за результатами внутрішнього аудиту [2].

У цілому, затверджені Міністерством фінансів стандарти аудиту відповідають загальноприйнятим підходам, що існують у міжнародній практиці, однак вони носять надто загальний характер і не відображають специфіки аудиту саме публічних коштів.

Аналіз наукової літератури довів, що стандарти аудиту ефективності можна розділити на загальні стандарти і стандарти робочого регламенту (пов'язані з проведенням аудиту і підготовкою звітів).

*Загальні стандарти* пов'язані з кваліфікацією персоналу, незалежністю аудиторів, професіоналізмом при підготовці висновків, контролем якості аудиту. До загальних стандартів можна віднести:

1. Наявність професійних навичок у персоналу, що реалізує функції аудиту.

2. Аудиторські організації та аудитори повинні бути вільними від обмеження незалежності їх службової діяльності.

3. Забезпечення професійного підходу (професійної ретельності) до проведення аудиту та підготовки висновків.

4. Наявність ефективного контролю якості аудиту.

До основних *стандартів організації проведення аудиту* відносяться:

- планування аудиту;
- організація роботи аудиторів;
- забезпечення відповідності висновків аудиту нормативним правилам та законодавству;
- забезпечення доказової бази аудиторських висновків;
- наявність дієвої системи контролю за процесом і результатами аудиту.

*Планування* як стандарт аудиту ефективності передбачає вирішення трьох основних завдань:

1. Визначення цілей аудиту. Вони визначають об'єкти аудиту та аспекти функціонування, які слід включити в перевірку, а також можливі висновки і елементи звітності (які аудитори припускають розвивати).

2. Масштаб аудиту – визначення меж аудиту ефективності, включаючи терміни і кількість об'єктів контролю.

3. Методика аудиту – включає в себе роботу зі збору даних і за методами аналізу, яку повинні застосувати аудитори для досягнення заданих цілей.

Аудит ефективності не повинен носити випадкового характеру, а ця обставина вимагає врахувати важливість етапу планування як при виконанні аудиту, так і при складанні звіту за його результатами. При цьому необхідно виявляти кількісні фактори, що визначають важливість аудиту, і фактори якісного характеру. Останні можуть включати:

- загальнодоступність інформації з даної діяльності, а також практичну її цінність для суспільства і держави;
- новизну програми або зміну її умов;
- роль аудиту в наданні інформації, яка може поліпшити звітність і ефективність при прийнятті рішень;
- рівень і обсяг перевірки або інших форм незалежного контролю.

На стадії планування усвідомлення інтересів потенційних користувачів аудиту може підвищити якість аудиторської перевірки, враховуючи можливість її цілеспрямованості.

*Організація роботи групи аудиторів* (штат, структура, функції) передбачає виконання рутинних операцій з управління групою співробітників, що виконують певну роботу (розпорядження, функції, контроль робіт, підвищення кваліфікації, взаємодію співробітників та ін.)

Керівник повинен довести до кожного співробітника основні ідеї роботи і домогтися розуміння ними цих ідей, визначити методiku аналізу даних і способи збору інформації.

*Забезпечення відповідності висновків аудиту нормативним правилам та законодавству* пов'язано з орієнтацією плану аудиту на забезпечення нормативних положень і законів, які мають особливе значення для реалізації цілей аудиту. У цьому зв'язку, аналіз відповідних законів і норм повинен охарактеризувати рівень впливу і значення їх для кінцевих цілей аудиту, особливо з точки зору ймовірності незаконних дій на об'єктах, що перевіряються (плануються процедури виявлення подібних дій).

*Забезпечення доказової бази аудиту.* Аудитори повинні оцінювати систему контролю економічних суб'єктів за допомогою опитування, спостереження, вивчення документів і звітів або ознайомлення зі звітами інших аудиторів. Процедури вивчення аудитором систем контролю повинні відрізнятися для різних видів аудиту. При цьому розуміння особливостей систем контролю може вплинути на план аудиту, зокрема, це стосується:

- кінцевих цілей: погано контрольовані аспекти витрат мають більш високий ризик провалу роботи, тому на них аудитори можуть спрямувати свої основні зусилля;

- масштабу: поганий контроль окремих ділянок роботи може привести до того, що аудитори зосереджують свої зусилля на цих ділянках;

- методики: ефективна система контролю над збором, аналізом і звітністю може дозволити аудиторам обмежити обсяг прямих перевірок важливості і надійності даних. І навпаки, погана система контролю може призвести до того, що аудиторам доведеться проводити перевірки даних безпосередньо, шукати дані за межами господарюючого суб'єкта або розробити свої дані.

*Стандарти звітності аудиту ефективності.* Дана група стандартів є завершальною у схемі реалізації стандартів аудиту ефективності. До основних стандартів цієї групи відносяться:

- підготовка звітів за результатами аудиторської перевірки;

- забезпечення доступності інформації, що міститься у звітах для своєчасної реакції на неї відповідних органів і відповідальних осіб;

- змістовність звітів, які повинні включати в себе кінцеві цілі, масштаб і методiku аудиту;

- у звітах мають бути присутні питання, які потребують подальшого вивчення;

- звіт має бути повним, точним, об'єктивним, переконливим, ясным і лаконічним.

Ураховуючи значний обсяг вимог при реалізації стандартів безпосередньо процедури обстеження та звітності за результатами обстеження, нижче наводиться зведена таблиця цих двох груп стандартів (враховуючи їх взаємозв'язок і взаємозумовленість) (табл.).

## Стандарти аудиторського обстеження та аудиторської звітності

<i>Стандарти обстеження</i>	<i>Стандарти звітності</i>
<p>Аудит повинен мати:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– чіткі цілі, що дозволяють скласти обґрунтування і повний висновок;</li> <li>– повинні бути визначені об'ємні параметри аудиту, напрямки, ключові проблеми і терміни;</li> <li>– напрями перевірки повинні відповідати функціям організації і бути значущими;</li> <li>– перевірки повинні проводитися відповідно до критеріїв, що визначають зміст аудиту;</li> <li>– результати перевірки повинні мати достатні свідчення достовірності;</li> <li>– перевірки повинні закінчуватися виробленням рекомендацій щодо усунення недоліків</li> </ul>	<p>Звіт повинен містити:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– цілі, характер, терміни і обсяг аудиту, використані професійні стандарти;</li> <li>– опис програми або напрямку діяльності, які зазнали аудиту, включаючи обов'язки керівництва;</li> <li>– використані критерії і будь-які розбіжності з керівництвом по їх відповідності;</li> <li>– проведені спостереження;</li> <li>– рекомендації щодо виправлення недоліків;</li> <li>– зауваження керівництва (якщо такі зроблені) щодо висновків аудиту та наявні розбіжності;</li> <li>– висновки, зроблені по кожній цілі аудиту</li> </ul>

Наявність результатів аудиту повинна стати основою для висновків і подальших дій тих осіб, які несуть відповідальність за використання цих результатів.

Звіт може вважатися об'єктивним, коли його матеріали подаються збалансованими як за змістом, так і за формою подачі. Достовірність звіту значно зростає в тому випадку, коли докази представлені в ньому в неупередженій манері. Результати звіту доцільно представляти у вигляді широкої панорами стану справ на об'єкті. У цьому полягає запорука неупередженого представлення результатів аудиту і забезпечується гарантія того, що не буде перебільшення і зайвого підкреслення недоліків.

Тон звіту повинен заохочувати відповідальних працівників до дій відповідно до аудиторських висновків і рекомендацій. Аудитори повинні пам'ятати, що однією з кінцевих цілей їх роботи є переконання, а це може бути зроблено найкращим чином, якщо уникати формулювань, здатних викликати бажання захищатися або протистояти. Критика виконаної роботи часто необхідна, і в звіті слід підкреслити потребу внесення поліпшень. Для того щоб звіт виглядав переконливим, результати аудиту повинні відповідати кінцевим його цілям, висновки бути аргументованими, а висновки та рекомендації логічно витікати з представлених фактів. Організація матеріалу в логічній послідовності, а також точність і чіткість при встановленні фактів і при складанні висновків необхідні для ясності і розуміння.

Аудит ефективності, будучи однією з функцій управління, одночасно являє собою механізм зворотного зв'язку для оцінки ефективності прийнятих



управлінських рішень, умов і результатів їх реалізації, тому так важлива і суспільно необхідна розробка та законодавче закріплення стандартів аудиту ефективності. Стандарти забезпечують єдність принципів аудиту, уніфікацію аудиту в питаннях методології та єдність підходів до проведення аудиту та складання аудиторської звітності. Завдяки цьому, при дотриманні аудиторських стандартів може бути забезпечений певний рівень надійності результатів аудиторської діяльності, полегшено впровадження в практику роботи аудиторів нових наукових досягнень, забезпечений зв'язок окремих елементів процесу аудиторської перевірки, забезпечена можливість контролю якості роботи аудиторів, створено гідний суспільний імідж професії аудитора.

Аналіз чинного законодавства довів, що система стандартів аудиту в Україні недосконала, потребує уточнення конкретно для публічного сектора. Для вітчизняних умов доцільно використання більш жорстких підходів до формування стандартів, що дозволить уникнути розпливчастості та багатозначності в їх трактуваннях та особливостях використання. З огляду на це, напрямком подальших досліджень має стати вдосконалення та законодавче закріплення вітчизняної системи стандартів аудиту ефективності саме для державного сектора.

#### Література:

1. Дрозд І. К. Міжнародні стандарти внутрішнього аудиту державного сектору. Ч. 2 / І. К. Дрозд, О. О. Чечуліна. – К. : Аграрна наука, 2009. – 192 с.
2. Наказ Міністерства фінансів України “Про затвердження Стандартів внутрішнього аудиту” від 04.10.2011 р. № 1247 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 85. – С. 91.
3. Петрик О. А. Аудит: методологія і організація : монографія / О. А. Петрик. – К. : КНЕУ, 2003. – 260 с.
4. The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://intosai.connexchosing.net>.
5. Mautz R. K. The philosophy of auditing / R. K. Mautz, H. A. Sharaf. – American Accounting Association. 1964. – 212 p.
6. Robertson J. C. Auditing / J. C. Robertson. – Chicago : Irwin. 1996. – 983 p.

*Надійшла до редколегії 20.03.2014 р.*

О. М. ЛАЗЬКО

## ПРОБЛЕМИ ЕТНОПОЛІТИКИ У КЛАСИЧНИХ ТЕОРІЯХ ТА В СУЧАСНИХ ЕТНОПОЛІТИЧНИХ КОНЦЕПЦІЯХ

*Висвітлено теоретичні аспекти етнополітики через застосування певних категорій, понять і термінів. Визначено сутність понять “державна етнополітика”, “національна політика держави”, “етнополітичні відносини”, “структура етнополітики”. Проаналізовано основні наукові підходи до трактування етнічної термінології, представлено “інформаційно-комунікаційне” пояснення феномену нації. Названо чинники, що впливають на формування етнополітики, наведено принципи, компоненти етнополітики.*

**Ключові слова:** етнос, нація, етнічність, державна етнополітика, етнополітична свідомість, етнополітичні відносини.

*The paper addresses the theoretical aspects of ethnic policy through the use of certain categories, concepts, and terms. The essence of the concepts of ‘state ethnic policy’, ‘national policy of a state’, ‘ethno-political relations’, ‘structure of ethnic policy’ has been determined. The basic scientific approaches to interpreting ethnic terminology have been analyzed, and an information-communicative interpretation of the nation phenomenon has been presented. Factors that influence the formation of ethnic policy are specified; the principles and components of ethnic policy are described.*

**Key words:** ethnos, nation, ethnicity, state ethnic policy, ethnic and political consciousness, ethnic and political relations.

Важливими суб’єктами і об’єктами політики є етнічні спільноти – нації, народності та етнічні групи. Контекст сьогоденних етнонаціональних процесів у сучасних державах, у тому числі й в Україні (мається на увазі їх конфліктність і незадовільний стан наукових досліджень цього аспекту суспільного розвитку), підкреслюють нагальну необхідність пошуку визначення змісту існуючих та нових напрямків дослідження й більш ефективної розробки практичних пропозицій щодо можливого подолання цієї конфліктності. Одним із найважливіших нових напрямків дослідження етнонаціонального розвитку сучасного поліетнічного суспільства має стати дослідження етнополітики.

Чинники етнополітики, потенційні можливості їх впливу на українське державотворення, теоретичні концепції в історичному ракурсі та сучасні трактовки не можуть оминати увагою науковці та дослідники етнонаціональних відносин.

Тут постає низка питань, пов'язаних із національно-культурною, мовною, релігійно-церковною орієнтацією та ідентичністю, адже сама структура українського етносу сьогодні перебуває у стадії реформування, модернізації, становлення етнополітичної цілісності. Ясна річ, що цей процес досить тривалий і його наслідки багато в чому залежать від відносини між титульним етносом та етнічними меншинами, адже саме ці стосунки визначають і ще довго визначатимуть українську державність як своєрідну етнополітичну систему.

Пізнання, теоретичне осмислення й описання етнополітики відбуваються на основі та через застосування певних категорій, понять і термінів, які є надбанням різних наук про суспільство, стосуються і суспільства в цілому, і окремих його сегментів. Розробки за даною проблематикою стосуються і зарубіжних, вітчизняних сегментів суспільствознавства, зокрема праць українських істориків, соціологів, політологів, філософів, поміж них О. Антонюк, І. Варзар, В. Войналович, В. Євтух, О. Картунов, В. Котигоренко, О. Нельга, Ю. Римаренко, С. Римаренко в останнє десятиліття проблемами етнополітики стали активно займатися науковці науки державного управління такі як П. Надолішний, Ю. Куц, Т. Сенюшкіна, питання мовних аспектів етнонаціональної політики вивчали Г. Євсєєва, П. Лопушинський та деякі інші дослідники. Однак питання, пов'язані з етнічними процесами, залишаються до кінця ще не з'ясованими, полемічними залишаються вживання окремих етнічних категорій.

Мета статті – проаналізувати сутність сучасної етнополітики, визначити її основні напрямки розвитку.

Одним із центральних понять етнополітики є поняття “державна етнополітика”. Автори енциклопедії з державного управління визначають останню як систему принципів, підходів та практичних заходів держави, спрямованих на задоволення потреб різних етнічних спільнот, пов'язаних із специфікою їхнього етнокультурного розвитку, регулювання міжетнічних відносин, усунення чинників міжетнічної напруженості й міжетнічних конфліктів, забезпечення участі у державотворчих процесах різних структурних етнонаціональних компонентів українського суспільства [1, с. 146].

На наш погляд, у сучасних умовах необхідність формування та реалізації етнополітики обумовлена такими чинниками:

1) багатонаціональним складом населення України, етнонаціональну структуру якого відповідно до ст. 11 Конституції України становлять українська нація, корінні народи та національні меншини – представники понад ста національностей;

2) процесом етнічного відродження як української нації, так і корінних народів і національних меншин; характерною рисою цього процесу є, з одного боку, утвердження української нації, корінних народів та національних меншин як сталих структурних компонентів українського суспільства, а з іншого – їх інтеграція і формування багатонаціонального українського народу (української політичної нації);

3) інтенсифікацією зв'язків з історичною батьківщиною представників української діаспори, залученням їх до державотворчих процесів в Україні [Там же, с. 146–147].

Важливим для розуміння державної етнополітики є визначення категорії “національна політика держави”. Її можливо визначити як усебічно обґрунтовану систему концепцій, засобів, заходів, які використовують різні політичні суб'єкти для вирішення національного питання всередині країни і врегулювання міжнародних відносин. У різний час у різних країнах може змінювати характер від національного терору (погроми, етнічні чистки тощо), штучної асиміляції до надання повної культурної і частково політичної автономії різними народами в межах єдиної держави [2, с. 459–460].

У сучасних умовах національна політика держави базується на таких науково обґрунтованих принципах:

1) науковий аналіз і творче осмислення здійснення національної політики в Україні і за кордоном. Основні положення національної політики – рівноправ'я народів, взаємовигідна співпраця, взаємна пошана інтересів і цінностей всіх народів, непримиренність до шовінізму тощо;

2) стабільність територіальних кордонів національно-державних утворень (при федеративному та конфедеративному устрої);

3) урахування взаємозв'язку і взаємодії реформ в економічній, політичній, духовній і національній сферах. Основою національних стосунків є нормально функціонуюча економіка іспоживчий ринок, грошовий обіг, збалансований обмін між складовими частинами територіально-організаційної структури держави;

4) цілісність національної політики, урахування взаємозв'язку всіх її компонентів. Розвиток ринкових стосунків, зміни в господарюванні і оплаті праці, в кадровій політиці, духовному житті, роботі засобів масової інформації повинні бути спрямовані на повагу честі і звитяги кожної людини;

5) надання допомоги нечисленним народам у розвитку їх економіки, культури, в збереженні середовища існування;

6) формування етики міжнаціональних відносин, виключення всіх форм насильства, несправедливості.

Науковий термін “етнонаціональна політика” з'явився у працях західних політологів у 60-х рр. XX ст. у зв'язку з етнічним відродженням, що охопило країни Європи та Америки, тепер поширився на колишні колоніальні континенти та постсоціалістичні країни.

На думку О. Майбороди, етнополітика як феномен суспільного життя спрямована на пошук найбільш гармонійних національних відносин у багатонаціональній державі. Така модель мусить урахувувати як соціальну (класову, професійну, вікову тощо) приналежність людей, так і їхні відповідні інтереси, що впливають з етнічної ідентичності. Неодмінною умовою функціонування етнополітичної моделі є врахування феномену етнічної ідентичності національного складу населення в діяльності всіх

державних інститутів [5, с. 488]. Етнополітика, – зазначає цей автор, – це сфера суспільного життя в багатонаціональних державах, до якої належать політичні взаємини державної нації (нації-держави) з етнічними групами всередині держави, а також етнічних груп між собою.

Етнополітична думка пройшла довгий і складний шлях розвитку. Ще в стародавні часи виявилися дві тенденції в підходах до вирішення етнополітичних проблем: ліберально-демократична (Демокрит, Перикл, Сократ та ін.) і консервативна (Геракліт, Платон, Аристотель та ін.). З початку нової ери панівною стала консервативна тенденція, яка виявилася у створенні та існуванні протягом тривалого часу величезних унітарних авторитарно-тоталітарних національних імперій, котрі проводили політику насильницької асиміляції, перемішування та переселення народів. В епоху Відродження процес розвитку ідей ліберальної демократії та консерватизму в етнополітиці, розпочатий в Італії, поширився на Європу, а згодом – і на північноамериканський континент. Перша тенденція розвивалася завдяки працям І. Канта, Й. Гердера, М. Драгоманова, М. Грушевського та ін. Розвиток другої тенденції закріплювався у працях М. Макіавеллі, Г. Гегеля, Т. Мора, В. Липинського та ін. Пік розвитку етнополітичних ідей припав на XVIII – поч. XIX ст., що було зумовлено переходом людства до індустріального періоду свого розвитку. Саме в ті часи почала формуватися більшість сучасних етнополітичних концепцій, і зокрема теорії нації, національної держави, націоналізму, прав людини й націй у їх взаємозв'язку.

У чому ж полягає зміст етнонаціональної політики, які її особливості? На думку більшості дослідників, її бажано розглядати з урахуванням того, що етноспільноти як суб'єкти політики взаємодіють на різних рівнях, зокрема у відносинах між титульною (державною) нацією, суб'єктами політики та інститутами влади. Етноси, які не здатні піднятися до рівня розуміння своїх політичних інтересів, перетворюються на об'єкт маніпуляцій або на засіб досягнення інтересів інших політичних суб'єктів (колоніальні та залежні народи). В етносі, що усвідомили свої інтереси як політичні, виникає потреба в їх самовизначенні через певні інститути – національну державу, різновиди автономії, національні рухи, партії та ін. Політизовані етноси є двигуном, рушійною силою процесів розвитку та модернізації поліетнічного суспільства. Тому треба констатувати, що термін “етнополітика” тотожний поняттю “етнонаціональна політика”, але відносно до сьогоденного українського етнодержавотворення не відповідає реаліям міжетнічного буття держави. Сучасні етноси в Україні політизовані, піднялися до рівня усвідомлення самих себе як етноспільноти і потребують захисту своєї національної специфічності, тож, доцільніше вживати термін “етнонаціональна політика”, особливо коли йдеться про її державницький характер.

Дж. Мейс визначає етнонаціональну політику як відносини нації з іншими етнічними групами, а також взаємовідносини національних груп у межах держави [6, с. 97]. Західна політологія орієнтовно має три різні точки

зору щодо політики держави відносно етносів. Прихильники першої точки зору А. Степен, Й. Уоллерстейн та ін. вважають, що держава повинна виробляти і реалізовувати певну політику, спрямовану на розподіл ресурсів, створення сприятливих умов для всіх етносів та, водночас, не втручатися в їх національну самобутність. Деякі дослідники – М. Леві, М. Хахтер та ін. – стверджують, що держава стосовно етносів є, певною мірою, автономна сила, а її політична еліта має на меті власні корпоративні цілі, спрямовані на утримання влади, іноді навіть усупереч титульній нації [7, с. 185-186].

Третю точку зору репрезентують П. Ван ден Берг, Ентоні Д. Сміт та ін. Вони характеризують державу як інструмент титульної нації, яка здійснює контроль над державним апаратом і суспільством.

Проте більшість дослідників під етнонаціональною політикою розуміють, перш за все, суб'єктивну діяльність в особі держави, етнонаціональних спільнот в особі націй, національних меншин, національно-культурних товариств, партій і рухів етнополітичного спрямування тощо. Наявність різних поглядів на етнонаціональну політику, на думку Ю. Римаренка, з одного боку, відбиває реальний стан речей щодо розв'язання згаданих проблем у різних країнах, а з іншого – ускладнює розуміння цих питань, усе ж сприяючи пошукові оптимальних шляхів їх розв'язання [Там же, с. 186].

Концентруючись навколо зазначених проблем, етнонаціональна політика має визначену структуру, компоненти якої тісно взаємодіють між собою та з інститутами влади, їх можна звести до трьох напрямків:

1. *Етнополітичні відносини* суб'єктів певної країни, які виявляють певний характер взаємозв'язків етносів між собою та з інститутами влади. У змістовному плані вони характеризують багатоманітну взаємодію національної еліти та багатонаціонального електорату, національних рухів, партій тощо. Показником етнополітичного життя тут є відносини суб'єктів етнополітики у змаганні за політичне панування або задоволення власних інтересів – свідоме національне примирення чи міжнаціональний конфлікт у суспільстві.

2. *Етнополітична свідомість*, що виявляє залежність політичного життя від ставлення етносів до інститутів влади. Етнонаціональна політика тут є ні чим іншим, як безперервним втіленням інституціями національних ідеалів, цілей, норм і настанов, рекрутуванням національних еліт.

3. *Етнополітична організація* як частина організаційних структур держави та етноспільнот у вигляді національних автономій, етноеліти, національних рухів, партій та інших ланок. Відбиваючи національний склад держави, вона зосереджує в собі владні волевиявлення цього поліетнічного складу, втілює його в керівні рішення, надає певної спрямованості процесові міжнаціональних відносин. Наявність і взаємодія цих структурних елементів дозволяє здійснювати етнополітичні функції в поліетнічному суспільстві [4, с. 69].

Розробником ще одного модерного конструкта нації, з першого погляду, принципово інакшого, ніж класичні та близькі їм сучасні концепції, є німецький соціолог і політолог К. Дойч. Він здійснив продуктивну спробу осмислення феноменів національності і нації з позицій сучасних теорій інформації та комунікації. Серед складників його “інформаційно-комунікаційного” пояснення феномену нації можна виокремити сім головних операціональних понять-концептів.

1. Суспільство – група індивідів, взаємозалежних через поділ праці, виробництво та взаємообмін товарами і послугами.

2. Культура – загальний набір, конфігурація стабільних, узвичаєних знань, цінностей, традиційних уподобань і пріоритетів уваги та поведінки великої групи людей, а також їхніх думок і почуттів.

3. Інформація – повідомлення про знання, цінності, традиції, новини, чутки, накази тощо.

4. Комунікація – передача інформації певними засобами, зокрема тими, що є елементами культури; серед останніх – стандартизована система символів, якою є мова, а також будь-яка кількість додаткових кодів, таких як абетки, системи письма, малярства, рахування тощо і матеріальні засоби збереження інформації, зокрема бібліотеки, статуї, дорожовкази тощо.

5. Спільнота – аспект комунікації великої групи людей з використанням засобів, які є елементами культури, властивої цій групі.

6. Народ – спільнота, велика група осіб, об’єднаних наявністю комплементарних звичок та засобів комунікації, які є елементами культури цієї групи, тобто, наголошується комунікативно-гуртуюча роль “етнічної комплементарності” – взаємодоповнювальності – від англ. *complementarity* – слова, яке українською часто помилково пишуть як “компліментарність”, що є неправильним (в українській мовній традиції слово “компліментарність” означає “хвалебність”, “те, що стосується тільки позитивних об’єктивних властивостей чого-небудь”). Застосування комунікативних інструментів (передовсім, етнічних) зумовлює легше спілкування людей у межах тієї самої культури, ніж поза її межами, а спільна культура сприяє комунікації і об’єднує індивідів у спільноту. Народ як спільнота є соціально стратифікованим, він формує соціальне, економічне та політичне розташування індивідів з різних соціальних класів і професій навколо центру та провідної групи, об’єднує всіх членів більш інтенсивною комунікацією, можливостями “соціального підйому від рангу до рангу”.

7. Національність – народ, що змушений винаходити засоби ефективного контролю над поведінкою своїх членів через доповнення традиції добровільного дотримання поведінкових звичок засобами примусу з боку влади, що може здійснюватися шляхом неформальних соціальних установ, тиску колективної думки та престижу національних символів, а ще дієвіше – через формальні соціальні або політичні організації, через управління освітніми чи політичними установами або ж через урядовий

апарат, зокрема для посилення та розвитку тих соціальних каналів комунікації, поведінкових уподобань, політичних (а часом, і економічних) прив'язаностей, які всі разом утворюють соціальну тканину національності.

8. Нація – національність, яка в своїй поведінці на основі згуртованості та відданості груповим символам додає силу владного примусу (навіть до утворення своєї держави або після її втрати). Така національність починає вважати себе нацією і такою її сприймають інші. Якщо члени національності отримують контроль хоч над якоюсь державою. (І тоді, зокрема, коли стара або нова держава опиняється в їх розпорядженні), тоді нація стає суверенною і з'являється національна держава [3, с. 28-29].

З наведеного “ланцюжка” понять-концептів видно, що наукова розробка К. Дойча, по суті, є версією вищезгаданих “класичних” теорій і концепцій, в якій акцентовано інформаційний і комунікаційний аспекти буття нації в системі властивих їй як спільноті економічних, політичних, культурних, соціально-психологічних зв'язків і властивостей.

“Вчені в багатьох країнах усе більше дотримуються думки, що дати чітке визначення нації як якогось об'єктивного існуючого типу соціального групування людей, як типу етнічної спільноти неможливо”. Цитовані слова належать відомому російському науковцеві В. Тішкову. Після них автор запропонував найбільш прийнятну, з його погляду, дефініцію – подібну до деяких з описаних класичних трактувань і так само несподівану. При цьому він послався на поширену думку, що “нація може вважатися реальністю лише як субстанція духовної культури і колективної свідомості, як внутрігрупове поняття, а не щось визначене вченими або політиками ззовні”. Нація, – за В. Тішковым, – є виявленням спільності долі й інтересів членів суспільства, своєрідним постійним, неформальним, вічно самостверджувальним плебісцитом. Ідея нації оформлюється в елітному середовищі “як засіб досягнення державного суверенітету і реалізується разом з досягненням цієї державності. Нація і держава утворюють певний симбіоз: якщо ідея нації є необхідною основою для держави, то в державі втілюється колективна “національна” воля. Інакше кажучи, не в середині націй народжуються “національні рухи”, а навпаки – на ґрунті культурного і політичного націоналізму формується ідея нації. Не випадково народжена в Європі в епоху буржуазних революцій і утворення “національних держав” ідея нації, пройшовши через етап злиття цього поняття з державою, нині явно виявляє ознаки вмирання.

Отже, процес формування націй розпочався ще в минулому столітті, він тривалий і його наслідки залежать від взаємин між титульним етносом та етнічними меншинами. Ідею нації формують еліти з метою досягнення державного суверенітету. Нація і держава виявляють взаємокорисне співіснування: нація є необхідною основою для держави, водночас, в державі втілюється колективна “національна” воля.



## Література:

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ.упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (гол.) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – .
- Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (спів гол.), І. В. Розпутенко (співгол.) та ін. – 748 с.
2. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (гол.) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – .
- Т. 4 : Галузеве управління / наук.-ред. колегія : М. М. Іжа (співгол.), В. Г. Бодров (співгол.) та ін. – 648 с.
3. Етнополітичні процеси в Україні: регіональні особливості : монографія. – К. : Ін-т політ. і етнонаціонал. дослідж. ім. І. Ф. Кураса НАН України. – 396 с.
4. Куц Ю. Етнополітичні державотворчі процеси в Україні: управлінський аспект / Ю. Куц. – Х. : Вид-во Магістр, 2002. – 204 с.
5. Майборода О. Етнополітика / О. Майборода // Мала енциклопедія етнодержавознавства. – К. : Довіра; Генеза, 1996. – С. 488.
6. Мейс Дж. Геополітичні імплікації етнополітики / Дж. Мейс // Політична думка. – 1995. – № 1.– С. 92–105.
7. Римаренко Ю. І. Національний розвій України : проблеми і перспективи / Ю. І. Римаренко. – К. : Юринком, 1995. – 272 с.

*Надійшла до редколегії 18.03.2014 р.*

УДК 349.6:351.78

*Г. Ю. МАЛЕНКО*

## **ЕВОЛЮЦІЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ В ГАЛУЗІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ**

*Проаналізовано історію розвитку нормативно-правового підґрунтя забезпечення екологічної безпеки в Україні. Досліджено розвиток основних принципів і пріоритетів захисту навколишнього природного середовища. Висвітлено основні тенденції подальшого формування правової бази в галузі забезпечення екологічної безпеки.*

**Ключові слова:** екологічна безпека, екологічне право, екологічна політика, загроза екологічній безпеці

*The article analyzes the history of the legal framework for environmental safety in Ukraine. Investigated the development of the basic principles and*

*priorities of environmental protection. Highlight the major trends in the further development of the legal framework in the field of environmental security.*

**Key words:** environmental safety, environmental law, environmental policy, the threat of ecological safety

Українське законодавство в галузі охорони навколишнього природного середовища на сьогодні є досить ґрунтовним. Проте активна розробка нормативних документів у цій галузі почалася не так давно. Значний поштовх до цього спричинило погіршення екологічного стану, вибух на Чорнобильській АЕС, погіршення якості життя людей та, як наслідок, зростання захворюваності серед населення України.

За часів незалежності нормотворча діяльність формувалась під впливом певного тиску з боку Європейського Союзу та прагнень України інтегруватися до європейської спільноти.

У цей час було прийнято значну кількість нормативних актів. Вони розроблялись з огляду на вимоги міжнародних договорів, норм і стандартів. Водночас, адаптація вітчизняного законодавства до вимог Європейського Союзу досі триває. Законодавча база у сфері забезпечення екологічної безпеки не є довершеною і потребує доопрацювання та систематизації. Це і обумовлює актуальність проблеми.

В Україні біля витоків екологічного права стояли такі відомі вчені-правознавці, як В. Мунтян, Н. Титова, Ю. Шемшученко. Питання кодифікації екологічного законодавства досліджував М. Єрофеев. Також значний внесок у вивченні екологічного права зробили Л. Бондар і В. Курзова.

Мета статті – проаналізувати основні віхи розвитку екологічного законодавства в Україні, дослідити основні проблеми її формування та визначити тенденції подальшого розвитку.

Екологічне законодавство, безперечно, є основою для реалізації екологічної політики та проведення заходів щодо охорони довкілля.

Становлення екологічного права в Україні до часів незалежності проходило досить повільно. Можна виділити декілька етапів формування нормативно-правової бази. Досить вдалою є періодизація Л. Бондар і В. Курзова. Вони пропонують виділити такі етапи:

1. Давньоукраїнський: право Київської Русі. Йшлося про захист і використання природних ресурсів. Переважно розвивалось земельне і лісове законодавство. Джерелами права були звичаї і писане право. Установлювалась відповідальність за незаконне полювання, рибальство.

2. Литовська доба: право литовсько-української держави 15-16 ст. Джерелами екологічного права були Судебник Казимира (1468 р.), Устава на волюки (1557 р.), три литовські статuti (1529, 1566, 1588 рр.) Законодавство цього періоду також носить переважно ресурсоохоронний характер, проте з'являються і нові особливості. Наприклад, визначено порядок регулювання розгляду земельних спорів, запровадження

земельного податку залежно від якості угідь. Розвивається інститут ресурсовпорядження.

3. Право Запорізьких козаків: козацьке звичаєве право 15 – 18 ст. Характерною особливістю є колективне користування природними ресурсами. Козацьке право знало судовий прецедент.

4. Право Гетьманщини: сер. 17 – сер. 19 ст. У цей час виникають гетьманські універсали, згідно з якими здійснювався розподіл природних ресурсів, а також кодекси українського права, такі, як Права, за якими судиться малоросійський народ, Зібрання малоросійських прав та ін.

5. Право УНР: 1917 – 1922 рр. Законодавство носить соціалістичний характер. Згідно з Універсалами Української Центральної Ради, було націоналізовано природні ресурси, утворено земельні комітети для управління ними. Прийнято Тимчасовий земельний закон (1918 р.) Після приходу до влади Гетьмана Скоропадського приватну власність на природні ресурси було відновлено.

Директорія ж скасувала ці документи. Природні ресурси знову націоналізовано.

6. Право УРСР: період перебування України у складі СРСР. На цьому етапі стимулюється індустріалізація і, як наслідок, збільшується техногенне навантаження на природу. У 1960 р. приймається Закон “Про охорону природи УРСР”, який носить декларативний характер. Саме в цей період виникає багато екологічних проблем. Споживацьке ставлення до природи спричинило різке погіршення якості навколишнього середовища та виснаження природних ресурсів.

7. Сучасний період починається з проголошення Декларації про державний суверенітет України (1990 р.). У цей час уперше проголошено обов’язок держави забезпечувати екологічну безпеку [2].

На сучасному етапі зупинимося більш детально, оскільки він є найбільш насиченим і визначає теперішній стан екологічного права.

Отже, в Декларації про державний суверенітет України виділено окремий розділ, присвячений екологічній безпеці. У ньому зазначалось, що Українська РСР самостійно встановлює порядок організації охорони природи на території Республіки та порядок використання природних ресурсів, має свою національну комісію радіаційного захисту населення, має право заборонити будівництво та припинити функціонування будь-яких підприємств, установ, організацій та інших об’єктів, які спричиняють загрозу екологічній безпеці. Українська РСР дбає про екологічну безпеку громадян, про генофонд народу, його молодого покоління та має право на відшкодування збитків, заподіяних екології України діями союзних органів.

Знаковим стало також прийняття низки законів, пов’язаних із катастрофою на Чорнобильській АЕС, а саме: Закон УРСР від 27.02.1991 р. № 791а-ХП “Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи”, Закон України від

28.02.1991 р. № 796-ХП “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи “. Пізніше було прийнято Закон України від 14.03.2006 р. № 3522-IV “Про Загальнодержавну програму подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2006 – 2010 роки”.

Важливість цих документів полягає в тому, що даються визначення категорій земель та класифікація забруднених територій. Також звертається увага на необхідність захисту населення від екологічної небезпеки. Закон спрямований на захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи та розв'язання пов'язаних з нею проблем медичного і соціального характеру, що виникли внаслідок радіоактивного забруднення території. Крім того, окреслено принципи державної політики в галузі соціального захисту потерпілих від Чорнобильської катастрофи.

За часів незалежності було прийнято найбільшу кількість нормативно-правових актів у сфері захисту довкілля. Серед них: Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” (1991 р.), Закон України “Про плату за землю” (1992 р.), Кодекс України “Про надра” (1994 р.), Водний кодекс (1995 р.), Лісовий кодекс (1994 р.), Закон України “Про тваринний світ” (1993 р.), Закон України “Про охорону атмосферного повітря” (1992 р.), Закон України “Про екологічну експертизу” (1995 р.), Закон України “Про природно-заповідний фонд” (1992 р.), Закон України “Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи” (1991 р.), Закон України “Про виключну (морську) економічну зону” (1995 р.) і т. ін.

Важливою віхою екологічного нормотворення є прийняття Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” від 25.06.1991 р. Він є системоутворюючим актом, визначає економічні, соціальні, правові засади організації охорони довкілля. Також він є правовою основою для розвитку галузевого екологічного законодавства. У ньому закладено комплексний підхід до правового регулювання екологічних відносин, спрямований на забезпечення екологічної безпеки в цілому, визнання пріоритету життя і здоров'я людини, екологічних вимог, необхідність запровадження превентивного характеру заходів охорони природи.

У Законі визначено основні принципи охорони навколишнього природного середовища, екологічні права та обов'язки громадян України, повноваження органів влади в галузі охорони довкілля, регулюється загальне та спеціальне використання природних ресурсів, також передбачені економічні заходи забезпечення охорони навколишнього природного середовища [8].

У Законі дано визначення поняття “екологічна безпека”. Стаття 50 проголошує, що екологічна безпека є таким станом навколишнього природного середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей [8].

Таке визначення не відповідає вимогам сучасності, адже наявність такої кількості загроз в екологічній сфері вимагає не тільки попередження погіршення ситуації, а й активного вирішення існуючих проблем.

Деякі із загроз були визначені в Концепції (основи державної політики) національної безпеки України, яка була схвалена постановою Верховної Ради України від 01.01.1997 р. 3/97-ВР, а саме: значне антропогенне порушення та техногенна перевантаженість території України, негативні екологічні наслідки Чорнобильської катастрофи; неефективне використання природних ресурсів, широкомасштабне застосування екологічно шкідливих та недосконалих технологій; неконтрольоване ввезення в Україну екологічно небезпечних технологій, речовин і матеріалів; негативні екологічні наслідки оборонної та військової діяльності [9].

Важливим документом також є постанова Верховної Ради України “Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки” від 05.03.1998 р. № 188/98-ВР. У ньому означено стан навколишнього природного середовища, причини, що призвели до екологічних проблем. Окреслено також заходи, необхідні для покращання якості довкілля [7]. Даний документ носив скоріше описовий характер, проте мав важливе значення, оскільки окреслив масштаб загроз в екологічній сфері.

З часом основні кількість загроз екологічній безпеці зростає. Їх перелік було чітко означено в Законі України “Про основи національної безпеки України” від 19.06.2003 р. № 964-IV.

До вже вказаних загроз додалися такі: погіршення екологічного стану водних басейнів, загострення проблеми транскордонних забруднень і зниження якості води; загострення техногенного стану гідротехнічних споруд каскаду водосховищ на р. Дніпро; неконтрольоване ввезення в Україну трансгенних рослин, збудників хвороб, небезпечних для людей, тварин, рослин і організмів, екологічно необґрунтоване використання генетично змінених рослин, організмів, речовин і похідних продуктів; неефективність заходів щодо подолання негативних наслідків військової та іншої екологічно небезпечної діяльності; небезпека техногенного, у тому числі ядерного та біологічного, тероризму; посилення впливу шкідливих генетичних ефектів у популяціях живих організмів, зокрема генетично змінених організмів та біотехнологій; застарілість і недостатня ефективність комплексів з утилізації токсичних і екологічно небезпечних відходів [5].

Виходячи з того, що перелік загроз в екологічній сфері з часом збільшується, можна зробити висновок як про недостатню ефективність екологічної політики, так і про збільшення уваги до проблем довкілля.

Також у Законі України “Про основи національної безпеки України” дане визначення національної безпеки. Вона визначається як захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у різних сферах [5].

Наступним етапом формування нормативно-правової бази стало прийняття Закону України “Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року” від 21.12.2010 р. № 2818-VI. Цей акт вже носить більш практичний характер. У ньому визначено мету національної екологічної політики. Це є стабілізація і поліпшення стану навколишнього природного середовища України шляхом інтеграції екологічної політики до соціально-економічного розвитку України для гарантування екологічно безпечного природного середовища для життя і здоров'я населення, впровадження екологічно збалансованої системи природокористування та збереження природних екосистем [6].

Також у Законі визначено принципи національної екологічної політики, які відповідають європейським.

Водночас зі зростанням кількості нормативних актів виникає проблема їх систематизації. Законодавчі акти часто мали суперечливі норми. Ще в 2003 р. Рекомендаціями парламентських слухань щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства в Україні, схвалених постановою Верховної Ради України № 565 від 20.02.2003 р., запропоновано кодифікувати екологічне законодавство шляхом прийняття Екологічного кодексу України [3]. Незважаючи на необхідність такого акту, в системі українського законодавства такого й досі не існує.

Цікавою особливістю формування українського екологічного законодавства є слідування європейським тенденціям. Більше того, спостерігається поступова екологізація законодавчих норм і в інших галузях.

Про перехід від діючої економічної моделі розвитку держави на модель “зеленої економіки” свідчить підписання наказу Міністерства екології та природних ресурсів України від 24.02.2014 р. № 52.

Даний наказ виданий на виконання Закону України “Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року”, Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011 – 2015 роки, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів від 25 травня 2011 р. з метою сприяння переходу України від діючої економічної моделі розвитку на ресурсоефективну та екологічно орієнтовану “зелену економіку”.

Згідно з наказом, передбачені заходи для переходу України від діючої економічної моделі розвитку на ресурсоефективну та екологічно орієнтовану “зелену економіку”. Зокрема, Державній екологічній академії післядипломної освіти та управління доручено здійснювати методологічне, науково-методичне, консультативне та навчальне забезпечення переходу при навчанні та проведенні курсів з підвищення кваліфікації посадових осіб центральних та місцевих органів виконавчої влади, представників екологічних громадських організацій, фахівців підприємств та організацій, викладачів вищих навчальних закладів викладати для них основи функціонування моделі “зеленої економіки” [4].

Екологічне законодавство в Україні має давню історію. Його формування відбувалося поступово та синхронно з розвитком економічних відносин у суспільстві. Спочатку мова йшла про розподіл та захист природних ресурсів. Екологічні проблеми були незначними та не загрожували життю та здоров'ю населення.

Виникнення реальної загрози відбулося з бурхливим розвитком народного господарства та інтенсивної індустріалізації. Аварія на Чорнобильській АЕС стала подією, яка показала реальність фізичного знищення людей внаслідок нехтування екологічних загроз.

За часи незалежності в Україні активізується нормотворчий процес у галузі охорони довкілля. Його стимулювали накопичені екологічні проблеми та тиск міжнародних організацій для вжиття заходів до стабілізації ситуації.

На даний час Україна перебуває в умовах економічної та політичної нестабільності. Забезпечення екологічної безпеки відходить на другий план. Крім цього, постає питання фінансування заходів передбачених у екологічних програмах.

Проте прийняття наказу Мінприроди свідчить про прагнення України слідувати європейським тенденціям і намір запровадити модель “зеленої економіки”.

#### Література:

1. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 р. № 55-12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
2. Екологічне право України. Навчальний посібник. 2-е вид., доп. та перероб. / Л. О. Бондар, В. В. Курзова. – К. : Бурун Книга. – 2008. – 368 с.
3. *Єрофеев М. І.* Питання кодифікації екологічного законодавства / М. І. Єрофеев // Вісник Луганської академії внутрішніх справ МВС імені 10-річчя незалежності України. – 2004. – Вип. 1. – С. 7.
4. Про організацію роботи щодо переходу від діючої економічної моделі розвитку держави на модель “зеленої економіки” : наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 24.02. 2014 р. № 52 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.menr.gov.ua>.
5. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
6. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики до 2020 року : Закон України від 21.12. 2010 р. № 2818-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
7. Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: Постанова ВРУ від 05.03.1998 р. № 188/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

8. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>.

9. Про Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України : постанова Верховної Ради України від 16.01.1997 р. № 3/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://search.ligazakon.ua>.

*Надійшла до редколегії 04.04.2014 р.*

УДК 351.87:316.654

*С. В. ОЛЕФІРЕНКО*

## ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

*Досліджено проблему створення ефективної системи реєстрації в Україні. Проаналізовано основні напрямки діяльності Державної реєстраційної служби України. Вивчено зарубіжний досвід створення та діяльності реєстраційних органів. Указано на нововведення, запроваджені Державною реєстраційною службою в системі реєстрації.*

**Ключові слова:** Державна реєстраційна служба, реформа, система державної реєстрації, реєстрація речових прав на нерухоме майно, реєстратор.

*The problem of creation of an effective system of registration in Ukraine is investigated. The basic activities of the State Registration Service of Ukraine is analyzed. Foreign experience in the creation and functioning of registration bodies is studied. Innovation introduced by the State Registration Service in the registration system is denoted.*

**Key words:** the State Registration Service, reform, the system of registration, State Registration of the Immovable Property Rights, the registrar.

Проблема ефективної системи реєстрації прав завжди була важливою для суспільства та кожної людини зокрема. Діюча до сьогодні система реєстрації не відповідала вимогам сучасного суспільства та європейським стандартам, а тому потреба в її реформуванні виникла вже давно, і з розвитком держави її нагальність ставала більш необхідною. На підставі запозиченого європейського досвіду та потреб модернізації реєстраційних служб 9 грудня 2010 р. відповідно до Указу Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” створено Державну реєстраційну службу України (Укрдержреєстр).



Виникнення Державної реєстраційної служби України та її функціонування досліджуються в наукових працях О. Кот, О. Третьякова “Служба з майбутнього”, Р. Колесника “Системний підхід”, Т. Пашковської “Реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців: реформа почалася”. Вищевказані автори досліджують зміни, що відбуваються в системі реєстрації прав на нерухомість, перспективи впровадження нової системи реєстрації та доцільність створення окремого державного органу з реєстрації.

У зв'язку з тим, що державна реєстраційна служба є новоствореним органом, проте окремих ґрунтовних досліджень цієї тематики на сьогодні немає.

Мета статті – визначити основні напрямки діяльності Державної реєстраційної служби України та проаналізувати її основні завдання та функції в сфері надання послуг населенню.

Існуюча раніше в Україні система державної реєстрації прав не задовольняла потреби громадян і суспільства загалом, а тому потреба в її реформуванні виникла вже давно. Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. затверджено Положення про Державну реєстраційну службу. Так, згідно з цим Положенням, визначено, що Державна реєстраційна служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра юстиції України та входить до системи органів виконавчої влади. Укрдержреєстр є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань реалізації державної політики у сферах: державної реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, статутів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, якщо їх реєстрація передбачена законами, статутів територіальних громад, друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності [5].

7 вересня 2011 р. було видано наказ Міністерства юстиції України “Про структурні підрозділи територіальних органів юстиції, що забезпечують реалізацію повноважень Укрдержреєстру та з питань банкрутства”. Згідно з цим наказом у складі Головних управлінь юстиції Міністерства юстиції, в областях, містах Києві та Севастополі утворюються структурні підрозділи, що забезпечують реалізацію повноважень Укрдержреєстру.

До складу реєстраційної служби Головного управління юстиції входять:

- відділ державної реєстрації актів цивільного стану;
- відділ (сектор) державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців;
- легалізації об'єднань громадян та державної реєстрації друкованих засобів масової інформації;
- відділ державної реєстрації речових прав на нерухоме майно [6].

Важливим елементом діяльності Державної реєстраційної служби є те, що фактично з 1 січня 2013 р. згідно із Законом України “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень” від 11 лютого 2010 р. вона розпочала реєстрацію права на нерухоме майно, що раніше здійснювало бюро технічної інвентаризації [2]. Отже, основним нововведенням закону є передача повноважень з одних органів до інших. Згідно з вищевказаним Законом, фактично встановлюється абсолютно нова система реєстрації, що повинно стати першим кроком на шляху створення нової ефективної системи реєстрації.

Як відомо, протягом попередніх років виконання функцій у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень в Україні покладалося на різні міністерства, відомства, уповноважених на те суб'єктів. Це не лише суттєво ускладнювало роботу самих державних органів, але й створювало перешкоди для належної реалізації громадянами своїх прав. Крім того, така ситуація була ще й сприятливим середовищем для корупційних проявів. Для того щоб унеможливити такі явища, у межах запровадженої адміністративної реформи й було створено Державну реєстраційну службу України. Таким чином, в Україні вперше за часи незалежності забезпечено єдність системи державної реєстрації прав, а реалізацію державної політики у відповідній сфері покладено на єдиний орган влади.

Новий порядок державної реєстрації прав власності на нерухоме майно, в якому тепер безпосередню участь бере нотаріус, покликаний забезпечити охорону та захист інтересів власників нерухомості шляхом створення додаткових гарантій для них. Нова система державної реєстрації прав на нерухоме майно спрямована на мінімізацію шахрайських схем незаконної реєстрації права власності на нерухомість.

Варто згадати, що передача повноважень з реєстрації прав до бюро технічної інвентаризації (БТІ) із самого початку розглядалась як тимчасове рішення, адже цілком зрозуміло, що такі функції мають належати спеціальному державному органу, щоб забезпечити максимально можливу незалежність як самого органу, так і його посадових осіб [1, с. 21]. А тому обраний шлях реформування системи є цілком зрозумілий і відповідає підходам, прийнятим у більшості розвинених країн світу.

Згідно із Законом України “Про реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців” центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців:

– бере участь у формуванні та забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців;

– здійснює державний нагляд за дотриманням законодавства у сфері державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців;

- узагальнює практику застосування нормативно-правових актів з питань державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців і розробляє проекти нормативно-правових актів у цій сфері;
- забезпечує формування та ведення Єдиного державного реєстру;
- організовує навчальну підготовку та підвищення кваліфікації державних реєстраторів;
- забезпечує замовлення, постачання, облік і звітність щодо витрачання бланків свідоцтв про державну реєстрацію та бланків виписок з Єдиного державного реєстру;
- видає спеціалізований друкований засіб масової інформації;
- забезпечує органи державної влади інформацією з Єдиного державного реєстру в порядку, встановленому Міністерством юстиції України;
- здійснює методологічне та інформаційне забезпечення діяльності державних реєстраторів [4, с. 7].

На сьогодні працює реєстраційний портал. Це система, яка забезпечує формування документів, необхідних для проведення державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців. У системі створені умови для обміну документами між державними реєстраторами та заявником в електронній формі.

На сайті Укрдержреєстру можна отримати відомості про засновників, відокремлені підрозділи юридичних осіб та багато іншої інформації, що сприятливо вплине на розвиток ділового середовища України на засадах прозорості та відкритості. Закритими для вільного доступу залишаються лише ті відомості, які охороняються законодавством про захист персональних даних.

Ця ініціатива ще раз підтверджує факт того, що Укрдержреєстр продовжує створювати оптимальні та зручні інструменти для користування електронними сервісами, а також спрощує процедуру реєстрації бізнесу для громадян.

До структури Державної реєстраційної служби входить також відділ державної реєстрації актів цивільного стану, який раніше підпорядковувався Головному управлінню юстиції.

Основними завданнями відділу є:

- участь у забезпеченні реалізації державної правової політики, сприяння розвитку системи надання правової допомоги з метою реалізації прав і свобод громадян, захисту законних інтересів фізичних та юридичних осіб;
- забезпечення захисту прав людини і громадянина у визначеній сфері діяльності;
- організація роботи підпорядкованих відділів реєстрації актів цивільного стану;
- забезпечення контролю за наданням інформації про виборців для періодичного поновлення даних Державного реєстру виборців;

– розвиток правової інформатизації, координація правової освіти населення, формування у громадян правової культури; участь у підготовці юридичних кадрів;

– відповідно до законодавства ведення Державного реєстру актів цивільного стану громадян;

– здійснення міжнародно-правового співробітництва в межах повноважень.

Характеризуючи цей вид діяльності Головних управлінь юстиції, слід зауважити, що відділи реєстрації актів цивільного стану були створені одні із перших. В історії існування Головних управлінь юстиції саме ці відділи були єдиними, які в певній мірі започатковували легітимність, оскільки ці відділи працювали безпосередньо з населенням.

З 1 листопада 2013 р. громадяни України можуть отримувати адміністративні послуги, які надає Державна реєстраційна служба, через будь-яке відділення “Укрпошти”. Це стало можливим завдяки реалізації програми економічних реформ “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, затвердженої Президентом України [7].

Мета проекту “Адміністративні послуги: спрощений доступ через пошту” – максимально спростити процедуру отримання адміністративних послуг, які пропонує Укрдержреєстр. А оскільки “Укрпошта” налічує більше 13 тис. відділень, включаючи пересувні відділення поштового зв'язку, адміністративними послугами можуть користатися жителі навіть найвіддаленіших міст і сіл України.

На всій території України працюють більш ніж 13 000 відділень “Укрпошти”, де можна отримати зазначені послуги. З них більше 10 тис. – це відділення в сільській місцевості, де працюють кваліфіковані спеціалісти, які можуть надавати такі адміністративні послуги кожному громадянину.

Таке нововведення може зберегти для громадян України їх час і кошти. Таким чином, українці вже сьогодні можуть через пошту отримати найпоширеніші види адміністративних послуг. Серед них – державна реєстрація юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців, проставлення апостилю на офіційних документах, отримання виписок з Державного реєстру прав на нерухоме майно і з Єдиного державного реєстру юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців, державна реєстрація припинення підприємницької діяльності фізичною особою – підприємцем (за рішенням підприємця; у разі його смерті, оголошення померлим або визнання безвісно відсутнім; за судовим рішенням, що не пов'язано з банкрутством підприємця), державна реєстрація юридичної особи, державна реєстрація припинення юридичної особи в результаті її реорганізації (ліквідації, а також злиття, приєднання, поділу чи перетворення), державна реєстрація змін до установчих документів юридичної особи, державна реєстрація змін до відомостей про юридичну особу, які містяться в Єдиному державному

реєстрі, видача довідки з Єдиного державного реєстру, надання витягів з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно.

Для розуміння ступеня ефективності та сучасності запровадженої в Україні системи реєстрації доцільно розглянути і порівняти аналогічні системи окремих європейських країн.

Наприклад, у Португалії структура аналогічна та фактично ідентична структурі Укрдержреєстру, у них такі ж функції: реєстрація компаній, реєстрація актів цивільного стану, реєстрація речових прав [3, с. 12]. Єдине, можна відзначити, що в цій країні органи державної реєстрації здійснюють також реєстрацію рухомого майна. Однак в Україні державна реєстраційна служба ще не наділена такими повноваженнями.

Аналізуючи практику Іспанії у цій сфері, можна зазначити, що тут створено систему реєстрації посадовими особами. Реєстрацію здійснює державний реєстратор, який призначається через асоціацію, колегію державних реєстраторів. Займанню посади державного реєстратора передують досить серйозні іспити, після складання яких перед спеціальною комісією особа отримує статус державного службовця. Порівнюючи з Україною, можна сказати, що це аналогія українського приватного нотаріуса. До функцій державного реєстратора в Іспанії належать: реєстрація компаній, речових прав, земельних відносин тощо.

Подібна система функціонує і в Латвії: особа, яка в Україні називається державним реєстратором, в Латвії – державний нотаріус. При тому що система нотаріату в цій країні аналогічна нотаріату в Україні.

Загальним для розглянутих систем, у тому числі і України є те, що процедури державної реєстрації виконуються спеціалізованими органами державно реєстрації. Вони можуть бути змішаними, державно-приватними або тільки державними. Різняться вказані системи, як правило, переліком послуг.

Реформування Державної реєстраційної служби України сприяло досягненню ефективної та доступної системи реєстрації. Відповідно, створилась повністю нова система органів державної реєстрації прав, яка забезпечила скорочення кількості інстанцій, єдині уніфіковані стандарти реєстрації, скорочення переліку документів, необхідних для реєстрації та оптимізацію системи державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців. Перевагами нової системи є: гнучкість – сприятливі умови для запровадження нововведень, ефективність – упровадження єдиних вимог до якості послуг на всій території України, оперативність – своєчасний та дієвий контроль за діяльністю державних реєстраторів.

У перспективах подальшого розвитку державної реєстраційної служби запровадження електронного реєстру речових прав на нерухоме майно, повернення державного мита та плати за надання витягу в разі відкриття заяви про державну реєстрацію прав, а також надання витягів в електронному вигляді з реєстрів бізнесу та нерухомості.

Отже, з вищенаведеного виходить, що запровадження нової системи реєстрації значно спрощує процедуру отримання реєстраційних послуг для громадян та відповідає суспільним очікуванням.

#### Література:

1. Колесник р. Системний підхід / р. Колесник // Український юрист. – 2011. – № 6. – С. 21– 27 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.antikalaw.com.ua>
2. Кот О. О. Служба з майбутнього [Електронний ресурс] / О. О. Кот, О. В. Третяков // Юрист. – 2011. – № 9. – Режим доступу : <http://www.antikalaw.com.ua>
3. Пашковська Т. Реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців: реформа почалася / Т. Пашковська // Юридична Газета. – 2013. – № 26. – С. 11–12.
4. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців : Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 30.
5. Про затвердження Положення про Державну реєстраційну службу України : Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 401/2011/ Президент України // Офіц. вид. – 2011. – № 28.
6. Про структурні підрозділи територіальних органів юстиції, що забезпечують реалізацію повноважень Укрдержреєстру та з питань банкрутства : наказ Міністерства юстиції України від 07.09.2011 р. № 2074/5. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
7. Спрощений доступ через “Укрпошту” [Електронний ресурс] // Урядовий портал. – 2013. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>.

*Надійшла до редколегії 18.03.2014 р.*

УДК 35.072

*О. О. САЛІЄНКО*

## **ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ ЗАКОНОДАВЧОЇ ТА ВИКОНАВЧОЇ ВЛАД В УКРАЇНИ**

*Розглянуто проблеми взаємодії органів законодавчої та виконавчої влад, досліджено форми такої взаємодії в умовах сучасних державноуправлінських практик.*

**Ключові слова:** форма, взаємодія, органи законодавчої та виконавчої влад.

*This paper addresses the problem of interaction between the legislative and executive branches, we investigate this interaction forms in modern public-management practices.*

**Key words:** form, interaction, bodies of legislative and executive power.

Як відомо, головним призначенням теорії поділу влади є не тільки гарантування незалежності, самостійності складових державної влади, а й створення організаційноправових механізмів співпраці між ними, вплив однієї гілки влади на іншу з метою стримування її від узурпації владних повноважень та досягнення ефективних результатів у державноуправлінській сфері. Взаємодія складових державної влади є фундаментальною базою для стабільного розвитку держави та швидкого проведення реформації, про що свідчить досвід не тільки України, а й розвинених зарубіжних держав. Взаємодія гілок державної влади реалізується на основі певних принципів і форм, які зафіксовані на законодавчому рівні.

Питання взаємодії органів державної влади в Україні є об'єктом уваги багатьох вітчизняних і зарубіжних учених. Данному питанню присвячено праці таких науковців, як: Ю. Барабаш, Ф. Веніславський, Н. Жук, В. Таций, Ю. Тодика та ін. Однак у вітчизняній державноуправлінській літературі залишається недостатньо вивченим питання визначення форм взаємодії парламенту та уряду.

Тому, в цілому, тема залишається недостатньо дослідженою і потребує розгляду недостатньо вивчених проблем взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади в Україні.

Метою даної статті є визначення форм взаємодії законодавчої та виконавчої влади в Україні.

У державному управлінні термін “форма” означає вид, будь-який зовнішній прояв певного змісту [2, с.134]; той чи інший спосіб зовнішнього вираження (оформлення) змісту управлінської діяльності [12, с. 208]; будь-яке зовнішнє вираження конкретних однорідних дій державного органу, котрі здійснюються з метою реалізації функцій управління [11, с. 80].

Юридична наука пов'язує термін “форма” з характеристикою права та держави, виділяючи при цьому форму права, форму реалізації права, форму держави, форму правління, правову форму діяльності державних органів, організаційну форму діяльності державних органів [6, с.127]. Узагальнивши розуміння різними науками терміну “форма”, пропонуємо розглядати форму взаємодії законодавчої та виконавчої влад як спосіб зовнішнього та внутрішнього вираження зв'язків між органами державної влади під час здійснення ними своїх повноважень. Тобто форма взаємодії показує як практично здійснюється процес виникнення, зміни та припинення взаємовідносин між законодавчою та виконавчою гілками влади.

Форми взаємодії законодавчої та виконавчої влад обумовлені як правовими, так і організаційними чинниками, звідси впливає поділ форм

взаємодії на правові та неправові. Визначаються форми характером відносин між органами законодавчої й виконавчої влад, що можуть викликати різні наслідки як юридичні, так і не юридичні.

Правові форми пов'язані зі встановленням та застосуванням норм права [3, с.137-138].

Отже, вони визначаються певними нормативними приписами, на основі яких здійснюється процес взаємодії парламентської та урядової діяльності. Вони фіксуються в Конституції України, законах, постановах, указах, положеннях та інших нормативно-правових актах. Отже, взаємодія інститутів законодавчої та виконавчої влад пов'язана з виданням та реалізацією певних нормативно-правових актів, які призводять до настання юридичних наслідків.

Однак не завжди процес взаємодії законодавчої та виконавчої влад набуває лише правових форм. Він може бути зовсім не пов'язаний з виданням правових актів і здійсненням юридично значущих дій. Ця частина процесу взаємодії є не правовою, а організаційною формою, яка безпосередньо не викликає юридичних наслідків [1, с.133]. Організаційна форма взаємодії законодавчої та виконавчої влад не регламентується правовими нормами, хоча саме з них і впливає [7, с.117–120]. Неправовими (організаційними) формами взаємодії законодавчої та виконавчої влад є проведення зустрічей Прем'єр-міністра України з народними депутатами або проведення відповідних нарад, перевірок, контроль тощо. Саме неправові форми взаємодії є підставою для наступного виникнення правових форм.

Однак на конституційному рівні закріплено пріоритет лише правової форми, яка передбачає обов'язкову діяльність державних органів лише в межах, передбачених Основним Законом України. Тому взаємодія інститутів законодавчої та виконавчої влад частіше набуває правових форм, ніж організаційних.

При цьому слід відзначити, що правові форми взаємодії органів законодавчої та виконавчої влад підкреслюють: необхідність реалізації в українській і зарубіжних країнах теорії поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, що наділені незалежністю одна від одної; створення ефективної взаємодії інститутів законодавчої та виконавчої влад потребує вдосконалення важелів впливу один на одного, що виражаються через систему стримувань і противаг.

Співпраця законодавчої та виконавчої влад багатогранна, зважаючи на різноманіття правових форм взаємодії, особливе місце серед яких займає законодавчий процес. “Законодавчий процес – це процедура ухвалення закону, яка складається з певних стадій – самостійних, логічно завершених етапів і організаційно-технічних дій” [16, с. 317].

Аналізуючи вплив уряду на законодавчий процес, необхідно зазначити, що на конституційному рівні закріплено право Кабінету Міністрів виступати суб'єктом законодавчої ініціативи, однак це не підвищує роль уряду в законодавчому процесі.



Проаналізуємо рівень підтримки законопроектів Верховною Радою України (п'ятого та шостого скликання), внесених Кабінетом Міністрів України як суб'єктом законодавчої ініціативи з 2006 по 2012 р.

За діяльності Верховної Ради п'ятого скликання було внесено Кабінетом Міністрів України 213 законопроектів, із них розглянуто – 156: прийнято в цілому – 102; прийнято за основу – 45; повернуто на доопрацювання – 4; відкликано – 2; відхилено – 3. До Верховної Ради України шостого скликання було внесено Кабінетом Міністрів України 630 законопроектів, із них розглянуто – 543: прийнято в цілому – 362; прийнято за основу – 52; враховано в інших законопроектах – 22; направлено на повторне перше читання Верховною Радою – 2; повернуто на доопрацювання – 19; відкликано – 11; відхилено – 75 [17].

Таким чином, до Верховної Ради України п'ятого скликання було внесено 213 законопроектів, з них розглянуто 73 %, не розглянуто взагалі 27 %. До парламенту шостого скликання було внесено – 630 законопроектів, з них розглянуто – 86, а 14 % взагалі не розглянуто.

Отримані результати свідчать про недостатній рівень взаємодії парламенту та уряду в законодавчому процесі. Конституційно закріплено, що процедура розгляду законопроектів є загальною, незалежно від суб'єкта законодавчої ініціативи. Однак отримані результати аналізу свідчать про наявну проблему – законопроекти, внесені Кабінетом Міністрів України, не користуються необхідною “повагою” в парламенті. Для ефективного виконання урядом своєї програми необхідним є швидкий та своєчасний розгляд Верховною Радою України урядових законопроектів, однак ця проблема й досі залишається невирішеною. Уряд не має достатніх засобів впливу на законодавчий процес в Україні.

Отже, можна зробити висновок, що наявною є конкуренція між парламентом та урядом з приводу кількості ініційованих і прийнятих законів. Сучасний стан законодавчої діяльності свідчить про першість у цій конкуруючій боротьбі саме парламенту, хоча кількість законопроектів, ініційованих урядом, є достатньо високою та практично рівнозначною показникам парламенту, однак лише невеликій відсоток законопроектів ініційованих урядом були підтримані та прийняті.

Отже, першою правовою формою взаємодії органів законодавчої та виконавчої влад є законодавчий процес, перша стадія якого передбачає взаємодію парламенту та уряду через реалізацію конституційного права Кабінету Міністрів України виступати суб'єктом законодавчої ініціативи.

Подальша взаємодія парламенту та уряду в законодавчому процесі продовжується шляхом реалізації урядом свого права представляти та супроводжувати посадовою особою, визначеною Кабінетом Міністрів, на всіх стадіях розгляду Верховною Радою України проекту закону. У разі неможливості визначеною посадовою особою Кабінету Міністрів України представляти проект закону, за згодою Прем'єр-міністра України, це може

здійснювати заступник міністра, керівник центрального органу виконавчої влади, який не входить до складу Кабінету Міністрів України, про що парламент повідомляється письмово [15].

Позачерговий розгляд законопроектів, визначених Президентом України як невідкладні, також передбачає взаємодію парламенту та уряду. Такі законопроекти терміново повинні бути включені парламентом до порядку денного сесії та розглянуті раніше за всіх інших законопроектів на всіх стадіях законодавчого процесу [13, с. 355–357].

Другою правовою формою взаємодії законодавчої та виконавчої влади є підзаконна нормотворча діяльність уряду. Підзаконну нормотворчість уряду розглядають як діяльність органів виконавчої влади з прийняття на основі законів та на їх виконання підзаконних нормативно-правових актів. Підзаконну нормотворчу діяльність уряду можна розділити на два види.

По-перше, згідно з чинним законодавством України уряд уповноважений видавати різні нормативно-правові акти, що спрямовані на виконання законів. За юридичною силою ці акти відносяться до підзаконних та приймаються лише щодо тих питань, які не охоплені компетенцією парламенту.

По-друге, міжнародний досвід країн передбачає використання іншого виду нормотворчої діяльності уряду – делегування повноважень законодавчою владою органам виконавчої, де чітко зазначено перелік питань та визначається строк, на який парламент делегує повноваження уряду. Без такого делегування повноважень уряд не в змозі видавати нормативні акти, що мають вищу юридичну силу, як закони. Однак це не призводить до повного обмеження нормотворчої діяльності уряду, оскільки за ним залишається право видавати нормативні акти, що мають підзаконний характер. У деяких випадках уряд може видавати акти, що мають вищу юридичну силу, однак вони повинні бути схвалені та затвердженні парламентом. Тільки після цієї процедури ці акти набувають усіх ознак та сили закону.

Виникнення можливості делегування повноважень пов'язано в першу чергу з виникненням нових сфер суспільних відносин і неспроможністю законодавчої влади швидко відреагувати та охопити всі сфери у процесі управління. Найкращім варіантом виходу з даної ситуації є перекладання законодавчих повноважень на виконавчу владу. Тому, на нашу думку, виникнення процесу делегування повноважень є розумним і ні в якому разі не обмежує повноважень парламенту, залишаючи при цьому в нього "титул" єдиного законодавчого органу.

Досвід української держави передбачає використання делегованого законодавства. Так, парламентом України 18 листопада 1992 р. було прийнято закон про тимчасове призупинення повноважень Верховної Ради, що передбачені п. 7-4 ст.114-5 Основного Закону України 1978 р. Згідно з цим Законом Верховна Рада призупинила свою діяльність на шість місяців, однак для продовження процесу врегулювання суспільних відносин

законодавчі повноваження у сфері відносин власності, оподаткування, кредитно-фінансових питаннях, підприємницької діяльності покладаються на Кабінет Міністрів України. Тим самим уряду країни було надано право видавати акти, що мають силу закону. Крім цього уряд отримав право призупиняти дію деяких законів та вносити до них зміни [6, с. 135].

Законодавчі повноваження були делеговані не тільки уряду, а й тогочасному Президенту України, який отримав повноваження приймати акти в економічній сфері саме з тих питань, які не були охоплені законами України.

Серед вітчизняних учених актуальним і відкритим залишається питання про необхідність у сучасних політичних умовах використання делегованого законодавства. З одного боку, вчені вказують на істотний недолік використання делегування повноважень – зниження ролі законодавчого органу, і з ними важко не погодитись, однак враховуючи завантаженість парламенту, ускладнення суспільних відносин, брак парламентського часу на видання нових законів і внесення змін, доповнень до вже діючих – все це виступає на підтримку розгляду питання з іншого боку, а саме необхідність використання делегованого законодавства. Ми вважаємо, що хоча законодавча влада і закріпила за собою монополію щодо видання законодавчих актів, однак сучасний стан суспільства потребує нових механізмів урегулювання суспільних відносин, де доцільним є делегування законодавчою владою своїх повноважень виконавчій.

На думку вченого Ф. Веніславського, делегування повноважень є неприпустимим в українській державі та взагалі суперечить самій теорії поділу влади порушуючи при цьому баланс у відносинах між ними [6, с.136].

Ми не погоджуємось з такими аргументами та маємо власну позицію з даного питання. На нашу думку, делегування законодавчих повноважень аж ніяк не порушує доктрину поділу влади, оскільки законодавча діяльність уряду санкціонується парламентом і здійснюється під контролем як того ж парламенту, так і судових органів, тому виходити за межі делегованих повноважень уряд навряд чи зможе. А у випадках невдоволення парламенту законотворчою діяльністю уряду можливим є відновлення звичайного законодавчого режиму шляхом внесення змін до акта про делегування повноважень або оскарження компетенції уряду в Конституційному Суді України. Тим самим повністю зберігається існування теорії поділу влади з використанням системи стримувань та противаг.

Окремої уваги заслуговує дослідження бюджетного процесу, який займає чи не найголовніше місце у взаємодії інститутів законодавчої та виконавчої влад. Отже, ще однією правовою формою взаємодії органів законодавчої та виконавчої влад є бюджетний процес, який розглядається як “регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства” [5]. Бюджетний процес складається з трьох стадій.

На першій стадії Кабінет Міністрів України розробляє проект бюджету на наступний рік на основі фінансово-правових норм чинного законодавства України по доходах. Представлений парламенту проект Державного бюджету передається постійній комісії з питань планування бюджету, фінансів і цін для розгляду та підготовки проекту до затвердження. Тільки надання відповідного висновку постійної комісії з питань планування бюджету, фінансів і цін дає підставу для подальшого розгляду даного проекту на сесії Верховної Ради України, з обов'язковою участю Міністра Фінансів України. Третьою та завершальною стадією бюджетного процесу є виконання Державного бюджету та складання звіту про його виконання. Це питання покладено на Кабінет Міністрів України, а контроль за належністю виконання бюджету покладено на Рахункову палату, що діє від імені Верховної Ради України.

Здійснення парламентського контролю за діяльністю уряду можна віднести до окремої форми взаємодії, оскільки даний процес не обмежується лише контролем Верховної Ради України за виконанням Державного бюджету. Тому наступною правовою формою взаємодії органів законодавчої та виконавчої влад є здійснення парламентського контролю.

Парламентський контроль за урядовою діяльністю – “це така правова форма діяльності Верховної Ради України, юридична природа якої визначається тим, що Парламент, Рахункова палата та Уповноважений Верховної Ради з прав людини знаходяться в умовах, коли вони мають безпосередньо використовувати норми права для реалізації конкретних юридичних завдань з аналізу діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб на предмет відповідальності її законодавству України” та вживати необхідні заходи з метою попередження в майбутньому порушень [9, с. 84–85].

Водночас кожна державна система, що здійснює парламентський контроль, має свої характерні особливості управлінської діяльності, а отже, і “відповідний контроль за його здійсненням та регламентацію його процедур”. Здійснення ефективного контролю потребує чіткої організаційної роботи щодо його проведення. Належна організація парламентського контролю вже на початковій стадії створює необхідні умови для формування засад його подальшого здійснення, забезпечує виконання поставлених завдань та сприяє підвищенню ефективності учасників контролю [4, с. 212–215].

Контроль з боку парламенту є найбільш ефективним, коли представники законодавчої влади мають доступ до різноманітних джерел інформації та можуть її аналізувати. Цю думку розвиває й учений Ю. Тодика, посилаючись на американського державознавця В. Мормана, який зазначає, що “міністри мають збирати точну і детальну інформацію про свої програми та діяльність, а парламент здатний отримувати й аналізувати отриману інформацію, вимагати від міністрів подання докладних письмових звітів” [14, с. 27].

Отже, серед форм парламентського контролю за урядовою діяльністю можна виділити такі: інформаційний, юридичний і політичний.

Інформаційний парламентський контроль за діяльністю уряду здійснюється через: заслуховування звітів Кабінету Міністрів України; проведення “Днів уряду”; запити до Прем’єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України; проведення парламентських дебатів, парламентські слухання. Юридичним парламентським контролем є депутатські звернення; парламентські розслідування тощо. Політичним парламентським контролем слід уважати резолюцію Верховної Ради України про недовіру Кабінету Міністрів України; звільнення з посад інших посадових осіб серед органів виконавчої влади [10, с. 44-45].

За Конституцією України парламентський контроль поширюється на процес формування уряду, оскільки склад Кабінету Міністрів України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України. Кандидатура для призначення на посаду Прем’єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Таким чином, Основний Закон України наділяє Верховну Раду повноваженнями впливати не тільки на призначення кандидата на посаду Прем’єр-міністра, й а на формування інших посад у складі уряду. Це обумовлено тим, що Конституція України закріпила право призначати інших членів Кабінету Міністрів України Верховною Радою України за поданням Прем’єр-міністра України, а також висловлювати недовіру всьому складу уряду “у разі неврахування парламентської більшості в процесі формування персонального складу Кабінету Міністрів України” [8, с. 9].

На процесі формування складу уряду здійснення парламентського контролю не обмежується. Верховна Рада України розглядає Програму діяльності Кабінету Міністрів України на весь строк повноважень. Програма вважається схваленою, якщо за неї проголосувала більшість від конституційного складу парламенту. За результатами розгляду урядової програми Верховна Рада України приймає відповідну постанову [10, с. 59-60].

Важливою формою забезпечення законності діяльності уряду є проведення так званих “Днів уряду”, де представники уряду повинні з’являтися до законодавчої влади через рівні проміжки часу та відповідати на поставлені до них запитання. “День уряду України” проводиться з метою регулярного інформування Верховної Ради України про стан діяльності Кабінету Міністрів України, рівень додержання ним Конституції України, виконання законів і взагалі виявлення проблемних питань з метою їх подальшого усунення.

”Дні уряду України” проводяться на пленарних засіданнях Верховної ради України. Час для проведення даної процедури встановлюється Верховною Радою України. Від депутатських фракцій подаються запитання за відповідною тематикою в письмовому вигляді до комітетів парламенту. Комітети Верховної Ради України формують запитання з кожної проблеми визначеної тематики та направляють їх до апарату Верховної Ради, а той передає зведені запитання до

Кабінету Міністрів України. Під час проведення “Дня уряду” члени Кабінету Міністрів України відповідають на передані їм депутатськими фракціями запитання та ті усні запитання, які виникають під час обговорення поставлених питань. Після обговорення кожного проблемного питання парламент підводить підсумки роботи Кабінету Міністрів України.

У цілому, аналізуючи використання процедури “День уряду” Українською державою, можна зазначити, що вона є досить ефективною, однак недосконалою (про це свідчить мала періодичність проведення – раз на місяць та обмеженість тематикою запитань – не більше двох тематик) [14, с. 31].

Взаємодія законодавчої та виконавчої влад існує в різних формах: як правових, так і організаційних, залежно від сфери суспільних відносин. Форми взаємодії між органами законодавчої та виконавчої влад закріплені в Конституції України, однак у зв’язку з ускладненням суспільних відносин необхідним є пошук нових форм такої взаємодії.

#### Література:

1. Адміністративне право України : підруч. / за ред. Ю. П. Битяка ; Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 544 с.

2. Адміністративне право : підруч. / за заг. ред. : Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй ; Нац. юрид. акад. України. – Х. : Право, 2010. – 624 с.

3. Административное право Украины. – 2-е изд., перераб. и доп. : учебник для студ. высш. учеб. завед. юрид. спец. / [Ю. П. Битяк, В. В. Богуцкий, В. Н. Гарашук и др.]; под ред. проф. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2003. – 576 с.

4. *Андрійко О. Ф.* Розвиток законодавства про державний контроль у сфері виконавчої влади в Україні / О. Ф. Андрійко // *Правова держава: Щорічник наук. праць Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України.* Вип. 11. – К. : ВД “Юрид. кн.”, 2000. – С. 209–216.

5. Бюджетний кодекс України : Кодекс України від 08.07.2010 р. // *ВВР України.* – 2010. – № 50–51. – С. 572.

6. *Венеславський Ф. В.* Конституційні основи взаємовідносин законодавчої та виконавчої влади в Україні : дис. ... к.ю.н. / Ф. В. Венеславський. – Х. : Б. в., 2000. – 240 с.

7. *Горшенев В. М.* Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В. М. Горшенев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 256 с.

8. Забезпечення контрольної функції у стосунках між законодавчою та виконавчою гілками влади: Вісник Програми сприяння парламенту України університету Індіани. № 69а. Квітень 2005. – К. : Б. в., 2005. – 60 с.

9. *Залюбовська І. К.* Законодавче забезпечення парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади в Україні: сучасність та

перспективи (Проект Закону України “Про основні засади парламентського контролю в Україні”) / І. К. Залюбовська // Актуальні проблеми держави і права. Вип. 19. – Одеса : Юрид. л-ра, 2003. – С. 84–89.

10. *Ківалов С. В.* Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади в Україні (історія, теорія, перспективи) : монографія / С. В. Ківалов, І. К. Залюбовська. – Одеса : Юрид. л-ра, 2004. – 152 с.

11. *Коваль Л. В.* Адміністративне право : курс лекцій / Л. В. Коваль. – К. : Вентурі, 1996. – 208 с.

12. *Колпаков В. К.* Адміністративне право України : учебник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

13. Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997 – 2001 : у 2-х кн. Кн. 2 / відп. ред. П. Б. Євграфов ; уклад. : Г. П. Сурпачова, І. М. Шевляк. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 504 с.

14. Проблеми законності : респ. міжвід. наук. зб. Вип. 37 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого ; відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого, 1999. – 244 с.

15. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 07.10.2010 р. // ВВР України. – 2011. – № 9. – С. 58.

16. *Скакун О. Ф.* Теорія держави та права : учебник / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.

17. Урядовий портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>.

*Надійшла до редколегії 18.03.2014 р.*

УДК 351

*В. С. ДОРОШЕНКО*

## **ЕКОНОМІКА ДЕРЖАВИ ТА ФАКТОРИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЇЇ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ**

*Розглянуто передумови та особливості конкурентоспроможності економіки країни.*

**Ключові слова:** стратегія розвитку, ліберальна економіка, постановка цілей, традиційні цінності, національне господарство.

*It's considered the topic of prerequisites and peculiarities of competitiveness of the state's economy.*

**Key words:** strategy of the development, liberal economics, setting of targets, traditional values, national economy.

Щоб бути успішною та конкурентоспроможною економіка держави повинна мати науково розроблену стратегію та механізми її здійснення. Для цього необхідною є постановка цілей, без чого не може бути просування вперед. Цілком зрозуміло, що відсутність чіткої і доцільної історичної перспективи і концепції, що забезпечує конкурентоспроможність, є найважливішою причиною тих негараздів, що мають місце в сучасному українському суспільстві.

Вищезначена проблема розглядається в роботах таких авторів, як Ю. Бойко, Г. Дмитренко, О. Кобякова, О. Олейніков, М. Хазіна. Натомість дана тема потребує подальшого системного розроблення.

Мета статті – довести необхідність надання першочергового значення ефективній економіці держави, її конкурентоспроможності задля прогресу суспільства.

Принципове значення має той факт, якій економічній моделі розвитку держава надає перевагу – традиційній чи ліберальній, кожна з яких має свої орієнтири. Що стосується традиціоналізму, то ця парадигма здійснюється з урахуванням культурних, духовних цінностей кожної нації і народу, регіону та місцевості, де вони проживають. Мета ліберальної моделі господарювання – товарно-грошові ідеали, споживацтво в самому неприхованому вигляді. Порівняно з цим, традиційний підхід, на нашу думку, має перевагу, тому що господарювання в цьому випадку здійснюється відповідно до базових цінностей народу, національних інтересів держави її стратегічними пріоритетами. Такий підхід націлений перш за все на покращання добробуту народу, створення найсприятливіших умов для всебічного розвитку людини.

Держава підпорядковує всі суб'єкти господарювання, націлюючи їх на активнішу участь у здійсненні такої стратегії, надаючи морально-етичним і патріотичним нормам найбільшого значення.

Доктор економічних наук О. Олейніков справедливо наголошує на порівнянні підприємств держсектору та приватних компаній. З ліберальної точки зору різниця між ними суттєва. Підвищуючи приватне господарювання над суспільством і перетворюючи його на таке, що діє незалежно від держави і моральних принципів, опоненти лібералізму ставлять державну або приватну форму власності вище її змісту. Однак зміст власності розкривається через специфіку її функціонування, в основі якого – базові ціннісні принципи, які є і організаційними і фундаментальними. Це стосується принципів колективізму і індивідуалізму. З точки зору традиціоналізму, різниця між державною або приватною власністю не має принципового значення, але при умові, коли і приватні компанії, і приватні підприємства підкоряють своє функціонування інтересам суспільства, як невід'ємні компоненти народногосподарського комплексу, визначаючи пріоритет стратегії розвитку суспільства. Не можна виключати того, що приватний сектор може знехтувати загальнонаціональними інтересами, але держава, базуючись на відповідних моральних засадах може і має всі можливості в разі необхідності внести певні корективи.



Як відмічає О. Олейніков, в рамках закритої моделі національно-економічного розвитку національне господарство не існує незалежно від нації і його суспільного організму. Воно є підпорядкованим цьому господарству, головна функція якого – в забезпеченні духовних і матеріальних умов відтворення нації. Взагалі нація здатна існувати тільки до тих пір, поки у неї будуть відтворюватись духовні сили, що є основною рушійною потенціалом історичного розвитку нації [11, с. 309–312].

Дух, воля, згуртованість навколо загальнонаціональних традицій і цінностей, спрямованість народу в майбутнє відіграють провідну роль у структурі продуктивних сил народу. Ці фактори є найважливішою передумовою господарського будівництва на користь нації, коли вона перетворюється із об'єкта на суб'єкт геополітики.

Безумовно, важливу роль у цьому відіграє ефективна національна економіка, від якої залежить добробут народу.

Але процес формування нової економіки відбувається за досить важких соціальних умов, супроводжується кризовими явищами у країні, потрясіннями на світових теренах, викликаними впливом факторів світового рівня, перш за все глобалізації. Україна залишається однією з найбідніших і соціально неблагополучних країн Європи.

Тому треба запустити маховик законодавчо підтриманої економічної системи, без “ручного управління” домогтися стійкого зростання внутрішнього валового продукту і підвищення ефективності економіки в найкоротші терміни.

Рушійною силою досягнення фази постіндустріального суспільства в економічно розвинених країнах виступали чинники інноваційного розвитку, пов'язані з широкомасштабним використанням таких інтелектуальних ресурсів, як знання та кваліфікація людини, об'єкти інтелектуальної власності, передові технології. Україна займе лідерські позиції, взявши на озброєння найновіші досягнення науки, перетворивши останню на найважливішу продуктивну силу. Тому наука є найконкурентоспроможнішою галуззю виробництва в Україні, і вона не може фінансуватися за залишковим принципом.

Умовою зміцнення економіки вважаємо переорієнтацію її на науково-технічний варіант зростання, основою якого є прискорений інноваційний цикл: наука технології – виробництво – сфера споживання.

Це – запорука успіху України на шляху плекання вітчизняного товаровиробника, створення високопродуктивних і гідно оплачуваних робочих місць, активного просування українських товарів на зовнішні ринки, а відтак, зростання добробуту українського народу.

В Україні практика регулювання інноваційної діяльності все ще базується на непередбачених проривах у сфері наукових знань та на позитивних змінах економічної кон'юнктури.

Тому необхідно досягти таких цілей:

– збереження такого науково-технічного потенціалу, який у період стабілізації та піднесення економіки забезпечив би реформування і динамічний розвиток промисловості й науки;

– постійне збільшення бюджетного забезпечення науки до рівня світових показників;

– упровадження результатів фундаментальних досліджень у технології та виробництво;

– розроблення системи стимулів інвестування вітчизняного капіталу в українську фундаментальну і прикладну науку, упровадження інноваційних технологій і захист інтелектуальної власності;

– об'єднання академічної науки і освіти для демократизації і модернізації вищої школи, упровадження новітніх освітніх технологій і наукових ідей, розвиток творчих здібностей, самовдосконалення особистостей;

– протидію спотворенню наукових знань, поширенню комерційних тенденцій у науковій галузі, соціальній апатії та моральній розгубленості наукових працівників; підвищення їх відповідальності перед державою та суспільством.

Основні принципи формування регіональної інноваційної політики ми виводимо із загальних принципів державної науково-технічної політики. Вони передбачають:

– узгодження регіональної інноваційної політики з державною;

– підтримку напрямів інновацій, що мають регіональне значення, з числа передових технологій державної важливості;

– урахування факторів соціального розвитку країни;

– випереджальний вплив на формування інвестиційно-інноваційної політики;

– правове забезпечення інноваційної політики;

– збалансованість розвитку науки, освіти і виробничого потенціалу району, регіону, країни в цілому.

Пошук прогресивних шляхів розвитку інформаційних технологій. Вихід в цій справі на передові рубежі передбачає:

– визначення шляхів розвитку та побудови інформаційного суспільства;

– створення інформаційних систем управління в корпоративних структурах галузевих специфік;

– інтеграцію системи безпеки для організацій з підвищеними вимогами режиму (мережі Національного банку України);

– автоматизацію обліку в мережах нафтобаз, ТЕС, АЗС.

З метою посилення прикладної спрямованості наукового забезпечення економіки, підвищення наукоємності валового внутрішнього продукту як основи конкурентоспроможності країни, зусилля державних інститутів влади мають бути спрямовані на таке:

– переорієнтацію фінансування науково-технічної сфери на засади державного замовлення та конкурентоспроможності, забезпечення реальної

економічної віддачі від вкладених у науку ресурсів, у тому числі в рамках базового фінансування наукових центрів;

– формування планів наукових досліджень за програмно-цільовим принципом, приведення їх у відповідність з потребами економіки та розвитку суспільства;

– приведення законодавства України у сфері інтелектуальної власності у відповідність з міжнародними нормами, забезпечення правового врегулювання відносин, пов'язаних з набуттям, використанням та захистом прав інтелектуальної власності;

– систематизацію досліджень світового фонду патентної, кон'юнктурної та науково-технічної інформації з метою створення патентно- і конкурентоспроможних технологій та продукції.

Для підвищення ефективності використання науково-технічного потенціалу в умовах ринкової економіки вдосконалюватиметься система захисту інтелектуальної власності. Йдеться про створення Державного реєстру наукових установ, яким надається підтримка держави, а також Єдиної системи державної науково-технічної експертизи з мережею відповідних центрів.

Зусилля мають бути спрямовані на вирішення стратегічно важливих завдань стабільного розвитку української економіки, подолання її кризових явищ і вихід країни на передові рубежі у світовому співтоваристві.

Джерелом прогресу суспільства є удосконалення форм і методів матеріального виробництва, в якому найважливішу роль відіграє промисловість. Функціонування промислового комплексу, як у державі в цілому, так і в регіонах має відповідати вимогам конкуренції сталого розвитку, дотримуватись соціально-економічного вектора структурних зрушень у промисловості.

Промисловий комплекс залишається принципово важливим сектором економіки країни. Він істотно впливає на перебіг соціально-економічних процесів; формує економічну базу суспільного розвитку України.

Стратегія промислової політики має такі етапи:

– перший етап – досягнення стабілізації економіки та створення передумов для економічного зростання;

– другий етап – забезпечення істотних змін у структурі економіки та підвищення її ефективності; досягнення темпів приросту внутрішнього валового продукту в середньому на 6,5 % за рік;

– третій етап – продовження структурної перебудови економіки та забезпечення внутрішнього валового продукту на душу населення в межах 44,5 тис. дол. США. Головними пріоритетами промислової політики мають стати:

– структурна перебудова промисловості в інтересах забезпечення економічної та оборонної безпеки держави;

– досягнення економічно доцільних міжгалузевих і внутрішньогалузевих пропорцій промислового розвитку;

- подолання від'ємного сальдо зовнішньоторговельного балансу;
- інтеграція у світові господарські структури;
- створення сприятливих умов для проведення інвестиційної політики в промисловості;
- запровадження у виробництво ресурсозберігаючих технологій;
- законодавче забезпечення державної промислової політики;
- скорочення обсягів товарообмінних операцій шляхом запровадження векселів;
- розвиток підприємництва, зокрема малого, як основи формування середнього класу та організації нових робочих місць;
- нарощування обсягів виробництва у визначених галузевих пріоритетах;
- запровадження механізму довгострокового кредитування комерційними банками роботи за визначеними пріоритетами;
- подолання гостроти платіжної кризи;
- здійснення наукових досліджень в галузях енергозабезпечення, розробка перспективних промислових технологій, нових матеріалів та речовин;
- запровадження транспортно-комунікаційних технологій, електроніки та засобів зв'язку;
- охорона довкілля.

Основними науково-технічними та виробничими пріоритетами вважаємо:

- підтримка галузей виробництва, за рахунок розвитку яких Україна здатна вийти на світовий рівень;
- створення перспективних інформаційних технологій, телекомунікаційних мереж, засобів інформатики та систем зв'язку вітчизняного виробництва;
- створення та практичне застосування нових речовин і матеріалів із заданими ефективними функціональними та конструкційними властивостями;
- наукове обґрунтування геологорозвідувальних робіт з метою забезпечення розвіданими запасами зростаючих обсягів видобутку нафти і газу;
- розроблення нових технологій, виробництво високонадійних технічних заходів та ізоляційних матеріалів для будівництва та реконструкції трубопровідних систем транспортування нафти і газу.

Стратегія промислової політики передбачає забезпечення випереджаючих темпів випуску наукоємної продукції, створення нових конкурентоспроможних зразків техніки, підвищення якості та ефективності виробництва, зорієнтованого на задоволення потреб внутрішнього ринку і нарощування експортного потенціалу.

#### Література:

1. Айвазян С. А. Межстрановой анализ интегральных категорий качества жизни населения (экономический поход) / С. А. Айвазян. – М. : ЦЭМИ РАН, 2001. – 61 с.

2. *Бойко Ю.* Проблемы процесса социальной модернизации / Ю. Бойко // Обозреватель. – 2007. – № 10. – С. 17–24.

3. *Дмитренко Г. А.* Людиноцентризм освіти в контексті підвищення якості трудового потенціалу: монографія / Г. А. Дмитренко, Т. Л. Ріктор. – К. : ДВНЗ УМО, 2011. – 296 с.

4. *Дмитренко Г. А.* Що є цінним кінцевим продуктом системи освіти / Г. А. Дмитренко// Директор школи, ліцею, гімназії.-2006. - № 6. – С. 4–7.

5. *Дмитренко Г. А.* Стратегічний менеджмент: цільове управління освітою на основі кваліметричного підходу / Г. А. Дмитренко. – К. : ІЗМН, 1996. – 140с.

6. *Левчук Н. М.* Асоціальні явища в Україні у демографічному вимірі : монографія / Н. М. Левчук. – К. : Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України, 2011. – 492 с.

7. *Лібанова Е. М.* Модернізація економіки України в контексті соціальних викликів / Науково-економічний та суспільно-політичний журнал // Демографія та соціальна економіка. – 2011. – №1(15.) – С. 24–37.

8. *Мандибура В. О.* Рівень життя населення України та проблеми реформування механізмів його регулювання : монографія / В. О. Мандибура. – К. : Парламентське вид-во, 1998. – 256 с.

9. Модернізація України – наш стратегічний вибір; щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НіСД, 2011. – 432 с.

10. *Огнев В. А.* Качество жизни: история, понимание, проблемы и перспективы / В. А. Огнев // Медицина сегодня и завтра. – 2003. – № 3. – С. 53–58.

11. *Олейников А. А.* Экономическая теория. Политическая экономия национального хозяйства / А. А. Олейников // Теоретическая экономия ; под ред. Ю. М. Осипова, В. В. Чекмарева, Е. С. Зотовой. – М. : Юрист, 2002. – С. 132.

12. Распад мировой долларовой системы: ближайшие перспективы : сб. р-т ; под общ. ред. Ю. Д. Маслюкова. – М. : Издатель Н.Е.Чернышева, 2001. – С. 132.

13. *Ріктор Т. Л.* Державні важелі формування елітного менеджера в системі освіти / Т. Л. Ріктор // Економіка і держава. – 2007. – №12. – С. 69–72.

14. *Стахів О. В.* Формування мотиваційного потенціалу вітчизняних підприємств в рамках реалізації європейської моделі якості / О. В. Стахів // Економіка і держава. – 2007. – № 4. – С. 86–91.

15. *Стражний А.* Украинский менталитет (иллюзии-мифы-реальность) / А. Стражний. – К. : Подолина, 2008. – 384 с.

*Надійшла до редколегії 10.04.2014 р.*

## ДЕРЖАВНА СЛУЖБА: АСПЕКТИ ТА ПРАКТИКИ

УДК 343.98

О. В. ОРЛОВ, Ю. М. ОНИЩЕНКО

### ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ПІДГОТОВКИ КАДРІВ З ПОПЕРЕДЖЕННЯ КІБЕРЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ

*Розглянуто питання підготовки кадрів по боротьбі з кіберзлочинністю як складової державної політики в галузі боротьби зі злочинами з використанням інформаційних технологій. Надано пропозиції щодо підготовки спеціалістів у галузі попередження кіберзлочинності в державі.*

**Ключові слова:** кіберзлочин, кібербезпека, фахівці, загроза, інформаційні технології, державна стратегія.

*The issue of training staff to combat cybercrime, as part of state policy in the field of crime control with the use of information technologies has been considered. Proposals are given as for training specialists in prevention of cybercrime in the country.*

**Key words:** cybercrime, cyber security, specialists, threat, information technologies, state strategy.

Кібернетична злочинність має не лише правову і технічну, але і соціальну проблему, ефективне рішення якої вимагає, насамперед, системного підходу з розробки основ забезпечення безпеки життєво важливих інтересів держави, суспільства і громадянина в кіберпросторі.

Під системою протидії кібернетичної злочинності прийнято розуміти взаємоузгоджену діяльність органів державної, виконавчої влади, організацій і підприємств усіх форм власності за такими напрямками:

- дослідження, аналіз і оцінка кібернетичних загроз, форм і методів її організації, а також рівня кібернетичної безпеки в реальних умовах інформатизації держави і суспільства;

- удосконалення чинного законодавства з питань кібернетичної безпеки відповідно до міжнародних норм на рівні ООН, НАТО, Інтерполу, Європейського Союзу та ін.;

- здійснення ефективних заходів попередження, розслідування і протидії кібернетичним злочинам;

- підготовка фахівців у галузі кібернетичної безпеки та боротьбі з кіберзлочинністю.

Технічна складова всіх можливих видів злочинів є однаковою і не залежить від того, чи йде мова про злочини проти конституційних прав особи, майнових прав людини, злочинів в економічній сфері або проти громадської і державної безпеки. Виходячи з цього, технічна складова підготовки фахівців у галузі кібернетичної безпеки також є однаковою і не залежить від відомчих компетенцій у питаннях забезпечення кібернетичного захисту держави, суспільства і особи.

Проблематика попередження злочинності та підготовки кадрів у сфері інформаційних технологій і кібербезпеки досить часто обговорюється фахівцями у сфері новітніх технологій, інформаційної безпеки та державного управління в журналах, на конференціях, круглих столах і засобах масової інформації. Деякі аспекти попередження кіберзлочинності вивчали та обговорювали у своїх статтях К. Беляков, С. Битко, В. Бутузов, А. Волеводз, В. Голубев, Д. Дубов, С. Кльоцкін, В. Мілашев, М. Литвинов, В. Мохор, Е. Рижков, Т. Тропіна, В. Хахановський та інші.

Аналіз наукової літератури засвідчив, що при всій значущості теми розвитку державного регулювання боротьби з кіберзлочинністю в Україні та підготовки фахівців у даній галузі, вона вивчена ще не в повному обсязі. На сьогодні вітчизняними вченими опубліковано та обговорено недостатньо наукових праць, що досліджують цю проблематику. Зокрема, не дістала належного висвітлення державна політика підготовці кадрів з попередження кіберзлочинності в Україні.

Мета статті – дослідити та проаналізувати проблеми, які виникають при підготовці фахівців з боротьби з кіберзлочинністю як складовою державної політики в галузі боротьби зі злочинами з використанням новітніх інформаційних та телекомунікаційних технологій, надати пропозиції щодо покращання ситуації з попередженням кіберзлочинності в країні.

Вплив інформаційних загроз на структури державної влади, які відповідальні за підготовку і ухвалення рішень, реалізація яких безпосередньо впливає на безпеку країни, може призводити до виникнення надзвичайних ситуацій в державі і суспільстві, значним збиткам із-за порушення функціонування систем зв'язку, контролю і управління та просочування інформації, яка містить державну таємницю.

Слід зазначити, що не існує загальноприйнятого визначення кіберзлочинності. У різних країнах в це поняття вкладають різний сенс. За визначенням ООН кіберзлочинність – має на увазі будь-який злочин, який може бути здійснений з використанням комп'ютерної системи або мережі, в рамках або проти комп'ютерної системи або мережі. Таким чином, до кіберзлочинів може бути віднесено будь-який злочин, здійснений в електронному середовищі. Злочин, здійснений в кіберпросторі, – це протиправне втручання в роботу комп'ютерів, комп'ютерних програм, комп'ютерних мереж, несанкціонована модифікація комп'ютерних даних, а також інші протиправні суспільно небезпечні дії, здійснені за допомогою комп'ютерів, комп'ютерних мереж і програм.

Нині законодавством України поняття “кіберзлочинність” безпосередньо не визначено. Європейська Конвенція про кіберзлочинність також не надає конкретного формулювання, хоча і визначає низку суспільно небезпечних діянь, які повинні мати статус кіберзлочинів на рівні національного законодавства. До них відноситься сукупність злочинів з використанням комп'ютерних систем і технологій, таких як незаконний доступ до комп'ютерної системи, нелегальне перехоплення даних, втручання в дані, правопорушення, пов'язані з дитячою порнографією, що в цілому відповідає положенням Конвенції про кіберзлочинність [1].

Статистика свідчить, що наша країна є одним з лідерів за кількістю кібератак у всьому світі. Україна виявилася у цієї сфері на четвертому місці після Росії, Тайваню і Німеччини [2]. Це відбувається тому, що українська законодавча база, що регулює питання існування кіберпростору і злочинів з використанням інформаційних технологій, недостатньо розроблена і впроваджена. У зв'язку з цим хотілося б відмітити таке. В Україні в якості кіберзлочинів передбачені і закріплені в окремому розділі XVI Кримінального кодексу України [3] суспільно небезпечні діяння “Злочину у сфері використання електронний – обчислювальних машин (комп'ютерів), систем і комп'ютерних мереж і мереж електров'язку”. До кіберзлочинів відносяться як: традиційні злочини, що здійснюються за допомогою комп'ютерних технологій і інтернету (шахрайство з використанням ЕОМ, незаконний збір відомостей, що становлять комерційну таємницю, шляхом несанкціонованого доступу до комп'ютерної інформації тощо), так і такі що, стають можливими завдяки новітнім комп'ютерним технологіям.

Аналіз існуючих підходів до побудови процесу підготовки фахівців у сфері захисту інформації в США, країнах Західної Європи і в деяких державах СНД дозволив виділити домінуючі напрями і сконцентрувати увагу на розгляді існуючих підходів до процесу навчання.

У США найсерйознішу увагу приділяють проблемі підготовки фахівців для захисту національних інформаційних структур. Проведений аналіз освітніх програм із захисту інформації в США, доступних на сайтах вищих навчальних закладів показує, що найбільш затребуваними освітніми програмами (з мірою бакалавр), як і у Великобританії, є розслідування комп'ютерних інцидентів, далі за популярністю серед американських студентів – інформаційна безпека, комп'ютерна безпека, безпека комп'ютерних мереж. Також у США студенти мають можливість отримати освіту за програмами в галузі інформаційної безпеки з присудженням ступеня Master of Business Administration.

Важливо відмітити, що в США багато уваги приділяється привертанню громадської уваги до проблеми інформаційної безпеки. У 1998 р. у рамках федерального бюро розслідувань було створено Національний центр захисту інфраструктури (NIPC), який об'єднує представників органів влади, військових і приватного сектора, для захисту національних інфраструктур.



На NIPC покладено ключову роль у забезпеченні безпеки інформаційних систем. За задумом він повинен стати свого роду мозковим центром, покликаним займатися аналітикою і координувати дії інших розвідувальних і контррозвідувальних служб [4].

Міжнародна асоціація фахівців з комп'ютерних досліджень (IACIS) забезпечує навчання у сфері комп'ютерних технологій. Організація займається поширенням інформаційних програм і проведенням заходів, спрямованих на боротьбу з кіберзлочинністю. Успішно функціонує Національний союз кібербезпеки, створений спільно урядом і промисловцями США. Мета союзу – розробка підходів до проблеми безпеки в кіберпросторі, підвищення рівня освіти у сфері інформаційної безпеки, привертання громадської уваги до проблеми кібертероризму.

Проведений огляд присвячених підготовці фахівців у США дозволив виділити найбільші компанії, що проводять навчання у сфері інформаційної безпеки: Cisco Systems, Check Point Software Technologies, IBM, , Internet Security Systems, Microsoft, Sun Microsystems, Symantec. Серед навчальних центрів, що спеціалізуються на підготовці фахівців із захисту інформації, можна відмітити: CERT, GIAC, Cisco Systems, CSI.

Для вдосконалення методів навчання в Міністерстві оборони створено спеціальний підрозділ – “Управління програм по інформаційній безпеці (Information Assurance Program Office)” [5]. Агентство національної безпеки (NSA) сформувало низку центрів Postgraduate освіти та підключило до них провідні університети США.

У зв'язку з різким переходом систем управління на ІТ-рішення відчувається нестача фахівців у сфері інформаційної безпеки. І в нашій країні така необхідність зростає набагато швидше, ніж йде підготовка відповідних кадрів.

З урахуванням широкого використання можливостей кіберпростору для здійснення вже відомих і передбачених кримінальним кодексом злочинів, виникає необхідність удосконалення системи протидії кіберзлочинності, розмежування компетенцій правоохоронних і інших державних органів у питаннях вказаної протидії.

На порядок денний знову виноситься теза про створення системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації співробітників відповідних держструктур.

У той же час необхідно відмітити, що вчені в процесі оцінювання стану комп'ютерної злочинності часто посилаються на дані інших країн, для яких питання кібербезпеки украй актуальні, зважаючи на критичну залежність їх управлінської інфраструктури від відповідних інформаційних систем і мереж.

З урахуванням багатоаспектності цієї проблематики, її виходу за межі вузькоспрямованого сприйняття комп'ютерних інцидентів як ІТ-спеціалістами, так і правоохоронцями, особливе значення набуває зміст підготовки відповідного персоналу. Головною метою освіти повинне стати

формування розуміння неприпустимості комп'ютерних інцидентів і високої громадської небезпеки їх наслідків. Передусім, потрібна базова освіта у сфері IT-технологій. Але вона не повинна дублювати спеціалізовані курси системних адміністраторів і програмістів.

Доцільно прислухатися до думок IT-спеціалістів при розробці відповідних нормативно-правових актів. Також корисними виявляються знання у сфері узагальнення матеріалів розслідувань і розгляду в судових інстанціях відповідних матеріалів, по яких IT-фахівці залучалися як експерти і консультанти [6].

Адже проблеми дослідження комп'ютерних інцидентів можна вирішити і вирішувати надалі тільки за тісної взаємодії всіх зацікавлених представників держави і суспільства.

Проблема підготовки кадрів для боротьби з кіберзлочинністю опрацьовується в Україні з кінця 1990-х рр. Безумовно, позитивні тенденції в роботі з підбору, відбору і навчанням такого персоналу є – деякі кіберзлочини вже викриваються. Проте статистика вітчизняних правоохоронців з викриття кіберзлочинів, неадекватна існуючим в Україні кіберзагрозам. Більш того, багато країн серйозно висловлюються про необхідність ідентифікації певних кібератак як фактів воєнних дій. У зв'язку з цим потрібна подальша робота із внесення змін до вітчизняного кримінального законодавства з урахуванням міжнародних норм і стандартів, а також неприпустимо ігнорування фактами здійснення з території нашої держави подібних кібердій. Зауважимо, що кіберзлочини відносяться до так званих “тихих” злочинів. Мало того, що зловмисник намагається бути непомітним, він ще й маскує сліди своїх дій. Тому дієва боротьба з кіберзлочинами неможлива без системного моніторингу усього кіберпростору.

Безумовно, в Україні за останні десять років накопичено певний досвід протидії кіберзлочинності як у практичному, науковому і навчально-методичному плані. Одночасно слід зазначити недостатню координацію управлінських рішень у цьому питанні на всіх рівнях і значну відособленість навчальних програм і наукових досліджень, які велися в країні в цей період.

При всьому цьому головна проблема – підготовка кваліфікованих кадрів у цьому напрямі і забезпечення ними практичних підрозділів – з кожним роком все чіткіше набуває міжвідомчого характеру, оскільки сама кіберзлочинність з вузьковідомчого статусу реально виходить на рівень проблеми національної безпеки.

За останні десять – п'ятнадцять років трансформувалися паралельно понятійно-категоріальний апарат цієї галузі знань, вітчизняне законодавство, система підрозділів правоохоронних органів і сама кіберзлочинність. За всіма позиціями тенденція має чітко виражений міжнародний характер.

Отже, і перспективи, очікувані в майбутньому правоохоронними органами України, можна спрогнозувати з великою мірою ймовірності. Кіберзагрози набувають з кожним роком усе більш глобального характеру.

Для того щоб мінімізувати прорахунки в боротьбі з кіберзлочинністю, необхідно визнати раніше допущені помилки і внести в уже існуючу стратегію зміни, які ґрунтуються на наших, передусім вітчизняних, реаліях і позитивному міжнародному досвіді.

Стосовно системи органів внутрішніх справ основними проблемними питаннями формування відомчої кіберінфраструктури є:

- відсутність чіткої стратегії створення і розвитку спеціалізованих підрозділів по боротьбі з кіберзлочинністю;
- розрізненість зусиль практичних і навчальних підрозділів з питань підготовки відповідних кадрів;
- відсутність резерву кандидатів для комплектування відповідних підрозділів і посад по лінії роботи;
- відсутність належного представництва провідних фахівців практичних підрозділів на спеціалізованих науково-практичних заходах;
- досить популістський підхід у питаннях організації співпраці основних суб'єктів боротьби з кіберзлочинністю;
- відсутність єдиного центру підготовки і перепідготовки кадрів для боротьби з кіберзлочинністю (оперативний склад, слідчі, експерти).

За умов реформування системи вищої освіти в Україні організація такої підготовки є складним завданням, виконанню якого повинне сприяти створення системи цільової підготовки і перепідготовки фахівців у сфері протидії кіберзлочинності.

У Харківському національному університеті внутрішніх справ у 2013 р. створено факультет підготовки фахівців для підрозділів по боротьбі з кіберзлочинністю і торгівлею людьми, який здійснює підготовку таких кадрів: слідчих, які спеціалізуються на розслідуванні кіберзлочинів; оперативних працівників для підрозділів боротьби з кіберзлочинністю; експертів у науково-дослідних експертно-криміналістичних центрах, що проводять експертні дослідження комп'ютерної техніки та програмних продуктів, телекомунікаційних систем (обладнання) та засобів, відеозвукозапису, а також у сфері інтелектуальної власності. Випускники факультету відповідно до напрямів підготовки і спеціалізацій отримують знання і навички, засвоюють методи і засоби, що забезпечують розкриття злочинів з використанням інформаційних технологій і протидію кіберзлочинності [7].

З урахуванням викладеного матеріалу можна зробити такі висновки. Для ефективної протидії кіберзлочинності відомчих ініціатив уже недостатньо. Потрібна чітка централізована координація зусиль для забезпечення злагодженої взаємодії всіх зацікавлених суб'єктів.

Для поліпшення ситуації необхідно проводити такі заходи:

- сформувати реєстр фахівців з боротьби з кіберзлочинністю з-поміж управлінського апарату, науково-педагогічного складу, практичних працівників, випускників, що пройшли відповідну підготовку;

- за підсумками роботи міжвідомчого науково-практичного заходу, куди необхідно притягнути провідних фахівців, має бути сформована робоча група з удосконалення державної стратегії боротьби з кіберзлочинністю;
- має бути прийняте управлінське рішення про системний розподіл підготовки фахівців з цього напрямку в конкретних ВНЗ за конкретними спеціалізаціями для слідчих, оперативних і експертних підрозділів;
- необхідно або усунути дублювання в роботі оперативних підрозділів по боротьбі з кіберзлочинністю, або чітко встановити їх спеціалізацію;
- в ідеалі має бути створене самостійне Центральне Управління по боротьбі з кіберзлочинністю в Україні.

Зважаючи на специфіку діяльності МВС і СБУ, необхідно налагодити взаємодію між ними на етапах підготовки фахівців і проведення наукових досліджень, а в найближчій перспективі – вийти на рівень систематичного проведення спільних оперативно-тактичних навчань.

Боротьба з комп'ютерною злочинністю і кібертероризмом є одним з найважливіших завдань сучасності. Успішність протидії в цьому напрямі багато в чому визначається якістю підготовки фахівців з інформаційної безпеки. Удосконалення навчально-виховної роботи створює передумови для запобігання і попередження комп'ютерної злочинності, особливо, в молодіжному середовищі.

#### Література:

1. Европейская Конвенция по киберпреступлениям от 23 ноября 2001 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.eos.ru>.
2. Україна – один з лідерів з кількості кібератак у світі [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua>.
3. Кримінальний кодекс України від 05.01.2001 р. // ВВР України. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.
4. Национальный центр защиты инфраструктур – NIPC [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.security-data.ru>.
5. Information Assurance Scholarship Program (IASP) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nsa.gov>.
6. Орлов О. В. Державне управління підготовкою фахівців у сфері кібербезпеки / О. В. Орлов // Державне будівництво [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kbuara.kharkov.ua>.
7. Факультет підготовки фахівців для підрозділів по боротьбі з кіберзлочинністю і торгівлею людьми [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://univd.edu.ua>.

Надійшла до редколегії 26.03.2014 р.

*В. Ф. ЗОЛОТАРЬОВ*

## **ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ТА КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ ВЛАДИ**

*Проаналізовано досвід організаційного та кадрового забезпечення органів влади за кордоном, запропоновано впровадити до органів влади країні зарубіжні практики у визначеній сфері.*

**Ключові слова:** державна влада; державна служба; організаційно-кадрове забезпечення; кадровий резерв; конкурс; складання іспиту.

*The article analyzes experience of organizational and personnel management within authorities abroad and suggests implementation of the best foreign practices into state-management activities in Ukraine.*

**Key words:** public authorities, public service, organizational and personnel management, talent pool, competition, taking an exam.

Аналіз діяльності органів виконавчої влади в Україні засвідчує недостатню увагу з боку більшості органів влади до вивчення досвіду зарубіжних країн щодо організаційного та кадрового забезпечення владних структур, професійного навчання посадовців і можливого запровадження відповідних кращих практик.

Систематизація зарубіжного досвіду розвитку та впорядкування кадрового забезпечення, практики кадрової роботи та врахування сучасних тенденцій в управлінні людськими ресурсами є для України вкрай необхідним та актуальним завданням. Саме завдяки опануванню зарубіжної практики створення ефективної системи державного управління, що відповідає стандартам демократичної правової держави з соціально орієнтованою ринковою економікою, де державна служба побудована на сучасній концепції кадрового забезпечення, сприятиме вдосконаленню вітчизняного кадрового потенціалу, створенню оновленого, потужного і дієздатного державного апарату, становленню професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби в Україні.

У зв'язку з цим набуває актуальності проблема опрацювання досвіду організаційного та кадрового забезпечення діяльності органів влади розвинених країн світу, його адаптації до українських реалій.

Питання організаційного та кадрового забезпечення діяльності владних структур із використанням кращого зарубіжного досвіду завжди були в полі зору науковців. Зарубіжну практику кадрової роботи органів влади висвітлювали у своїх працях такі вчені, як І. Василенко, Н. Гончарук, С. Дубенко, В. Лобанов, В. Малиновський, В. Олуйко, С. Серьогін, Д. Стюл, О. Хохлов та ін.

Проте у своїх наукових працях зазначені науковці дещо фрагментарно розглянули питання запровадження зарубіжного досвіду здійснення організаційної та кадрової роботи органами влади до вітчизняної практики.

Метою дослідження є аналіз кращих зарубіжних практик організаційного та кадрового забезпечення органів влади, вироблення пропозицій щодо можливого їх запровадження до державноуправлінської діяльності в Україні.

Для досягнення поставленої мети вирішуються такі завдання: дослідити досвід організаційного та кадрового забезпечення органів влади в зарубіжних країнах; запропонувати кращі практики організаційної та кадрової роботи до впровадження в діяльність органів влади в Україні.

Ознайомлення з досвідом зарубіжних країн щодо здійснення державної кадрової політики на засадах організаційного та кадрового забезпечення органів влади, застосування демократичних норм і правил здійснення кадрової роботи дозволить розвиненим країнам, залежно від особливостей державного устрою тієї або іншої держави, запровадити кращі практики в окресленій сфері.

У роботі проаналізовано досвід організації кадрової роботи в США, Великій Британії, Франції, Німеччині, Китаї.

Наприклад, у США шляхом заохочення мобільності персоналу посадовці здобувають нові знання і навички, розширюють світогляд, перед ними відкриваються перспективи для кар'єрного зростання і розвитку особистості.

В американських відомствах діє система регулярної оцінки роботи посадовців. Мета і показники, за якими здійснюється така оцінка, визначаються спільно оцінюваною особою та її керівником. Зазначимо, що всі кар'єрні чиновники зобов'язані регулярно проходити атестацію.

З 1979 р. у США існує Служба вищих керівників, яка покликана забезпечити кадровий резерв як для кар'єрних, так і для політичних призначень, підвищити ділові якості адміністративного персоналу, зменшити проблеми взаємин між кар'єрними службовцями і політичними призначеннями, здійснювати інші координаційні функції щодо управління персоналом.

Для вступу до Служби вищих керівників встановлено особливі кваліфікаційні вимоги. Так, вакансії залишаються відкритими протягом чотирнадцяти днів. У випадку, якщо особа вперше претендує на таку посаду, її кваліфікація й управлінські навички оцінює спеціальна комісія, до якої входять три члени даної служби з різних відомств. Крім конкурсних іспитів, існує й альтернативний шлях призначення на посаду в Службі вищих керівників – шляхом участі у навчальних програмах, розроблених у Службі управління персоналом. Однак доступ до навчання також пов'язаний із процедурою відбору. Для нових членів Служби вищих керівників встановлено річний випробувальний термін [3, с. 131].

З метою надання кадровим службам владних структур більшої гнучкості, крім постійних призначень, передбачена можливість тимчасових і надзвичайних призначень. Тимчасові призначення здійснюються на термін не більш трьох років у випадках, коли відомству необхідно оперативно прийняти службовця для виконання спеціального проекту або важливої роботи, а звичайна процедура не підходить через її тривалість. Натомість надзвичайні призначення у випадку крайньої необхідності здійснюються на термін до 18 місяців. На наш погляд, доцільним для України було запозичення досвіду США щодо здійснення тимчасових призначень на посади для розробки наприклад певних програм стратегічного розвитку територій, запровадження пілотних проектів тощо.

У США чотирнадцять урядових департаментів, в яких зайнято близько 85 – 90 % усіх федеральних державних службовців [5, с. 47]. Департаменти мають загальну структуру, хоча можуть відрізнятися за кількістю службовців і покладаються на них функціями. Кожен департамент очолює секретар, який призначається президентом за схваленням сенату.

Урядові департаменти поділяються на бюро, що очолюються частіше професійним чиновником, ніж особою, яка призначена з політичних уподобань. Також слід зазначити, що урядові департаменти підтримують місцеві установи в кожному штаті, і єдина урядова політика превалює на всіх відомчих рівнях. У них існують свої кадрові підрозділи, що ведуть відбір, оцінку і прийом службовців.

У Франції поняття “державна служба” в широкому значенні означає “здійснення агентами професійної діяльності на службі в державі, територіального колективу, публічного закладу і в цілому будь-якої адміністрації” [7, с. 11]. У вузькому значенні поняття “функціонер” виключає категорії військових, суддів і стосується лише тих службовців, які зайняті на постійній службі в органах державного управління і включені до штату.

У Франції державні службовці розподіляються на:

- функціонерів і службовців, які призначені на постійну посаду і введені у штат з наданням чину та підпорядковуються Статуту;
- нефункціонерів, які набираються за контрактом і не включаються до штату. Серед них – помічники, сезонні робітники, службовці з погодинною оплатою та ін. [7, с. 420].

Цікавим з наукової точки зору є порядок проведення конкурсу на заміщення посад державних службовців, який визначається як спосіб розподілу обмеженої кількості державних посад за допомогою іспитів, що дозволяють незалежному колегіальному органу (журі) класифікувати конкурсантів за їхніми заслугами для наступного призначення на посаду [4, с. 183].

Слід відзначити, що у Франції запроваджено такі типи конкурсів: “зовнішній”, який використовується лише для кандидатів, що вступають на державну службу; “внутрішній” – для просування службовців, що вже мають

певний стаж; “відкритий” – призначений для всіх бажаних, які відповідають стандартним вимогам. Вважаємо, що зазначений досвід використання різних типів конкурсів на заміщення вакантних посад в органах влади був би ефективним і в умовах українських реалій.

За результатами іспитів журі складає список придатних кандидатів шляхом їх ранжування відповідно до отриманих оцінок. При цьому журі має право взагалі не схвалити жодного кандидата або надати їх менше, ніж кількість вакантних посад, а також складати додатковий список.

Саме призначення здійснюється органом влади або особою, що оголосила конкурс. Орган влади – організатор конкурсу зобов’язаний враховувати рекомендації журі, хоча може й взагалі відмовитися від призначення кого-небудь на посаду.

Конкурс на вакантну посаду є лише одним із засобів добору і просування чиновників. Законом допускаються й інші процедури, а саме: використання списків придатності, професійні іспити або в деяких випадках за довільним вибором. Виходячи із загального статусу, просування чиновників у Франції включає просування сходами і підвищення в чині.

Просування сходами виражається у збільшенні платні залежно від стажу роботи чиновника й отриманих ним оцінок.

Підвищення в чині може здійснюватися шляхом внесення чиновників до щорічного списку підвищення, що складається після одержання рішення адміністративної паритетної комісії на підставі отриманих чиновником щорічних оцінок з урахуванням вислуги років або на основі професійного добору, проведеного за допомогою спеціального іспиту.

Таким чином, вважаємо обґрунтованим висновок І. Василенка про те, що одним з основних елементів кар’єри державного службовця у Франції є гарантія повільного, але правильного просування за вислугою років або за старшинством перебування в даній установі [1].

Зазначимо, що такого підходу в кадровій політиці, тобто автоматичного просування службовими сходами, немає у США. Вважаємо, це, на наш погляд, є перевагою американської кадрової системи.

У той же час, французька система державної служби є переважно кар’єрною, яка забезпечує соціальну стабільність державним службовцям, їх зацікавленість у перебуванні на державній службі. Хоча останнє іноді приводить до небажання окремими посадовцями виявляти власну ініціативу і творчий підхід у роботі.

Система просування по службі у Великій Британії відрізняється жорсткістю на всіх рівнях. Добір, професійна підготовка і просування по службі організовано таким чином, щоб сприяти створенню типу професійного керівника, адміністратора широкого профілю. Політичні керівники міністерств особливо цінують подібних професійних керівників або дженералістів за британською термінологією, які перетворюють думки експертів на пропозиції і проекти, зрозумілі іншим державним службовцям і суспільству.



Англійський політолог Д. Стюл особливо акцентує увагу на тому, що дженералісти можуть узагальнити досвід роботи всього державного механізму, лише припинивши виконувати експертні функції в конкретних сферах діяльності [8, с. 48].

У Великій Британії набір на кадрову цивільну службу входить до компетенції Комісії зі справ цивільної служби. Письмовий іспит загального типу являється головною умовою вступу на службу. Іспит заснований на програмах провідних університетів – Оксфорду і Кембриджу, що на практиці приводить до того, що саме ці університети здійснюють підготовку великої частини кандидатів на керівні посади. Зазначена практика, на нашу думку, повинна бути застосована і на Україні, залучивши до цієї справи Національну академію державного управління при Президентові України, її регіональні інститути та обласні, міські центри підвищення кваліфікації кадрів органів влади, які мають достатній досвід цієї діяльності.

Особливістю державної служби Німеччини є те, що німецький чиновник має довічне призначення. Призначення федеральних державних службовців на посаду здійснюється Федеральним президентом або іншими уповноваженими інстанціями. Претендент вважається призначеним на посаду після вручення йому грамоти про призначення, що містить у собі такі реквізити: вид службових відносин – “довічно”, “на випробувальний термін”, “в якості почесного службовця” або “на час” із указівкою терміну призначення; у випадку зміни характеру службових відносин – визначення нового статусу; при наданні посади – її назва. Якщо така грамота не має встановлених законодавством реквізитів і форми, призначення вважається недійсним.

Випробувальний термін на німецькій державній службі не може перевищувати п’яти років. Призначення на державну службу здійснюється лише після його успішного проходження і досягнення 27-літнього віку.

Особа, що претендує на посаду чиновника, повинна гарантувати свою готовність захищати конституційний порядок, приносить клятву дотримуватися Основного Закону й усіх діючих у Німеччині законів, сумлінно виконувати службові обов’язки. Крім цього, майбутній чиновник повинен володіти необхідною професійною підготовкою, вид і специфіка якої встановлюється відповідно до рівня службової ієрархії.

У німецькому законодавстві передбачено 16 груп чиновників: А1-А5 – низькі чини (допоміжно-технічні); А6-А9 – середні чини (урядові секретарі, обер-секретарі, гаупт-секретарі); А10-А13 – вищі чини першого ступеня; А14-А16 – вищі чини другого ступеня (вищі урядові радники).

Умовою допуску до проходження служби нижнього рівня (А1-А5) є: успішне закінчення основної загальноосвітньої школи або визнаний рівноцінним рівень освіти, а також підготовча практика з майбутньої спеціалізації.

Для середнього рівня посад (А6-А9) потрібно щонайменше таке: закінчення реального училища, підготовча практика протягом одного року, складання іспиту.

Більш високі вимоги пред'являються до службовців груп А10-А16. Так, до служби на вищому рівні першого ступеня (А10-А13) допускаються особи, які успішно закінчили середню школу, пройшли спеціальну підготовку протягом трьох років та склали іспит за вимогами цього рівня. До служби на вищому рівні другого ступеня допускаються особи з вищою освітою, які склали перший державний іспит, пройшли підготовчу службу протягом двох років та склали другий іспит.

Зазначена практика відбору кадрів частково вже працює на Україні, проте, на нашу думку, корисним до вже діючої відповідної вітчизняної практики додати вимоги щодо проходження підготовчої практики й випробувального терміну.

Система просування по державній службі детально регламентована законодавством і заснована на принципі підвищення кваліфікації (що підтверджується або спеціальною перевіркою і відповідною оцінкою, або складанням спеціального іспиту) і принципу поступового просування (почергове проходження сходинок). Виключення з двох правил допускаються лише за спеціальним дозволом Федеральної комісії з кадрів [2, с. 256].

У кожній з посадових груп просування по службі включає встановлену професійну підготовку й випробувальний термін. Зменшення зазначених вимог може відбутися, якщо службова діяльність посадовця оцінюється як “дуже добра”.

Досить цікавим вбачається досвід організаційного та кадрового забезпечення державної служби в Китаї. Так, у 1993 р. було прийняте Положення про державних службовців, що включає такі глави: загальні положення; права й обов'язки; категорії посад; наймання; оцінка роботи; компенсації; дисципліна; службове просування і зниження в посаді; призначення і звільнення; підготовка; заміни; механізми запобігання недоліків і конфліктів; платня, страховка; відставка і звільнення; вихід на пенсію; скарги й апеляції; управління та контроль над персоналом [6, с.130].

З одного боку, в китайській кадровій службі проголошено принципи відкритості, рівності, конкуренції і добору під час прийому кадрів на основі іспитів; з іншого – професіоналізм службовця повинен поєднуватися з його політичною свідомістю і відданістю комуністичним ідеям.

У зазначеному Положенні передбачено такий порядок зарахування на державну службу: спочатку публікується повідомлення про набір на вакантні посади; здійснюється перевірка компетентності претендентів; проводиться відкритий іспит; здійснюється перевірка політичних, ідеологічних і моральних якостей, здатність до роботи; за результатами іспитів і перевірки готуються списки претендентів осіб для зарахування до відповідних підрозділів. Уперше зараховані на роботу державні службовці проходять випробувальний термін протягом одного року, після закінчення якого особи, які відповідають усім вимогам, офіційно призначаються на посади.

Державні службовці, зараховані на службу в робочі органи народних

урядів провінційного рівня і вище, повинні мати не менше двох років досвіду роботи на нижчих посадах. Вважаємо за доцільне ввести подібні обмеження й в Україні, щоб вищі державні службовці чітко розуміли життя і проблеми більшості суспільства.

Серед найважливіших обов'язків китайського службовця можна відзначити такі: дотримання Конституції і законів; виконання служби відповідно до законів, підзаконних актів та політики держави; підтримування тісних зв'язків з народом, прислухання до думки народу, сприймання контролю з боку громадськості, самовіддане служіння інтересам народу; захист безпеки, честі та інтересів держави; збереження державної і службової таємниці, справедливості, чесності і безкорисливості.

Державні службовці в Китаї не можуть бути зміщені з посади, знижені в посаді, відправлені у відставку або піддані адміністративним стягненням за відсутності підстав, передбачених законом, і недотриманні встановленої процедури. Державні службовці отримують винагороду за працю, користуються страховим забезпеченням і страховими виплатами.

Ротація державних службовців у Китаї охоплює переведення на інші посади, переміщення за посадою, призначення на заміну посади і відрядження для загартування. У Положенні передбачається, що державні адміністративні органи всіх рівнів повинні мати певну кількість вакантних місць для прийняття службовців за переведенням, переміщенням, призначенням на заміну посади.

Призначення на заміну посади означає планомірне заміщення керівних посад і низку інших у деяких сферах діяльності.

Відрядження для загартування означає планомірний відбір службовців, що перебувають на своїх посадах, для направлення їх на визначений час у низові установи або підприємства чи практичні організації.

Отже, реформування державної служби в Україні багато в чому спрямоване на досягнення тих самих цілей, що і модернізація державної служби за кордоном, а саме: підвищення ефективності діяльності, раціональності в побудові управлінських структур, простоти в управлінні, демократизації, досягненні високих кінцевих результатів.

Проведено дослідження засвідчило можливість запровадження кращих зарубіжних практик організації кадрової роботи у практичну діяльність органів влади в Україні. Насамперед це стосується досвіду щодо: можливості тимчасового призначення на державну службу для виконання спеціальних програм та важливих завдань (США); проведення різних типів конкурсів для прийняття на державну службу (зовнішній, внутрішній, відкритий) для різних категорій осіб (Франція); складання особами конкурсних іспитів на державну службу, заснованих на програмах вищих навчальних закладів (наприклад, НАДУ), які потім здійснюють підготовку кандидатів на керівні посади (Велика Британія); запровадження необхідності проходження особами при прийнятті на державну службу підготовчої практики та випробувального

терміну (Німеччина); наявності у претендентів відразу зайняти високі посади не менш, ніж двох років досвіду роботи на нижчих посадах (Китай).

Запозичуючи досвід організації організаційного та кадрового забезпечення в розвинених країнах світу, слід урахувувати низку положень. Спочатку слід провести розробку програми впровадження з урахуванням вітчизняної специфіки, далі повинне здійснюватися правове, фінансове й організаційне забезпечення здійснюваних новацій. Нарешті, варто розробити механізм контролю за ходом упровадження і його результатів.

Подальші наукові пошуки в зазначеній сфері автором передбачається здійснити у формуванні технологій кадрових процесів в органах влади.

#### Література:

1. *Василенко І. П.* Адміністративно-державне управління в країнах Заходу : США, Великобританія, Франція, Німеччина / І. П. Василенко. – Томськ : Томський друкарський двір, 2007. – 142 с.

2. Государственная служба ФРГ // Государственная служба основных капиталистических стран. – М. : Наука, 1977. – С. 256–265.

3. *Лобанов В. В.* Служба высших руководителей в США / В. В. Лобанов // Государство и право. – 1996. – № 6. – С. 131–139.

4. Франция. Подготовка высших административных кадров // 12-й Международный конгресс. – М., 1993. – С. 182–183.

5. An Outline of American Government // Ed. by n.Glick. USIA. – 1990. – P. 47.

6. *Giobin Zhu.* Reform or reorganization: constructing and implementing the new Chinese civil service / Zhu Giobin // International Review of Administrative Sciences. – 1995. – Vol. 61. – № 1.

7. Les fonctions publiques de l'Europe des Douze. Revue française d'administration publique. – 1990. – № 55. – 507 p.

8. *Stul DR.* Britain / DR. Stul // Government and Administration in Western Europe. – Oxford. – 1979. – P. 48–49.

*Надійшла до редколегії 19.03.2014 р.*

УДК: 35.085

*М. В. КУЗНЕЦОВА*

## **КОМПЕТЕНТІСНИЙ ПІДХІД ЯК МЕТОДОЛОГІЧНЕ ПІДРУНТЯ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД**

*Висвітлено можливості застосування компетентнісного підходу з метою формування висококваліфікованого кадрового складу державної*

служби України. Розглянуто існуючі варіанти модернізації державної служби зарубіжних країн з метою визначення можливості впровадження позитивного зарубіжного досвіду у вітчизняну практику. Обґрунтовано перевагу компетентнісного підходу до професійної підготовки кадрів для державної служби на основі зарубіжного досвіду та відповідно до потреб державної служби України.

**Ключові слова:** модернізація, реформування, державна служба, зарубіжний досвід, компетентнісний підхід.

*The article highlights the possibility of the competence approach implementation in order to create highly skilled staff of the public service in Ukraine. Existing variants of public services modernization in foreign countries to determine the possibility of positive foreign experience implementation in national practice are considered. The advantages of the competence approach for professional personnel training for public service on the basis of the international experience and in accordance with the needs of public service of Ukraine are substantiated.*

**Key words:** modernization, reform, public service, international experience, competence approach.

Сучасний світ характеризується швидкими змінами. Такі найважливіші фактори, як глобалізація, розвиток інформаційних і комунікаційних технологій, управління знаннями і необхідність підтримки та регулювання диверсифікації створюють і диктують абсолютно інші вимоги для професійного навчання державних службовців. Зазнає змін парадигма як викладання, так і навчання, де все більшого значення набувають підходи, центровані на державних службовцях. В умовах різноманіття контекстів та їх змін необхідно постійно стежити за вимогами державної служби до професійних компетенцій.

Останніми роками в національній системі державного управління відбуваються досить складні й суперечливі процеси, спрямовані на докорінне реформування. Актуальним напрямом модернізації є професіоналізація кадрового складу державної служби адже саме від компетентних управлінців залежить ефективна реалізація реформ. Це дало б змогу створити збалансовану, надійну та ефективну сучасну систему державного управління.

У багатьох країнах можна побачити спроби переглянути роботу органів державної влади з метою поліпшення якості та ефективності діяльності державних служб. Схожі процеси наразі відбуваються й в українському суспільстві, саме тому аналіз ідентичних перетворень інших країн розкриває можливість визначити як позитивний результат так і передбачити та уникнути ймовірні негативні ризики зазначеного процесу.

Останніми роками питання вдосконалення професіоналізації державної служби актуалізувалось і стало об'єктом дослідження багатьох вітчизняних

та зарубіжних науковців. У дослідженнях значна увага зосереджена на міжнародному досвіді професійного навчання державних службовців, проблемам організації інституту державної служби, характеристиці основних моделей, напрямів розвитку та реформування. Зазначеними напрямами дослідження у своїх наукових працях займалися як вітчизняні вчені: О. Антонова, Н. Гончарук, Н. Липовська, Т. Пахомова, Л. Прокопенко, С. Серьогін, В. Чмига, так і зарубіжні науковці А. Вербицький, В. Лобанов, Д. Мак Клелланд. Незважаючи на велику кількість наукових напрацювань, чимало важливих питань залишилось поза увагою та потребують комплексного вивчення. Зокрема, особливу зацікавленість викликають підходи, які використовуються зарубіжними країнами щодо впровадження в дію зазначених модернізаційних перетворень.

Мета статті полягає в дослідженні особливості застосування компетентнісного підходу до професіоналізації кадрів розвиненими країнами світу задля виокремлення найкращої практики цього процесу в інтересах модернізації державної служби України.

Унаслідок змін в економічній сфері і переходу до індустріального суспільства формуються нові вимоги до управлінців. Для якісного виконання державних функцій у нових суспільних умовах виникає потреба у спеціальних знаннях, особливо в таких галузях, як право, економіка, облік тощо. Державна служба стає все більш професійною і орієнтується не тільки на задоволення потреб монарха або аристократії, а й на розв'язання загальнодержавних справ, надання послуг населенню. Відповідно до цього змінюється й саме ставлення до державних осіб, вимоги до формування складу державних установ. Серед умов, що визначають придатність до державної служби, на перше місце висуваються не тільки і не стільки походження, а природні здібності, працьовитість, досвід, освіта державних службовців. Запорукою просування службовою ієрархією стає рівень освіти [9].

Розвиток демократичного інституту державної служби і об'єктивне зростання впливу громадянського суспільства пояснюють необхідність модернізації управлінських структур як за допомогою демократизації, заміщення традиційного управління управлінням конкурентним, так, і відповідно, змін у напрямку відбору, професійної підготовки кадрового складу державних органів.

У світлі інтенсивних трансформацій, що відбуваються у сфері державної служби, повинен сформуватися принципово новий клас професійних і компетентних відповідній посаді управлінців, необхідних для реалізації національних інтересів України як демократичної, соціальної держави з розвинутою ринковою економікою.

Американський дослідник Р. Бояціс першим визначив, що “Competency – важлива характеристика особистості, якась риса або мотив, соціальна роль або багаж знань, який він або вона використовують” та означив компетенцію як “основну характеристику особистості, яка лежить в

основі ефективного виконання роботи”. Ним були визначені ті особливості менеджера (основні компетенції), які б дозволили йому бути найбільш успішним в різних практичних ситуаціях. Запропонована Р. Боядисом інтегрована модель менеджерських компетенцій пояснює взаємозв'язок цих особливостей із функціями управління та внутрішньою організацією середовища. У ці компетенції входили відмінні комунікативні навички, здатність працювати з людьми, чітка і позитивна самооцінка, високий рівень мотивації, здатність логічного мислення, а також здатності до ефективного використання ресурсів [12].

В енциклопедичному словнику з державного управління [6], зокрема, даються такі визначення: “компетенція” (від лат. *competentia* – відповідальність, узгодженість) сукупність повноважень (прав та обов'язків) будь-якого органу, посадової особи, які визначають можливості цього органу або посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організовувати та контролювати їх виконання, вживати в необхідних випадках заходи відповідальності тощо; “компетентність” спроможність за рахунок набутих знань виконувати певний комплекс робіт або керувати його виконання з відповідною швидкістю, якістю та ефективністю, що являє собою певний процес або певну частину процесу, функцію або певну частину функцій. Слово “компетентний” має спільний корінь зі словом “компетенція” й означає спроможний, відповідний; той хто має відповідну компетенцію, знання в певній галузі.

Уперше узагальнені ідеї компетентнісного підходу висунуті англійськими дослідниками в галузі моделей компетенцій Лейла і Сайн Спенсер, які особливо виділяють, що саме розвиток компетенцій є основоположним фактором ефективності професійної діяльності конкретного службовця [10].

Отже, на засадах компетентнісного підходу необхідною умовою перш за все є забезпечення професіоналізму державних службовців, які автоматично навантажуються відповідальністю за впровадження нових принципів державного управління.

На законодавчому рівні закріплено нові поняття (терміни):

– профіль професійної компетентності посади державної служби – комплексна характеристика посади державної служби, що містить визначення змісту виконуваної за посадою роботи та перелік спеціальних знань, умінь і навичок, необхідних державному службовцю для виконання посадових обов'язків;

– рівень професійної компетентності особи – характеристика особи, що визначається її освітньо-кваліфікаційним рівнем, досвідом роботи та рівнем володіння спеціальними знаннями, уміннями та навичками [1].

Однією з найважливіших умов реалізації модернізації державної служби є наявність в державному апараті висококваліфікованих кадрів всіх рівнів. В основу реформ у сфері державної служби покладено компетентнісний підхід,

що вимагає переорієнтації освітнього процесу на придбання компетенцій та компетентності.

Сучасному суспільству і державі потрібні управлінці готові до продовження активного творчого пізнання, розвитку, що мають здатність практично вирішувати складні життєві та професійні проблеми. А це і є ті самі якості, які позначаються поняттями “компетенція” і “компетентність”. В основі такої важливої роботи, безумовно, лежить забезпечення через практико орієнтовані освітні програми підготовки кадрів розкриття їх концептуальних понять.

Для вироблення цілісної освітньої траєкторії професійного навчання кадрів необхідно звернутися до передового закордонного досвіду традиційних систем їх підготовки та співвіднесення його з компетентнісним підходом.

У Великобританії в рамках формування системи державної служби були розроблені критерії оцінки компетентності фахівців. Це створило потужний імпульс позитивної мотивації для постійного вдосконалення державними службовцями професійних навичок, освоєння нових знань та ефективних методів роботи.

У рамках реформування питання про присвоєння наступного класу або підвищенні по службі рівень освіти та професійної підготовки розглядалася як один з вирішальних аргументів. Тут підготовка кадрів вважається одним з пріоритетних напрямів. Кожне відомство розробляє свої програми підготовки кадрового резерву з урахуванням моніторингу потреб у навчанні персоналу та планування його подальшого застосування. Зміст навчання і програми професійного зростання державних службовців формуються з урахуванням специфіки функцій і посади, займаної чиновником.

У системі підготовки кадрів для державної служби у Великобританії можна виділити наступні фактори, які можуть представляти певний інтерес:

– існування чітких критеріїв оцінки компетентності державних службовців створює величезний позитивний стимул для підвищення рівня освіти та професійних навичок. Упровадження таких критеріїв у систему контролю якості виконуваної роботи дозволяє більш чітко формулювати обов'язки державних службовців і обумовлює обов'язковість підвищення рівня їх професіоналізму;

– зміст навчальних програм відрізняється великою гнучкістю, дозволяючи оперативно відгукуватися на цілі і завдання поточної політичної та соціально-економічної ситуації.

У Німеччині відроджується традиція підготовки висококваліфікованих фахівців на базі широкого міждисциплінарного підходу. Переважання юридичних дисциплін, що було характерною рисою англосаксонського підходу, поступається місцем більш збалансованого варіанту навчальних програм. Традиційні академічні програми підготовки державних службовців існують в університетах Потсдама і Констанца, програма підготовки аспірантів – у Вищій школі управлінських наук у м. Шпайєре. Величезна



увага при підготовці кадрів для державної служби приділяється практичній частині. Усі програми передбачають стажування в органах державної служби, які тривають кілька місяців. Навчальні програми Німеччини відрізняються не тільки балансом між правовими та економічними дисциплінами, але й збалансованістю між теоретичними знаннями та набуттям практичних навичок. Подібна практика в деякій мірі диктує універсальність програм.

Система підготовка кадрів для державної служби Німеччини, хоча традиційно сформувалася в рамках англосаксонського підходу, давно завоювала власні сильні позиції на європейському освітньому просторі. Зокрема, багаторівнева ранжирувана система, що практикується у Німеччині (початковий ознайомлювальний; відновлювальний, пов'язаний зі змінами в управлінському процесі; зберігає, спрямований на підтримку або розширення рівня професійних знань і умінь; висхідний тощо), визнана однією з найбільш результативних освітніх систем в Європі.

Особливість французького підходу полягає в тому, що державне управління викладається в розділі політичних та адміністративних наук. У Франції переважають два типи навчальних закладів: інститути політичних досліджень і університети. Підготовка державних службовців для органів державного управління, яка у Франції носить назву професійної постійної підготовки, складається з професійної початкової підготовки державних службовців і підвищення кваліфікації, яке організовується протягом всієї їхньої кар'єри.

При деяких інститутах політичних досліджень створено центри підготовки кадрів державного управління, які протягом року після отримання диплома готують до вступного конкурсу в ті чи інші органи державної служби.

Особливе місце в галузі підготовки за спеціальністю “Державне управління” займають дві вищі школи, що знаходяться у віданні прем'єр-міністра: Національна школа адміністрації і Паризький інститут політичних досліджень. У завдання Національної школи адміністрації входить підготовка чиновників для комплектування вищих кадрів адміністрації: членів Державної Ради, Рахункової палати, Фінансової інспекції (вищі органи управління), регіональних рахункових палат, адміністративних судів, Генеральної інспекції адміністрації, корпуси префектів, цивільних адміністраторів.

Таким чином, у Франції, як і в Німеччині, система підготовки державних службовців носить централізований характер і має багаторівневу структуру, ранжувати залежно від цілей навчання і ступеня професійної підготовки слухачів. Однак якщо німецькі освітні програми відрізняються високим рівнем збалансованості економічних і правових дисциплін, то французький підхід орієнтований на поглиблене вивчення економіки.

У США давно намітилася тенденція до посилення економічної освіти державних управлінців, пов'язана з введенням оцінки результативності та якості роботи урядових органів.

Зміст магістерської освітньої програми включає вивчення особливостей системи політичних процесів, системи права, соціологічних теорій. Особлива форма підготовки магістрів з державного управління – це курс навчання і захист дисертації, яку організовує для працівників вищої та середньої ланки державних органів ряд університетів, що мають угоду з американським урядом.

Система підготовки магістрів державного управління в канадських університетах мало чим відрізняється від підготовки США. Найбільш великі університети знаходяться в містах Торонто, Монреалі і Квебеку. Типологічно їх можна об'єднати в модель, умовно названу вище “американською”. В її основі лежить міждисциплінарний підхід, і розробляються не тільки прикладні, а й загальнотеоретичні проблеми. Особливості канадської системи підготовки магістрів у галузі державного управління ведеться за трьома напрямками – з канадської проблематики; науково-технічному прогресу, інновацій та охорони природного середовища: з проблематики розвитку [8; 12].

Досвід зарубіжних країн свідчить про те, що ефективність підготовки державних службовців залежить від обов'язковості та безперервності процесу навчання і його безпосереднього зв'язку з просуванням по кар'єрних сходах.

Отже, задля ефективної реалізації завдань поставлених новою редакцією Закону України “Про державну службу” необхідно вдосконалити механізм вступу на державну службу та її проходження з урахуванням компетентнісного підходу шляхом визначення рівня знань, умінь і навичок необхідних для виконання посадових обов'язків державних службовців. Профілі професійної компетентності державної служби стануть основою для організації управління людськими ресурсами на державній службі [8] (табл.).

Рівень освіти державних службовців (дані станом на 01.01.2012 р.) [7].

Таблиця

Державні службовці		З них мають освіту		Підвищення кваліфікації (протягом 2012 р.)
		неповна, базова вища освіта	повна вища освіта	
Загальна кількість державних службовців	274 739	30 008	243 144	6,8 %

Дані щодо рівня освіти державних службовців в Україні дають можливість зробити припущення, що їх освітні потреби вимагають подальшого розвитку системи професійної підготовки.

Центральне місце та провідна роль серед навчальних закладів системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців належить Національній Академії державного управління при Президентові України, до структури якої входить Інститут підвищення кваліфікації керівних

кадрів. Також в Україні діє чотири регіональні інститути державного управління НАДУ в містах Львові, Дніпропетровську, Одесі та Харкові. Ці потужні навчальні заклади готують професійні кадри для роботи в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. Крім того, в Академії пропонуються аспірантська і докторантська програми у галузі “Державного управління” з метою підготовки висококваліфікованих науково-педагогічних та наукових кадрів, експертів, консультантів, радників для потреб державної служби, а також система короткотермінового підвищення кваліфікації діючого керівного персоналу державних органів [1; 3; 4].

У результаті порівняльного аналізу зарубіжного та вітчизняного досвіду підготовки управлінських кадрів для державних органів, а також включення компетентнісного підходу в модульні навчальні програми дозволяє переглянути підходи в навчанні кадрів відповідно з адекватністю потребам в наявності професійних управлінців. Необхідність активізувати застосування в національну практику передовий досвід планування професіоналізації залежно від затверджених профілів професійної компетентності.

Компетентнісний підхід вимагає чіткої вибудованої моделі компетенцій. У побудові національної моделі компетенцій необхідно враховувати інтереси декількох сторін: державного органу що ставить цілі і завдання перед кожним фахівцем, оцінюючого його результати, самого державного службовця, освітньої установи. Виходячи з потреб профілів професійної компетенції, важливим є розроблення цільової програми професійної підготовки кадрів залежно від реальних потреб державної служби України.

Сьогодні в Україні постає необхідність здійснення системної реформи щодо підготовки державних службовців, підвищення їх кваліфікації; забезпеченні прозорості, об’єктивної та ефективної оцінки державних органів і державних службовців, на основі компетентнісного підходу. Українське суспільство, сьогодні має потребу в управлінцях з високим рівнем професіоналізму та культури, здатних компетентно та відповідально виконувати завдання та функції держави, впроваджувати новітні соціальні технології, сприяти інноваційним процесам.

Зарубіжний досвід свідчить, що для здійснення модернізації державної служби влада повинна сприяти розвитку високого рівня професіоналізму працівників та мати резерв висококваліфікованих і компетентних державних службовців. Це пов’язано із зовнішніми та внутрішніми викликами світу, які змушують державну владу не тільки бачити але й втілювати перспективи майбутнього розвитку підходу з підготовки висококваліфікованого покоління державних службовців, що матимуть необхідні здібності для ефективного та якісного вирішення актуальних проблем.

#### Література:

1. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 р. № 4050–VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

2. Про затвердження Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року : постанова Кабінету Міністрів України від 13.05.2013 р. № 350 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nads.gov.ua>.

3. Про комплексну програму підготовки державних службовців: Указ Президента України від 09.10.2000 р. № 1212/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

4. Про створення Інституту державного управління і самоврядування : указ Президента України від 4.03.1992 р. № 126 // Збірник указів Президента України. – 1992. – № 1.

5. Про створення Львівського, Одеського і Харківського філіалів Української Академії державного управління : Указ Президента України від 11.09.1995 р. № 824 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua>.

6. Енциклопедія державного управління. – Т. 6: Державна служба / наук.-ред. кол. : С. М. Серьогін (співгол.), В.М. Сороко (співгол.) та ін. – 2011. – 524 с.

7. Інтерактивна система “Державна служба в цифрах” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nads.gov.ua>.

8. *Мэннинг Н.* Реформа государственного управления: международный Опыт / Ник Мэннинг, Нил Парисон ; пер. с англ. – М. : Весь Мир, 2003. – 496 с.

9. *Серьогін С. М.* Влада і державна служба: історичний аспект : навч. посіб. / С. М. Серьогін. – К. : Вид-во УАДУ, 1999. – 194 с.

10. *Спенсер Л. М.* Компетенции на работе. Модель максимальной эффективности работы / Лайл М. Спенсер-мл. и С. М. Спенсер. ; пер. с англ. – М. : НИРО, 2005. – 384 с.

11. *Boyatzis R. E.* The competent manager: A model for effective performance / R. E. Boyatzis. – New York : Wiley. – 1982. – 308 p.

12. *Pollitt C.* Public Management Reform / C. Pollitt, G. Bouckaert. – Oxford : Oxford University Press, 2000. – 558 p.

*Надійшла до редколегії 10.02.2014 р.*

## ГЛОБАЛІЗАЦІЙНІ ТА ІНТЕГРАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ

УДК 351

В. В. ТОЛКОВАНОВ

### РОЛЬ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ДОБРОГО ВРЯДУВАННЯ І СТАЛОГО РОЗВИТКУ В КОНТЕКСТІ РОЗГОРТАННЯ ПРОЦЕСІВ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ ТА ІНТЕГРАЦІЇ

*Розглянуто актуальні питання забезпечення доброго врядування і сталого розвитку в контексті розгортання процесів глобалізації та інтеграції. Уточнено їх роль у забезпеченні доброго врядування і сталого розвитку на засадах аналізу діяльності провідних міжнародних організацій.*

**Ключові слова:** міжнародні організації, добре врядування, сталий розвиток, глобалізація, інтеграція.

*This article highlights main issues on ensuring good governance and sustainable development in the framework of enlargement of the globalization and integration processes. By analysis of the activity of the main international organizations their role in ensuring good governance and sustainable development is pointed out.*

**Key words:** international organisations, good governance, sustainable development, globalisation, integration.

Сьогодні більшість країн світу, у тому числі й Україна, стоять перед нагальною потребою забезпечення доброго врядування та сталого розвитку на усіх рівнях – місцевому, регіональному, національному та міжнародному. Ці питання набувають особливого значення в контексті розгортання процесів інтеграції та глобалізації. Разом з тим, успішне вирішення згаданих проблем багато в чому залежить від рівня та ефективності міжнародної кооперації в цій галузі. Усе це обумовлює необхідність більш детального вивчення досвіду та практики діяльності провідних міжнародних організацій з питань забезпечення доброго врядування та сталого розвитку.

В останні роки науковому вивченню проблем забезпечення доброго врядування та сталого розвитку почала приділятися значна увага. Так, серед вітчизняних та іноземних науковців, що досліджували різні аспекти цієї проблематики, слід виділити О. Батанова, М. Баймуратова, В. Борденюка, Р. Герцога, А. Гука, К. Деві, Д. Джексона, А. Делькампа, А. Зарді, В. Кампо, М. Канавець, В. Князева, В. Кравченка, В. Куйбіду, М. Марку, Н. Мікулу,

О. Молодцова, Т. Пахомову, Д. Попеску, В. Прошка, М. Пухтинського, О. Руденко, А. Ткачука. Одночасно сьогодні є доцільним розглянути більш детально діяльність провідних міжнародних організацій з питань забезпечення доброго врядування та сталого розвитку, зокрема в контексті розгортання процесів інтеграції та глобалізації.

Метою статті є аналіз діяльності провідних міжнародних організацій з питань забезпечення доброго врядування та сталого розвитку в контексті розгортання процесів інтеграції та глобалізації.

Питання забезпечення доброго врядування та сталого розвитку визначено пріоритетами модернізації системи публічного управління в багатьох країнах. У зв'язку з цим особливого значення набувають питання дослідження діяльності європейських та інших міжнародних організацій, які розробили та успішно впроваджують унікальний набір інноваційних інструментів забезпечення доброго врядування та сталого розвитку.

Серед згаданих міжнародних організацій особливе місце посідає Рада Європи, яка за свою більше ніж півсторічну історію розробила такі інноваційні інструменти, як Європейська Хартія місцевого самоврядування та додатковий протокол до неї, Європейська Стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні тощо [9].

Рада Європи є провідною міжнародною організацією, що була заснована 5 травня 1949 р. як політичний союз між десятьма європейськими державами – Великою Британією, Францією, Бельгією, Нідерландами, Люксембургом, Швецією, Норвегією, Данією, Італією та Ірландією. Штаб-квартира Ради Європи знаходиться у Страсбурзі (Франція). Метою Ради Європи згідно зі Статутом є досягнення більшої інтеграції між її членами задля збереження та втілення в життя спільних ідеалів і принципів, а також сприяння економічному та соціальному прогресу.

На сьогодні Рада Європи об'єднує 47 держав-членів. Серед головних напрямів діяльності Ради Європи визначають такі: захист прав і головних свобод людини, зміцнення плюралістичної демократії, забезпечення верховенства права, пошук шляхів вирішення соціальних проблем та забезпечення соціальної стабільності, збереження культурного різноманіття у Європі. Головним інструментом досягнення мети Ради Європи є, згідно зі Статутом, укладання угод та здійснення спільних заходів в економічній, соціальній, культурній, науковій, правовій та адміністративній галузях, а також в галузі захисту прав і основних свобод людини.

Розуміючи вимоги глобалізації, необхідність стабільного та збалансованого розвитку Рада Європи виступає за діалог з державами, які не є її членами, а наділені статусом “спостерігачів” (Сполучені Штати Америки, Ватикан, Канада, Японія, Ізраїль та Мексика). Рада Європи також розширює діалог з Європейським Союзом (ЄС) та Організацією з безпеки та співробітництва у Європі (ОБСЄ), іншими міжнародними та національними організаціями та асоціаціям. З моменту створення Ради Європи було

розроблено та відкрито для підписання понад 200 договорів (хартій, конвенцій, угод). Деякі з них поширюють свою дію за межі Європи, оскільки вони відкриті для приєднання держав з інших континентів. Такий підхід дозволяє не тільки формувати загальноєвропейський правовий простір, але й розв'язувати певні проблеми у світовому масштабі [1].

Рада Європи здійснює діяльність через свої статутні органи: Комітет міністрів, Парламентську Асамблею, Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи та Європейський Суд з прав людини.

Слід зазначити, що добре врядування є суспільною цінністю, яку всі країни-члени Ради Європи бажають досягти задля забезпечення добробуту своїх громадян. В широкому розумінні цей термін означає демократичне, відповідальне, ефективне, прозоре та підзвітне управління.

Разом з тим, забезпечення доброго врядування на місцевому і регіональному рівнях стосується низки завдань, зокрема, спроможності місцевих і регіональних органів влади забезпечувати надання більш якісних послуг та адекватно реагувати на законні очікування громадян. Одним з головних результатів міжнародного співробітництва стало вирішення багатьох питань щодо запровадження “доброго місцевого і регіонального врядування”, відповідно до стандартів Ради Європи та кращих міжнародних і вітчизняних практик.

Завданням Ради Європи є накопичення та розвиток інформаційної бази з питань доброго врядування, а також те, щоб вона збагачувалася та застосовувалася, а її існування допомагало вирішувати спільні поточні питання, що постають перед країнами-членами [4].

15-та Європейська конференція європейських міністрів, відповідальних за місцеве і регіональне управління, яка пройшла 15-16 жовтня 2007 р. у м. Валенсія (Іспанія), була присвячена розгляду питань активізації участі громадян у суспільно-політичному житті на місцевому і регіональному рівнях. На 15-й Європейській конференції міністрів також вперше було розглянуто Європейську Стратегію інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, яка згодом була затверджена Комітетом міністрів Ради Європи.

16-та Європейська конференція міністрів, яка відбулась 15-16 листопада 2009 року в м. Утрехт (Королівство Нідерланди), не тільки затвердила переглянутий Європейський план заходів щодо забезпечення доброго місцевого і регіонального врядування, але й погодила нові правові інструменти Ради Європи – додатковий протокол до Європейської Хартії місцевого самоврядування та третій додатковий протокол до Європейської Конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними владами або громадами [10].

Як уже було зазначено, міжнародне співробітництво з питань забезпечення доброго врядування та сталого розвитку (в рамках діяльності Ради Європи) складається з двох основних компонентів: співпраця між національними урядами в рамках діяльності Комітету міністрів та співпраця

між органами місцевої і регіональної влади країн-членів У рамках Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи.

Перші кроки на цьому шляху було зроблено ще в 1957 р., коли Рада Європи започаткувала Постійну Конференцію місцевих і регіональних влад Європи. 14 січня 1994 р. рішенням Комітету міністрів Ради Європи було засновано Конгрес місцевих і регіональних влад Європи, який прийшов на зміну Постійній Конференції. Члени Конгресу мають бути обраними посадовими особами органів місцевого чи регіонального рівня держав – членів Ради Європи. Кожна країна-член Ради Європи представлена у Конгресі національною делегацією з тією ж самою кількістю представників і заступників, як і в Парламентській асамблеї. Так, делегація України складається з 12 представників України в КМРВС та 12 їх заступників. Конгрес складається з двох палат. У Палаті регіонів працюють представники органів самоврядування регіонального рівня, а в Палаті місцевих влад – представники органів самоврядування місцевого рівня.

Відповідно до своїх статутних завдань Конгрес:

- є форумом, на якому представники органів місцевої і регіональної влади можуть обговорювати спільні проблеми, обмінюватись досвідом і представляти урядам свою точку зору з цього приводу (у вигляді резолюцій);
- консультує Комітет міністрів та Парламентську Асамблею з усіх питань місцевого і регіонального розвитку (у вигляді рекомендацій);
- відслідковує стан місцевої і регіональної демократії у країнах-членах Ради Європи та державах, що є кандидатами на вступ до Ради Європи, а також здійснює моніторинг дотримання положень Європейської хартії місцевого самоврядування (у вигляді висновків та звітів);
- співпрацює з національними та міжнародними організаціями, які представляють органи місцевої і регіональної влади;
- організує читання та конференції на місцевому і регіональному рівнях для залучення якомога ширших кіл громадськості, участь якої залишається визначальним чинником для формування справжньої демократії.

За сучасних геополітичних умов, із входженням до Ради Європи нових країн із різним рівнем політичного та економічного розвитку, діяльність Конгресу сконцентрована на реалізації наступних завдань: вивченні стану місцевої і регіональної демократії в державах-членах та країнах, що є кандидатами на вступ до Організації, і наданні допомоги у розвитку ефективних структур місцевих та регіональних влад; реалізації ініціатив, що сприяють реальній участі громадян в демократичних процесах на місцевому та регіональному рівнях; представленні інтересів місцевого і регіонального самоврядування в процесі формування загальної європейської політики; розвитку регіонального і транскордонного співробітництва задля досягнення стабільного економічного розвитку; проведенні спостережень за місцевими та регіональними виборами [2].

Актуальність ролі, яку відіграє Конгрес у побудові нової Європи та наданні підтримки молодим демократіям, підтверджується розширенням



сфери його діяльності від Ісландії до Росії, від Норвегії до Балкан. Діяльність Конгресу здійснюється через щорічні пленарні сесії (засідання Палати регіонів та Палаті місцевих влад), а також засідання Постійного комітету, статутних комітетів та робочих груп Конгресу, які відбуваються в міжсесійний період.

Слід зазначити, що Конгрес відіграв та продовжує відігравати надзвичайно важливу роль у розробці нових міжнародних правових інструментів Ради Європи в галузі місцевої та регіональної демократії, серед яких слід виділити наступні: Європейська Хартія місцевого самоврядування, проект Європейської Хартії регіонального самоврядування, Європейська Конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними владами або громадами, Керівні принципи щодо сталого просторового розвитку Європейського континенту тощо.

Важливу роль у забезпеченні доброго врядування та сталого розвитку відіграє Європейський Союз (ЄС). ЄС – це інтеграційне об'єднання 27-ми країн на основі спільних людських і демократичних цінностей, яке має на меті досягнення стабільності, миру та процвітання. ЄС є унікальним міжнародним утворенням, адже його держави-члени заснували спільні інституції та делегували їм певну частку свого суверенітету для того, щоб можна було демократично, на загальноєвропейському рівні ухвалювати рішення з конкретних питань, які становлять загальний інтерес.

Історичні корені Євросоюзу сягають середини ХХ ст. Так, після Другої світової війни західноєвропейські країни поставили перед собою питання майбутнього Європи, що, власне, і вважається початком європейської інтеграції. На той час інтеграція була єдиною відповіддю, яку знайшли європейські політики та дипломати.

Крім згаданих європейських організацій доцільно звернути увагу й на інші міжнародні організації, співпраця з якими має позитивний вплив для забезпечення доброго врядування та сталого розвитку.

Перш за все, слід виділити Світову організацію торгівлі, вступ до якої означав для України можливість використання стратегічних переваг участі в багатосторонній торговельній системі. Разом з тим, головну роль у цьому процесі відіграватиме зовсім не полегшення доступу на іноземні ринки, на чому досить часто наголошують, а такі довготривалі чинники, як створення цивілізованого конкурентного середовища та впровадження стабільних правил регулювання економічної діяльності. Саме ці чинники є однозначно позитивними, і весь досвід СОТ доводить, що саме вони визначають найбільш істотний позитивний ефект від участі у багатосторонній системі світової торгівлі [7].

Проте досвід інших країн свідчить, що не може не існувати певних ускладнень для національної економіки, для окремих її секторів, для окремих підприємств, проблем, пов'язаних з адаптацією до нових правил поведінки. Усе це обумовлює пошук нових інноваційних інструментів забезпечення

сталого розвитку, впровадження стандартів доброго врядування, зокрема на місцевому і регіональному рівнях.

Вагому роль у забезпеченні доброго врядування та сталого розвитку відіграє також Організація Об'єднаних Націй (ООН), яка розробила нові підходи до забезпечення цивілізаційного прогресу, що полягає у розвитку людини, її розумових здібностей. Це зумовлює зростання ролі гуманітарної сфери, постеконімічних принципів суспільного розвитку, соціальних і гуманітарних чинників економічного прогресу, а також вимагає коригування загальної спрямованості трансформаційного процесу, надання йому сучасних цивілізаційних форм, використання таких шляхів та механізмів входження в світову систему господарювання, які б дали змогу скористатися позитивними наслідками глобального розвитку і одночасно мінімізувати економічні, а особливо соціальні труднощі.

Як зазначає Н. Мікула, у сучасних умовах система управління економікою, суспільними процесами має спиратися на знання про стан і розвиток людського фактора [6].

На попередніх етапах система управління і регулювання з боку держави спиралась, головним чином, на облік і регулювання товарно-матеріальних цінностей, а облік і регулювання людського фактора обмежувався рухом зайнятості, визначенням ступеня відповідності загальної та професійної підготовки потребам виробництва.

У сучасних умовах ситуація змінюється докорінно. Щоб домогтися успішного розвитку економіки та суспільства, держава має знати не лише стан розвитку людського фактора, але й створити умови для всебічного зростання знань працівників, для поширення і прояву творчих сил людини, її ініціативи. “Суспільний прогрес не можливий, якщо не реалізовані три ключові цілі людини: прожити довге і здорове життя; придбати, розширити та поновити знання; отримати доступ до засобів існування, що забезпечують достойний рівень життя” [7].

Розуміння того, що люди і їх розвиток є найважливішою сферою суспільного розвитку, почало набувати все більшого розповсюдження та підтримки в соціальних та економічних дослідженнях, і поступово матеріалізуватися у програмах національного розвитку. ООН на вимогу часу розробила і проаналізувала динаміку індексу людського розвитку. Цей індекс спирається на низку показників: середня тривалість життя, рівень писемності та освіти, доход на душу населення. Це узагальнюючі показники. Так, щоб забезпечити зростання середньої тривалості життя, необхідно поліпшити добробут людини, тобто забезпечити її роботою, створити сприятливі умови для праці, високий рівень медичного обслуговування, нормальні житлово-комунальні умови тощо. Дохід на душу населення свідчить наскільки повно задовольняються потреби людини у харчуванні, одязі, наскільки широко людина може користуватися благами культури та мистецтва, чи має можливості відпочити тощо.

Найбільшого розповсюдження ці поняття отримали у Програмі розвитку ООН (ПРООН) та її Декларації “Цілі розвитку Тисячоліття”, до якої у вересні 2000 року на Всесвітньому самміті тисячоліття приєдналася й Україна серед 189-и країн – членів ООН. “Цілі розвитку тисячоліття” складаються з восьми цілей, вісімнадцяти головних завдань на їх досягнення і більше ніж сорока показників. Вони затверджені 189 країнами-членами ООН. Генеральна Асамблея ООН прийняла їх як частину плану роботи Генерального Секретаря, присвяченого виконанню Декларації Тисячоліття ООН. Цілі розвитку Тисячоліття для виконання протягом 1990 – 2015 років є такими: зменшити наполовину відсоток людей, які живуть за межею бідності та страждають від голоду; надати всім дітям початкову освіту; сприяти рівності жінок і чоловіків; зменшити дитячу смертність у віці до п’яти років на дві третини; зменшити рівень материнської смертності на три чверті; зупинити поширення ВІЛ/СНІДу, малярії та туберкульозу (ТБ); забезпечити стабільний розвиток довкілля [10].

Разом з тим, практика використання показника якості життя виявила його односторонність. Якщо він досить добре характеризує матеріальний аспект розвитку людини, то зовсім недостатньо розкриває ступінь її участі в суспільно-політичному житті. Тому ООН доповнила свою Програму з людського розвитку новим, принципово важливим показником – показником розвитку демократії в країні.

Україна протягом останніх років фактично не змінила своє місце в рейтингу ООН (119 місце за ступенем економічної свободи та людського розвитку), що, зокрема, обумовлює необхідність розробки та впровадження нових інструментів та механізмів забезпечення доброго врядування та сталого розвитку [4].

Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) також опікується питаннями доброго врядування та сталого розвитку. Вона була створена в 1961 р. на базі Європейської організації економічного співробітництва, заснованої для управління допомогою з боку США та Канади у рамках Плану Маршала з реконструкції Європи після Другої Світової війни. Ядром цієї організації спочатку були країни Європи та Північної Америки. Сьогодні ОЕСР об’єднує 33 країни світу.

ОЕСР надає урядам країн-членів рекомендації з вивчення, розробки та покращення соціально-економічної політики. Вони включають у себе позитивний досвід, пошук шляхів розв’язання спільних проблем, поради щодо координації внутрішньої та міжнародної політики. У рамках Організації керівництво та представники урядів проводять неформальні дискусії зі своїми колегами з інших держав-членів щодо спільних економічних проблем та шляхів їх розв’язання.

ОЕСР не видає зобов’язальних резолюцій, натомість розробляє рекомендації для урядів держав світу щодо удосконалення соціально-економічної політики. Ці рекомендації поєднують у собі позитивний досвід,

допомагають знайти шляхи подолання спільних проблем, скоординувати внутрішню та зовнішню політику. Дискусії в рамках ОЕСР спонукають уряди держав-членів до укладання угод щодо застосування єдиних “правил гри” у питаннях міжнародного співробітництва, зокрема з питань забезпечення доброго врядування та сталого розвитку.

ОЕСР постійно розширює географічне поле своєї діяльності, встановлюючи прямі контакти з країнами, які не є членами організації. Ці контакти направлені на сприяння економічній інтеграції шляхом передачі цим країнам досвіду ОЕСР, а також знань і позицій держав-членів з найважливіших питань міжнародного співробітництва. Після розпаду радянського блоку в 1989 р. ОЕСР започаткувала програму допомоги країнам Центральної та Східної Європи.

Комітет з питань державного управління ОЕСР є форумом для обміну кращими практиками у сфері державного управління, до складу якого входять робочі групи з питань конфлікту інтересів, управління людськими ресурсами, регуляторної політики та управління бюджету. Комітет є ініціатором та відповідальним за проведення глобального форуму з питань державного управління та доброго врядування, зустрічей мережі вищих посадових осіб з питань електронного врядування та вищих посадовців з центрів уряду.

Участь у роботі згаданого Комітету ОЕСР надає такі можливості: сприяння в ідентифікації та вирішенні стратегічних проблем, які постають перед урядами країн, зокрема підвищення довіри до державних інституцій; сприяння у проведенні збалансованої та ефективної державної політики, підвищення рівня прозорості, якості та результативності діяльності державних інституцій та наданні послуг; поширення кращих практик впровадження доброго врядування та удосконалення ефективності, прозорості, відповідальності та підзвітності державних установ.

Таким чином, можна зробити висновок, що ЄС, Рада Європи, ООН, інші міжнародні організації завжди визнавали значимість питань забезпечення доброго врядування та сталого розвитку. Ось чому згадані питання сьогодні, в умовах розгортання процесів глобалізації та інтеграції, перетворюються на один із ключових напрямів діяльності багатьох міжнародних організацій.

Слід наголосити, що багато країн колишнього соціалістичного табору ефективно використали своє членство в міжнародних організаціях, зокрема в Раді Європи, ЄС, СОТ, ООН, ОЕСР тощо, для досягнення відповідних критеріїв щодо забезпечення доброго врядування та сталого розвитку.

Усе це є не тільки яскравим прикладом для України, але й обумовлює необхідність посилення співпраці нашої держави зі згаданими міжнародними організаціями, підписання та ратифікації найбільш важливих міжнародних договорів (угод) з метою їх подальшої імплементації на території України,

участі в реалізації глобальних міжнародних програм та проєктів щодо забезпечення доброго врядування та сталого розвитку тощо.

Література:

1. *Баймуратов М. О.* Правова природа міжнародних стандартів місцевого самоврядування: від міжнародної угоди до імплементації у національне законодавство / М. Баймуратов // *Вибори та демократія*. – 2006. – № 4. – С. 17–24.

2. *Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку* : зб. матеріалів та документів / за заг. ред. М. Пухтинського, М. Власенка. – К. : Вид-во Академії муніципального управління, 2009. – 508 с.

3. *Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні* / Науково-практичний посібник ; за ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкованова. – К. : Крамар, 2003. – 400 с.

4. *Куйбіда В. С.* Нова державна регіональна політика / [В. С. Куйбіда, О. М. Іщенко, А. Ф. Ткачук, В. В. Толкованов]. – К. : Крамар, 2009. – 232 с.

5. *Куйбіда В. С.* Регіональний розвиток та просторове планування територій: досвід України та інших держав-членів Ради Європи / [В. С. Куйбіда, В. А. Негода, В. В. Толкованов]. – К., 2009. – 176 с.

6. *Мікула Н. А.* Єврорегіони: досвід та перспективи : монографія. – Л. : ІРД НАН України, 2003. – 222 с.

7. *Мікула Н. А.* Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво : монографія / Н. А. Мікула. – Л. : ІРД НАН України, 2004. – 395 с.

8. *Правові інструменти Ради Європи з питань місцевого і регіонального розвитку та проблеми їх імплементації в Україні* / за ред. В. В. Толкованова. – К. : Центр досліджень питань місцевого і регіонального розвитку та сприяння адміністративній реформі, 2007. – 349 с.

9. *Толкованов В. В.* Діяльність Ради Європи щодо розробки та впровадження інноваційних інструментів розвитку місцевого самоврядування / В. В. Толкованов // *Право та державне управління* : зб. наук. пр. – Запоріжжя : 2011. – № 4. – С. 185–191.

10. *Толкованов В.* Добре врядування та інструменти його забезпечення на місцевому і регіональному рівнях: вітчизняний та зарубіжний досвід: монографія / В. Толкованов. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2013. – 264 с.

*Надійшла до редколегії 10.04.2014 р.*

М. Ф. КРИШТАНОВИЧ

## ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ ОВС У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

*Досліджено роль державного регулювання нормативно-правових засад діяльності органів внутрішніх справ у сфері забезпечення національної безпеки України. Розглянуто практику розробки сучасного спеціального законодавства та шляхи підвищення ефективності нормативно-правових засад діяльності ОВС у цій сфері.*

**Ключові слова:** національна безпека, державне управління, нормативно-правове регулювання, спеціальне законодавство, ОВС, Україна.

*This paper investigates the role of public regulation by normative legal bases of operation of internal affairs bodies in the field of ensuring national security of Ukraine. The practice of developing modern specific legislation and ways of improving efficiency of normative legal bases in operation of internal affairs bodies in this field are examined.*

**Key words:** national security, public administration, normative legal regulation, specific legislation, internal affairs bodies, Ukraine

ОВС України є основною ланкою забезпечення внутрішньої безпеки держави і, насамперед, захисту прав і свобод людини. Тому, розглядаючи проблеми державного управління діяльністю ОВС щодо забезпечення національної безпеки як матеріалізацію стратегії управління даною сферою, дослідження ролі нормативно-правових засад діяльності цих органів у даному процесі є надзвичайно важливим.

Важливі питання розробки нормативно-правових засад діяльності ОВС щодо забезпечення внутрішньої безпеки держави, суспільства і громадянина досліджували такі вчені, як В. Авер'янов, О. Бандурка, М. Білоконь, В. Галуцько, К. Гусєва, О. Єщук, А. Комзюк, М. Левицька, В. Ліпкан, О. Негодченко, Г. Новицький, М. Пендюра, І. Петрова, В. Петков, В. Плішкін, Г. Пономаренко, Д. Цвігун та ін. Зазначені автори зробили ґрунтовний внесок у наукову розробку досліджуваної теми, однак у сучасних умовах України відбулись суттєві зміни в її правовому полі: з'явилися нові закони України, укази Президента України, накази МВС і низка нормативно-правових актів ОВС. Тому розгляд сучасного стану нормативно-правових засад діяльності органів внутрішніх справ в контексті національної безпеки зумовлюють актуальність обраної теми дослідження.

Метою статті є дослідження ролі державного регулювання нормативно-правових засад діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення національної безпеки України. Розгляд практики розробки сучасного спеціального законодавства та шляхів підвищення ефективності нормативно-правових засад діяльності ОВС у цій сфері.

Особливе місце в системі нормативно-правових актів, які регулюють діяльність правоохоронних органів (зокрема ОВС) у сфері забезпечення національної безпеки займають закони. До них слід віднести, по-перше, закони, що визначають статус ОВС, на які покладено забезпечення прав і свобод людини у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки; по-друге, кодифіковані законодавчі акти; по-третє, закони, що регулюють забезпечення прав і свобод людини у сфері боротьби ОВС з окремими видами злочинів та правопорушень; по-четверте, закони, що регламентують діяльність ОВС щодо забезпечення прав і свобод певних категорій осіб; по-п'яте, закони, що регламентують громадський контроль за правоохоронною діяльністю.

Найважливішу роль у системі вітчизняного законодавства щодо забезпечення національної безпеки відіграє Основний Закон – Конституція України [5]. Її перший, третій і тринадцятий розділи містять норми, які складають конституційно-правовий інститут основ конституційного ладу України. Саме ці норми є найвищою правовою основою діяльності правоохоронних органів, і, зокрема, ОВС щодо забезпечення національної безпеки держави.

У процесі державного регулювання діяльності ОВС у цій сфері задіяна не лише Конституція, але й інші закони України. Вони є основою нормативно-правового регулювання діяльності ОВС із забезпечення національної безпеки держави, закріплюють загальні засади формування, виконання та проведення правоохоронної діяльності в країні. Так, сутність забезпечення внутрішньої безпеки держави органами внутрішніх справ характеризує такий нормативно-правовий акт, як Закон України “Про міліцію” [8], який визначає врегульований правовими нормами стан необхідної захищеності інтересів держави, суспільства і особи від чинників і умов, що створюються правопорушеннями, шкідливими соціальними явищами дійсності.

Слід зазначити, що закони, як й інші нормативно-правові акти, приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Підкреслюючи значення закону в системі державного нормативно-правового регулювання діяльності ОВС, необхідно мати на увазі, що термін “закон” у цьому випадку вживається як узагальнююче поняття. Під ним розуміють усі нормативні акти, які мають силу закону, або, інакше кажучи, законодавчі акти. До них належать, крім власне законів, кодекси, статuti, положення та інші акти, які ухвалюються Верховною Радою України.

У Законі України “Про основи національної безпеки України” 2003 р. [9] закріплені правові основи національної безпеки та принципи її забезпечення, визначено основні засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності. Обґрунтовані головні функції і завдання правоохоронних органів щодо забезпечення національної безпеки.

Окрему ланку в системі державного нормативно-правового регулювання діяльності ОВС щодо забезпечення національної безпеки становлять підзаконні нормативно-правові акти, які повинні конкретизувати норми законів, тобто організаційно забезпечувати їх дію. Вони регулюють найбільш важливі сторони діяльності органів внутрішніх справ (визначення їх правового статусу, форм та методів діяльності, взаємодії між собою тощо), а тому суворе їх дотримання становить основу законності управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави. Ці акти повинні своєчасно реагувати на ситуацію, що складається в боротьбі зі злочинністю, порушеннями правопорядку.

До підзаконних актів у цій сфері діяльності ОВС необхідно насамперед віднести нормативно-правові акти, прийняті центральними органами виконавчої влади:

– укази та розпорядження Президента України, які можуть бути нормативними, тобто мати загальний характер і містити обов’язкові для всіх загальні правила забезпечення внутрішньої безпеки держави, суспільства і громадянина. Це Укази Президента України: від 16 червня 1999 р. “Про додаткові заходи щодо поліпшення діяльності органів внутрішніх справ та громадських формувань з охорони громадського порядку”; від 18 лютого 2002 р. “Про заходи щодо подальшого зміцнення правопорядку, охорони прав і свобод громадян”; від 19 липня 2005 р “Про заходи щодо забезпечення особистої безпеки громадян та протидії злочинності” ;

– постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, які також можуть бути нормативними та індивідуальними і стосуватися внутрішньо-організаційної діяльності суб’єктів управління внутрішніми справами, наприклад, “Правила застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку в Україні” від 27 лютого 1991 р.; “Положення про дозвільну систему” від 12 жовтня 1992 р.; “Положення про порядок продажу, придбання, реєстрації, обліку і застосування спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії” від 7 вересня 1993 р.; “Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України” від 29 липня 1991 р. тощо;

– правові акти міністерств та інших центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які можуть бути нормативними (наприклад, рішення міської ради про встановлення правил



благоустрою території міста, паркування транспортних засобів, дотримання тиші в громадських місцях, торгівлі на ринках) та індивідуальними (як правило, стосуються надання приміщень, матеріально-технічних засобів суб'єктам правоохоронної діяльності тощо).

До загальних ознак підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють питання державного управління внутрішніми справами у сфері забезпечення внутрішньої безпеки, варто віднести те, що вони: видаються відповідно до закону, на підставі закону, для конкретизації законодавчих положень та їх трактування або встановлення первинних норм; не повинні суперечити законодавчим актам; в них, як правило, вказується конкретний адресат, який має дотримуватися вміщеного в акті припису.

Окремо необхідно виділити групу правових актів, серед яких особливе місце належить нормативно-правовим (відомчим) актам МВС України. Цей вид нормативно-правових актів визначено як виданий з дотриманням установленної законодавством процедури, міністром внутрішніх справ України або особою, яка виконує його обов'язки, в односторонньому порядку підзаконний письмовий документ, що має державно-владний характер, яким установлюються, змінюються або скасовуються правові норми, що стосуються широкого кола осіб або окремих напрямків діяльності й розраховані на багаторазове застосування у сфері внутрішніх справ [4, с. 367].

Ця нормотворча діяльність МВС здійснюється за допомогою нормативно-правових актів п'яти видів.

До першої групи належать накази МВС України, що видаються на підставі й на виконання чинного законодавства. Вони спрямовані на забезпечення загальних умов забезпечення правопорядку в країні. Сюди можна віднести, наприклад, наказ МВС України № 513 від 11 серпня 1995 р. "Про заходи щодо вдосконалення охорони громадського порядку на вулицях та в інших громадських місцях"; наказ МВС України від 4 листопада 2003 р. "Про затвердження Інструкції про організацію здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі".

Другу групу утворюють накази, що регламентують діяльність окремих органів (підрозділів) МВС щодо забезпечення правопорядку, захисту прав і свобод громадян. Це, зокрема, затверджені наказами МВС України "Статут патрульно-постової служби міліції" від 28 липня 1994 р.; "Інструкція з організації роботи дільничного інспектора міліції" від 14 жовтня 1999 р.; "Інструкція з діяльності підрозділів дорожньо-патрульної служби Державтоінспекції МВС України" від 13 листопада 2006 р. Організація роботи підрозділів Державної служби охорони щодо здійснення заходів майнової та особистої безпеки громадян з використанням технічних засобів охорони також регламентується відповідною інструкцією, затвердженою наказом МВС України від 25 листопада 2003 р. [3]. Вона, зокрема, визначає: порядок прийняття квартир громадян та інших приміщень з особистим майном громадян під охорону (спостереження); засади організації охорони

квартир та інших приміщень з особистим майном громадян за допомогою технічних засобів охорони; систему вимог до технічної оснащеності охоронними засобами квартир та інших приміщень з особистим майном громадян тощо.

Третю групу утворюють накази, що регламентують питання організації та здійснення спільних заходів МВС України з іншими органами державної виконавчої влади щодо забезпечення внутрішньої безпеки країни, прав і свобод людини у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки. Це, наприклад, Інструкція “Про взаємодію правоохоронних та інших державних органів України у боротьбі із злочинністю”, затверджена наказами МВС, СБУ тощо від 10 липня 1994 р.; наказ МВС України та Міністерства юстиції України від 25 червня 2002 р. “Про затвердження інструкції про порядок взаємодії органів внутрішніх справ України та органів державної виконавчої служби при примусовому виконанні рішень судів та інших органів (посадових осіб)”.

До четвертої групи відносяться накази МВС України, які регулюють діяльність міліції, що забезпечує конкретні конституційні права і свободи громадян. Прикладом такого нормативно-правового акту є наказ МВС України від 15 травня 2007 р. “Про додаткові заходи щодо дотримання працівниками органів внутрішніх справ принципів законності, забезпечення прав і свобод громадян”. За допомогою наказу “Про затвердження Положення про приймальню Міністерства внутрішніх справ України та Порядку особистого прийому громадян у приймальні МВС України” від 24 травня 2005 р. конкретизується діяльність органів внутрішніх справ із забезпечення реалізації права громадян України на звернення, передбачене ст. 40 Конституції України.

До п'ятої групи належать акти контрольної спрямованості (регулюють питання контролю за діяльністю ОВС у сфері забезпечення правопорядку, захисту прав та свобод громадян). Наприклад, наказом МВС України від 31 серпня 2006 р. було започатковано роботу постійно діючих мобільних груп з моніторингу забезпечення прав і свобод людини та громадянина в діяльності органів внутрішніх справ. З метою посилення контролю за діяльністю органів внутрішніх справ Наказом МВС України від 19 жовтня 2012 р. були визначені зміни до “Інструкції з організації діяльності чергових частин органів і підрозділів органів внутрішніх справ України, направленої на захист інтересів суспільства і держави від протиправних посягань”.

У процесі державного регулювання діяльності ОВС щодо забезпечення внутрішньої безпеки помітну роль відіграють адміністративні акти підрозділів місцевої міліції. Вони приймаються у процесі здійснення нею виконавчо-розпорядчої діяльності на основі і з метою виконання закону [1]. Ці односторонні владні розпорядження спрямовані на встановлення, зміну, припинення конкретних правовідносин або що містять обов'язкові для підпорядкованих органів, співробітників міліції правила (норми) із метою

організації і практичного здійснення охорони громадського порядку. У них знаходить своє вираження і закріплення значна частина організаційної роботи ОВС, яка передбачає оперативне й самостійне вирішення численних питань, які виникають у процесі повсякденної охорони громадського порядку.

До складу правових основ державного регулювання діяльності органів внутрішніх справ належать також міжнародно-правові документи [10]. Як передбачає Конституція України, чинні міжнародні документи, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою, є частиною національного законодавства України (ч. 1 ст. 9). Слід зазначити, що всі міжнародні акти є вкрай необхідні для того, щоб діяльність ОВС України відповідала міжнародним стандартам діяльності правоохоронних органів у реалізації ними завдань забезпечення національної безпеки, захисту інтересів суспільства, прав і свобод громадян [11].

Таким чином, за часи незалежності України органами державної влади в напрямі реалізації нормативно-правових засад діяльності ОВС щодо забезпечення внутрішньої безпеки держави і суспільства зроблено чимало зусиль, однак здійснювані заходи не привели до формування оптимальної системи правового регулювання їх діяльності у цій сфері.

Це пояснюється тим, що нормативно-правове регулювання діяльності ОВС щодо забезпечення національної безпеки України поки що перебуває на етапі формування та становлення, для нього характерна значна кількість прогалин та колізій [2]. Специфічні труднощі нормативно-правового забезпечення діяльності ОВС у цій сфері пов'язані, по-перше, з тим, що прийняття великої кількості правових актів спричинилися до такої ситуації, коли не завжди належним чином забезпечується необхідний рівень, взаємоузгодженість, висока ефективність регулювання суспільних процесів, встановлення сталого правопорядку та законності. Таке становище, на думку О. Копиленка, багато в чому зумовлювалось відсутністю розроблених на відповідному рівні науково-правових засад законотворчого процесу в Україні [6].

По-друге, сьогодні внутрішня безпека держави як одна з основних соціальних категорій не отримала ґрунтовного правового регулювання. Основна причина такого становища полягає в тому, що дотепер необхідність розробки правових засад регулювання діяльності ОВС у цій сфері не була настільки очевидною, як на сучасному етапі державотворення. Розробка цих засад є необхідною умовою реалізації ОВС завдань внутрішньої безпеки, захисту прав людини, проголошених у документах міжнародного права та нормах національного законодавства. Без надійної захищеності самої людини, її сьогодишнього та завтрашнього існування і забезпечення сталого розвитку суспільства неможливо говорити про ефективну діяльність ОВС у контексті національної безпеки.

По-третє, як справедливо наголошують Н. Нижник і В. Алексєєв, хоча українське законодавство поступово адаптується до міжнародних стандартів, однак необхідно констатувати, що наразі майже відсутній зворотній зв'язок

між законодавцем, суб'єктами та об'єктами його застосування, що не дозволяє ефективно використовувати чинне законодавство [7].

Тому назріла необхідність вжиття цілого комплексу заходів, спрямованих як на формування системи нормативно-правових актів, об'єднаних цілями і завданнями щодо ефективного забезпечення національної безпеки, так і відповідної системи забезпечення національної безпеки з чітким визначенням нормативно-правового статусу органів внутрішніх справ. Першим кроком виходу із даної ситуації, на нашу думку, має стати розробка докладного класифікатора нормативно-правових актів, які регулюють діяльність ОВС у сфері національної безпеки.

Серед актуальних завдань, що постають перед ОВС України в процесі забезпечення національної безпеки, є потреба визначити напрями пошуку нових підходів до організації та здійснення правоохоронної діяльності у цій сфері. Для цього потрібно провести оцінку діючих законів, положень, інструкцій, наказів, які регламентують діяльність органів внутрішніх справ, на відповідність до сучасних вимог забезпечення національної безпеки, і, насамперед, захисту суспільства і громадян та їх прав, розвитку ОВС як основного інституту в правоохоронній діяльності.

На нашу думку, сьогодні склалися об'єктивні передумови розробки нового документа, опертого на міжнародні принципи, який має регламентувати діяльність ОВС у сфері національної безпеки. Це має бути Закон “Про органи внутрішніх справ України”, який повинен носити комплексний характер і бути основним системоутворюючим фактором, чітко визначати правові засади діяльності органів внутрішніх справ у забезпеченні внутрішньої безпеки держави, суспільства і громадянина.

Доцільним є також прийняття Закону України “Про поліцію”, який повинен заповнити прогалини у правовому регулюванні діяльності ОВС, зменшити кількість підзаконних актів, надати логічну послідовність і цілеспрямованість їх розвитку.

Важливим кроком має стати також розробка Кодексу прав і свобод людини, в якому необхідно визначити принципи діяльності державних органів, ОВС щодо забезпечення прав і свобод людини, узагальнений перелік прав і свобод людини, конституційні гарантії, процедуру забезпечення та порядок їх відновлення.

Для побудови ефективної системи координації органів внутрішніх справ з іншими суб'єктами системи забезпечення національної безпеки доцільно розробити єдиний закон, який би визначав загальні положення взаємодії державних органів виконавчої влади у цій сфері.

Слід сподіватись, що виявлені й досліджені проблемні питання зможуть посприяти вдосконаленню нормотворчої діяльності Верховної Ради, МВС і будуть використані при розробці нових і вдосконаленні чинних нормативно-правових актів для регулювання діяльності ОВС у сфері національної безпеки України.

## Література:

1. *Галунько В. В.* Проблеми законодавчого врегулювання охоронної діяльності в Україні / В. В. Галунько, О. М. Єщук // Актуальні проблеми адміністративного законодавства України : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Івано-Франківськ, 4-5 червня 2010 р.). – Івано-Франківськ : ПЮІ ЛьвДУВС, 2010. – С. 295–301.
2. *Гусєва К.* Удосконалення нормативно-правового регулювання діяльності міліції щодо запобігання злочинам / К. Гусєва // Науковий вісн. НУВС України. – 2005. – № 6. – С. 22–30.
3. Інструкція із здійснення підрозділами державної служби охорони заходів майнової та особистої безпеки громадян з використанням технічних засобів охорони : наказ МВС України від 25.11.2003 р. № 1429 // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 30. – Ст. 2054.
4. *Ковальська В. В.* Організаційно-правові засади діяльності міліції в системі правоохоронних органів держави : монографія / В. В. Ковальська. – Х. : Золота миля, 2008. – 504 с.
5. Конституція України. – К. : Право, 2011. – 56 с.
6. *Копиленко О.* Законотворчий процес в Україні. До проблеми науково-правових засад / О. Копиленко // Інститут законодавства Верховної Ради України : зб. наук. пр. – К. : Реферат, 2005. – С. 5–6.
7. *Нижник Н. Р.* Система національного законодавства протребує професійного аналізу / Н. Р. Нижник, В. М. Алексєєв // Університетські наукові записки. – 2007. – № 4 (24). – С. 6–12.
8. Про міліцію : Закон України від 20.12.1990 р. // ВВР України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
9. Про основи національної безпеки України : Закон України // ВВР України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
10. *Римаренко Ю. І.* Міжнародно-правові стандарти поведінки працівників правоохоронних органів при підтриманні правопорядку: [документально-джерелознавчий довідник] / Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, І. Г. Кириченко. – К. : Центр з прав людини. НАВСУ ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. – 128 с.
11. *Рудой К. М.* Впровадження в практичну діяльність ОВС міжнародних правових актів / К. М. Рудой // Основні напрямки реформування ОВС в умовах розбудови демократичної держави : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. 14-15 жовтня 2006 р. – О., 2004. – Ч. 1. – С. 103–105.

Надійшла до редколегії 04.11.2013 р.

Н. В. МИРНА, Т. В. МИРОШНИЧЕНКО

## МІСЦЕ ТА РОЛЬ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В РЕГІОНАЛЬНОМУ РОЗВИТКУ ТА ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСАХ

*Проаналізовано наукові підходи до визначення поняття “транскордонне співробітництво”. Визначено місце та роль транскордонного співробітництва в регіональному розвитку та інтеграційних процесах.*

**Ключові слова:** транскордонне співробітництво; регіональний розвиток; інтеграція; повноваження; відносини.

*The analysis of scientific approaches of the definition of transborder cooperation has been done. The place and role of transborder cooperation in regional development and integration processes have been allocated.*

**Key words :** transborder cooperation; regional development; integration; powers; relations.

Розширення та поглиблення процесів європейської інтеграції, вступ України до світової організації торгівлі, світова економічна криза, інші процеси глобалізації та регіоналізації у світі мають суттєвий вплив на соціально-економічний розвиток української держави. Життя ставить перед українським суспільством нові виклики зовнішнього і внутрішнього походження, які у своїй сукупності спричиняють різку диференціацію українських регіонів. Важливим кроком для виходу із такого становища є використання потенціалу всіх можливих форм міжрегіонального та транскордонного співробітництва як інноваційних інструментів державної регіональної політики.

Розвиток транскордонного співробітництва при збереженні специфіки самобутності і індивідуальності кожного регіону значною мірою дозволяє успішно вирішувати локальні проблеми, максимально використовуючи національний потенціал і поступово згладжуючи диспропорції у соціально-економічному розвитку окремих територій.

Починаючи з середини 1980-х рр., з'являється значна зацікавленість учених до проблематики транскордонного співробітництва. Наукові дослідження проблем регіонального розвитку та транскордонного співробітництва здійснюють багато вітчизняних та закордонних науковців, а саме: О. Амоша, П. Беленький, Б. Буркінський, З. Бройде, Н. Мікула, О. Вишняков, С. Гакман, М. Долішній, В. Євдокименко, Є. Кіш, Т. Коморніцкі, М. Лендшел, Н. Луцишин, П. Луцишин, Ю. Макогон, В. Мамонова, А. Мельник, А. Мокій, С. Писаренко, С. Романов, І. Студенніков та інші.

Проте поза увагою більшості науковців залишається дослідження інтеграційного потенціалу транскордонного співробітництва, що диктує необхідність подальших розвідок.

Метою статті є визначення місця та ролі транскордонного співробітництва в регіональному розвитку та інтеграційних процесах.

В умовах активізації світових інтеграційних процесів і міжрегіонального співробітництва зростає роль регіональної політики та регіонального управління у всіх сферах суспільного життя, оскільки постає необхідність визначення оптимального співвідношення між централізацією та децентралізацією державного управління.

Характерною особливістю сучасної Європи є швидкий розвиток міжнародного співробітництва регіонів – однієї з особливо ефективних рушійних сил європейської інтеграції та об'єднання людей.

Для осмислення ролі та місця транскордонного співробітництва у територіальному розвитку та інтеграційних процесах доцільно ознайомитись із сучасними поглядами на ці проблеми вітчизняних і зарубіжних науковців, попередньо розглянувши функції кордонів та їх типологізацію.

Досліджуючи роль транскордонного співробітництва в регіональному розвитку, І. Студенніков наводить типологізацію функцій кордону швейцарського географа Реміджіо Ратті, який зазначає, що “кордон містить подвійну концепцію: в один і той же час він може слугувати чинником, що розділяє різні політично-інституціональні системи, і чинником, що забезпечує контакт між різними соціальними колективами”. Виконуючи водночас роз'єднуючу та контактну функції, згідно з типологізацією р. Ратті, кордони виконують таку роль:

- бар'єру (переважаючими є фактори відокремлення та закритості, також ефект економічної ізоляваності);
- фільтру (кордон є в цілому відкритий, але виконує фільтруючу функцію згідно завдань національної безпеки);
- відкритого кордону (домінуючою є контактна функція і здійснюється транскордонне співробітництво як складова інтеграційного процесу).

І. Студенніков вважає, що така типологізація є найбільш вдалою для створення теоретичного підґрунтя для визначення місця транскордонного співробітництва у процесі європейської інтеграції. Погоджуючись з цим висновком, доцільно розглянути також інші типологізації функцій кордону, які будуть важливими при осмисленні ролі транскордонного співробітництва на сучасному етапі [7].

Т. Коморніцкі зазначає, що в широкому розумінні кордони мали та мають три основні функції: військову (бар'єр для іноземної військової агресії); економічну (бар'єр для вільного руху товарів); цивільну (бар'єр для вільного переміщення людей).

Аналізуючи зміни функцій кордонів у Західній та Центрально-Східній Європі, Т. Коморніцкі визначає, що одними з найбільш суттєвих показників,

що характеризують кордон, зокрема, в інтеграційних процесах, є рівень проникності та пропускну здатність кордону [9].

Транскордонне співробітництво – складний і специфічний феномен, дослідженню якого прикута увага багатьох науковців різних галузей науки.

Термін “транскордонне співробітництво” вперше було запропоновано в рамках 106 Мадридської Конвенції загальних принципів транскордонного співробітництва. У Конвенції транскордонне співробітництво визначається як “...будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або владними органами, що знаходяться під юрисдикцією двох або декількох договірних сторін, а також укладання з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей” [4].

Протягом значного періоду в Україні в дослідженнях щодо регіонального розвитку та міжрегіональної співпраці вживався термін “прикордонне” співробітництво і лише в останні 10 років перевага надається терміну “транскордонне співробітництво”. За своєю суттю співпрацю сусідніх територій визначають обидва терміни.

Перший термін є більш поширеним в Україні, він традиційно протягом тривалого часу використовувався в умовах, коли кордон був достатньо закритий для широкого обміну. Не йшлося також про створення транскордонних об’єднань (євро регіонів) та реалізацію проектів для вирішення спільних проблем суміжних територій як на міждержавному, так і на міжрегіональному рівнях. Об’єктами досліджень були прикордонні території кожної з суміжних держав, і майже не розглядалися шляхи вирішення спільних проблем.

Термін “прикордонне співробітництво” почав вживатися в 1970-х рр. для характеристики культурних відносин та політичних акцій між сусідніми регіонами по обидві сторони кордону та для визначення прикордонної торгівлі [2]. Проте на даний час взаємні відносини прикордонних територій відбуваються в значно більшій кількості сфер і, часто, незалежно від волі та бажань людини та відміченого нею кордону – в атмосфері, по воді тощо (“trans” в перекл. “пере”, переносити, переміщати тощо). Тобто категорія “транскордонне” більше відповідає суті того, що відбувається на прикордонних територіях.

Проблемами дослідження прикордонних територій, міжтериторіального та транскордонного співробітництва в Україні почали займатися в кінці 1980-х рр. Окреслюючи напрями реалізації транскордонного співробітництва як особливої форми міжнародної діяльності регіонального рівня, П. Беленький та Н. Мікула зазначають, що транскордонне співробітництво – специфічна сфера зовнішньоекономічної, політичної, екологічної, культурно-освітньої та інших видів міжнародної діяльності, яка здійснюється на регіональному рівні, і яка, охоплюючи всі загальні їхні форми, відрізняється необхідністю та можливостями більш активного їх використання, а також низкою



особливостей, а саме – наявністю кордону і необхідністю його облаштування, спільним використанням природних ресурсів і, відповідно, спільним вирішенням проблем екологічної безпеки, більш широким взаємним спілкуванням населення сусідніх держав та особистими зв'язками людей, значно вищим навантаженням на інфраструктуру (дороги, зв'язок, сферу обслуговування, придорожня інфраструктура)” [1].

Відмічаючи інтеграційну функцію транскордонного співробітництва, В. Дергачов вказує на те, що даний вид співпраці уявляє собою “...форму світогосподарської інтеграції прикордонних територій держав”. На його думку, транскордонне (прикордонне) співробітництво відіграє виключно важливе значення для транскордонного руху людей, товарів та інформації. Від того, як матеріальні і трудові ресурси та умови країни і регіонів доповнюються транскордонними потоками капіталу, товарів, технологій та інформації, залежить енергетика регіонального розвитку [3].

Т. Терещенко, підкреслюючи важливість програмно-проектного підходу у здійсненні транскордонного співробітництва, розглядає його в якості “...сукупності економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших взаємозв'язків (як правило, у вигляді конкретних проектів та програм), що налагоджені на регіональному та місцевому рівнях з метою реалізації спільних інтересів територіальних громад прикордонних адміністративно-територіальних одиниць суміжних країн” [8, с. 7].

У політико-економічному плані, на думку З. Петренко, транскордонне (прикордонне економічне) співробітництво являє собою “...специфічний прояв міжнародного поділу праці між територіально сусідніми адміністративними одиницями двох або декількох країн, який зумовлений загальним характером міждержавних відносин, а також економічними, історичними, соціальними та національними особливостями взаємозв'язку даних регіонів” [6, с. 6].

Виходячи з наведених визначень, слід відмітити, що транскордонне співробітництво найчастіше здійснюється на регіональному рівні та розглядається в якості співробітництва прикордонних регіонів суміжних держав. Хоча, узагальнюючи досвід розвитку транскордонного співробітництва на європейському континенті, П. Беленький та Н. Мікула виділяють чотири рівні реалізації транскордонної співпраці:

1) міжнародний рівень, на якому реалізується політика загальноєвропейських інтересів, здійснюється координація національних регіональних політик для збалансованого розвитку європейського простору;

2) державний рівень, на якому виробляється національна політика у сфері транскордонного співробітництва та узгоджуються національні інтереси з загальноєвропейськими, а також здійснюється гармонізація національних та регіональних цілей;

3) регіональний рівень, на якому реалізується регіональна політика розвитку транскордонного співробітництва з урахуванням інтересів держави

та регіональних зацікавлень, здійснюється відповідна координація із регіонами сусідніх країн;

4) місцевий рівень, на якому здійснюється координація планів розвитку, що запропоновані місцевою владою (з урахуванням регіональних і національних інтересів), відбувається конкретна співпраця між суб'єктами прикордонних територій [1].

Узагальнюючи попередні дослідження з питань транскордонного співробітництва, можливо виділити певні складові процесу реалізації транскордонного співробітництва, до яких можна віднести політико-правову, соціально-економічну, природоохоронну та інформаційну.

Політико-правова складова передбачає вдосконалення нормативно-правової бази транскордонного співробітництва та її узгодження з країнами-партнерами з метою прискорення процесів інтеграції України в європейський економічний простір та ефективного забезпечення функціонування економіки її регіонів у міжнародному поділі праці. Завдання даної сфери мають бути направлені на розмежування відповідальності та повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади з метою найбільш ефективного вирішення проблем транскордонного характеру та забезпечення гармонійного та збалансованого розвитку прикордонних регіонів суміжних держав.

Соціально-економічна складова транскордонного співробітництва є найбільш масштабною, враховуючи те, що даний вид співпраці стосується всіх сфер життєдіяльності населення. Дана сфера передбачає реалізацію заходів, спрямованих на розвиток людських ресурсів, підвищення рівня соціально-економічного становища регіонів, ліквідування ознак периферійності та депресивності. Важливе місце посідає проблема забезпечення зайнятості населення та створення нових робочих місць.

Економічна складова окреслює напрями співробітництва між суміжними регіонами у сфері розширення прикордонної та зовнішньої торгівлі, інвестиційних зв'язків, створення спільних підприємств та забезпечення розвитку малого та середнього бізнесу.

Особлива увага в соціально-економічній сфері транскордонного співробітництва має приділятися просторому облаштуванню прикордонних територій, а саме розвитку придорожньої та сервісної інфраструктури, створенню нових пунктів перетину державного кордону та підвищенню рівня технічного облаштування існуючих територій.

Для прикордонних територій суміжних держав характерне спільне ментальне та соціокультурне середовище, яке є вагомим чинником співробітництва у сферах культури, релігії, освіти та науки, спорту.

Окреме місце в соціально-економічній сфері транскордонного співробітництва посідає розвиток туристсько-рекреаційного комплексу, який передбачає створення нових об'єктів для відпочинку, транскордонних

туристичних маршрутів, реалізацію спільних проектів розвитку “зеленого” туризму тощо.

Природоохоронна складова транскордонного співробітництва передбачає спільне використання природних ресурсів, вирішення проблем екологічної безпеки, охорону навколишнього природного середовища та запобігання надзвичайним ситуаціям по обидві сторони державного кордону.

Інформаційна складова транскордонного співробітництва включає співпрацю, направлену на забезпечення розвитку системи надання інформаційних послуг про можливості прикордонної торгівлі, підприємницьких та громадських ініціатив, а також передбачає збір інформації про проблеми, які існують у прикордонних регіонах, і систематичний пошук шляхів їх вирішення.

Слід відмітити, що наведені складові процесу реалізації транскордонного співробітництва не існують відокремлено, а взаємодіють одна з одною та охоплюють суспільство у його взаємозв'язку з природою та господарством в рамках географічної оболонки. Це дає підстави розглядати транскордонне співробітництво у якості об'єкта досліджень суспільної географії.

Створення ефективних механізмів транскордонного співробітництва є надзвичайно своєчасною задачею як для внутрішнього розвитку суміжних прикордонних регіонів, так і для зміцнення добросусідських відносин між країнами [5].

Лише в останні роки у прикордонних районах з'явилося розумінні того, що близькість державного рубежу несе не тільки додаткові матеріальні й моральні витрати, але надає і значні вигоди, в тому числі завдяки: транзиту товарів і мігрантів, виконанню посередницьких функцій; особливостям сусідства; спільній експлуатації природних ресурсів; співробітництву з іншими областями, розташованими вздовж кордону і що мають схожі інтереси; інтересу міжнародних організацій, стурбованих ситуацією в прикордонній зоні, боротьбою з нелегальною міграцією.

Транскордонне співробітництво є міцним інструментом розв'язання регіональних проблем. Воно матиме довгостроковий сталий ефект лише як складова цілісного, ретельно прорахованого механізму регіонального розвитку, що має базуватись на просторовому підході та розвиненому інституційному підґрунті.

Дослідження підтверджує важливість суспільно-географічного вивчення транскордонного співробітництва для окреслення та вирішення проблем соціально-економічного розвитку прикордонних регіонів. Тож, окреслення меж транскордонного простору, в рамках якого взаємодіють регіони, залежить від поставлених завдань.

Таким чином, головним завданням транскордонного співробітництва є покращення якості життя мешканців прикордоння та підвищення рівня соціально-економічного розвитку прикордонних територій з метою забезпечення їх сталого розвитку.

## Література:

1. *Беленький П. Ю.* Зовнішньоекономічна діяльність регіонів / П. Ю. Беленький, Н. А. Мікула : монографія / Регіональна політика: методологія, методи, практика : [кол. авт. ; за ред. академіка НАНУ М. І. Долишного]. – Львів : НАН України ; Інститут регіональних досліджень, 2001. – С. 654–697.
2. *Будкін В. С.* Прикордонне співробітництво в системі адаптації економіки України до європейського господарського простору / В. С. Будкін // Проблеми співробітництва прикордонних територій України і Польщі. – Бюл. № 3. – Варшава-Київ. – 1993. – С. 169–179.
3. *Дергачев В. А.* Геоэкономика (современная геополитика) : [учебник для вузов] / В. А. Дергачев. – К. : ВИРА-Р, 2002. – 512 с.
4. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (21 травня 1980 р., м. Мадрид). Текст українською мовою. – Рада Європи. – 1980. – 35 с.
5. *Мамонова В. В.* Регіональний розвиток. Міжрегіональна та транскордонна співпраця. : навч. посіб. ; частина II / за заг. ред. М. Бойцуна, Я. Мудрого, О. Рудіка. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2009. – 96 с.
6. *Петренко З. О.* Прикордонне співробітництво в контексті євроінтеграційного курсу України : автореф. дис. ... к.е.н. : спец. 08.05.01 “Світове господарство і міжнародні економічні відносини” / З. О. Петренко. – К., 2001. – 17 с.
7. *Студенніков І. В.* Транскордонне співробітництво та його місце в регіональному розвитку / І. В. Студенніков // Регіональна політика в країнах Європи : Уроки для України ; за ред. С. Максименка. – К., 2000. – С. 138–140, 143–151.
8. *Терещенко Т. В.* Науково-методичні основи забезпечення розвитку транскордонного співробітництва : автореф. дис. ... к.е.н. : спец. 08.10.01 “Розміщення продуктивних сил і регіональна економіка” / Т. В. Терещенко. – К., 2005. – 20 с.
9. *Kotornitcki T.* Granice Polski. Analiza zmian przenikalności w latach 1990-1996. PAN, IgiPZ, War-saw, 1999. – 347 p.

УДК 35:321.01:130.2:572.026

*Л. В. ХАШИЄВА*

## **МНОЖИННА ІДЕНТИЧНІСТЬ: РЕАЛІЇ ГЛОБАЛІЗОВАНОГО СУСПІЛЬСТВА**

*Досліджено феномен “множинної ідентичності”, що в умовах глобалізації стає однією з найбільш розповсюджених ідентифікаційних*

моделей. Проаналізовано перспективи конструювання національної ідентичності шляхом поєднання громадянської та етнічної ідентичності в межах т. з. моделі “демократичного громадянства”. Висвітлено роль держави в процесах інтеграції соціокультурного простору.

**Ключові слова:** множинна ідентичність, національно-культурна ідентичність, громадянська ідентичність, етнічна ідентичність, глобалізація, мультикультуралізм.

*The article is devoted to the study of “multiple identities” phenomenon which is one of the most common identification models in the globalization context. The analysis of perspectives of the national identity constructing by combining civil and ethnic identity within the framework of so-called model of “democratic citizenship” is done. The role of the State in the process of social and cultural space integration is highlighted.*

**Key words:** multiple identities, national and cultural identity, civil identity, ethnic identity, globalization, multiculturalism.

Дослідники відносять процес глобалізації до факторів, що значно загострили кризу національно-культурної ідентичності. При цьому остання розглядається як проблема досягнення єдності й життєздатності нації та збільшення культурних ресурсів її відтворення. Національно-культурна, етнокультурна та транснаціональна ідентичності – різні типи “об’єктів”, штучно створених у свідомості людей, за допомогою яких регулюються відносини й правила взаємодії між членами групи та іншими людьми. Поряд з іншими колективними ідентичностями вони утворюють складний каркас “множинної ідентичності”, що в умовах глобалізації стає однією з найбільш розповсюджених ідентифікаційних моделей. Адже на практиці далеко не завжди вдається поєднати політичні принципи конституційних демократій із цінностями, які вважаються пріоритетними в локальних культурах.

Складність ідентифікаційних процесів у різних країнах світу пояснюється одночасним проявом тенденцій до політизації ідеї культурних відмінностей, вичерпанням “старих” сценаріїв мультикультуралізму, недостатністю ресурсів множинної ідентичності. Наразі сучасні держави намагаються зберегти свій авторитет, культурні цінності та традиції в умовах транснаціоналізації. Так, США, Китай, Франція, Японія, Іран та інші країни, що позиціонують себе як національні держави, пропонують своїм громадянам широкий спектр прав та свобод, перш за все громадянських, демократичних форм участі й самовизначення культурної приналежності (у тому числі права на збереження своєї етнокультурної ідентичності).

Досить непростим виявилось випробування глобалізацією і для української національно-культурної ідентичності. Процес ідентифікації в Україні в цілому відбувається досить напружено, і хоча низка тенденцій відповідає загальносвітовим, тим не менш, повсякчас очевиднішими стають

розходження поглядів щодо основ соціальної згуртованості, нестабільність ціннісних орієнтирів, наявність слабких інтегруючих ідей.

Вітчизняні науковці, що досліджують відповідну проблематику, все частіше наголошують на тому, що державні практики щодо формування національної ідентичності українців піддаються впливу традиційного розколу – ідейного та культурного.

Так, Л. Нагорна у своєму комплексному дослідженні, присвяченому проблемам соціокультурних ідентичностей, зокрема зазначає, що притаманна українським владним структурам непослідовність вкупі з протистоянням різних політичних сил мала свого часу як позитивні, так і негативні наслідки [5, с. 79]. До позитивних вона відносить той факт, що Україна не стала на шлях етнократії, як це сталося у країнах Балтії. Самовизначення України здійснювалося не на базі національно-етнічної, а на основі національно-державницької парадигми, практично без дискусій було затверджено “територіальний” варіант громадянства. Тим не менш, на думку Л. Нагорної, фундамент для небезпечного “дрейфу у бік етнізації” все ж було закладено. Зокрема, Конституція 1996 р. виявилася не вільною від впливу ідей етнічної селекції. У Ст.11 консолідаційні завдання держави сформульовані таким чином, що стосуються лише української етнонації [5, с. 79].

В умовах модернізації конструювання національної ідентичності, з одного боку, пов’язується з ризиком ідеалізації минулого, а з іншого – несе загрозу історико-культурного забуття, підміни фактів, трансформації символічного простору. Звертання до “національних травм”, – пише Л. Нагорна. – яке надто часто служить досягненню короткочасних політичних цілей, відлунує у колективній свідомості своєрідним “лакримогенезисом” (термін М. фон Гагена) – постійним “жалібним плачем” з приводу віковичних втрат і страждань українців. Хоча, інколи не так важливо “бути собою” вчорашнім, ніж шукати модулі суспільних перетворень і змінюватися разом з ними [5, с. 128].

Схожу думку висловлює й відомий німецький філософ Юрген Габермас. Досліджуючи проблеми формування європейської ідентичності, Габермас зокрема зазначає: “...наше завдання полягає не лише в тому, щоб переконатися у спільному походженні з часів Європейського Середньовіччя, а й у тому, щоб розвинути нові політичні амбіції (авт. редакція. У зазначеному в посиланні варіанті перекладу статті Ю. Габермаса застосовується словосполучення “нова політична самовпевненість), які б відповідали ролі Європи у світі XXI століття” [2, с. 68].

Ю. Габермас вважає, що в майбутньому в європейській культурі може відбутися диференціація загальної політичної культури й відосблених національних традицій у мистецтві, літературі, історіографії, філософії тощо. Європейський конституційний патріотизм, на думку філософа, має постати на підставі різних інтерпретацій, які відповідають тим самим

універсалістським правам і конституційним принципам але в контексті різних національних історій [2, с. 67-68].

Незважаючи на значну кількість наукових доробок, присвячених тим чи іншим аспектам зазначеної проблеми, питання щодо можливих шляхів подолання внутрішніх протиріч множинної ідентичності в умовах, коли принцип виключної політичної або культурної приналежності кожного окремого індивіда до однієї держави поступово втрачає свою актуальність, все ще залишається відкритим і потребує подальших наукових розвідок у цьому напрямі.

З цього погляду надзвичайно важливим видається наукове обґрунтування концептуальних основ сучасної гуманітарної політики в руслі забезпечення дійових механізмів колективної та індивідуальної ідентифікації на основі самоорганізації, толерантності, діалогу культур, що і є одним з основних завдань даної публікації.

Національно-культурній ідентичності належить особлива роль як чиннику побудови консолідуючих ціннісних систем, що об'єднують типів орієнтацій, соціалізації на ґрунті взаємодії. Соціальні колективи лише тоді є тривкими, коли їхні члени добровільно згуртовуються навколо цінностей культури. Саме культура є тим генетичним кодом, яка забезпечує розвиток людства в руслі створених ним упродовж тривалої еволюції традицій і цінностей.

Отже, можна стверджувати, що національно-культурна ідентичність у цілому все ще здатна забезпечити необхідну ступінь стійкості взаємовідносин між людьми, уможливити їх залучення до життя спільноти. Відтак основоположне значення культури для формування нації не заперечує можливості гармонійного співіснування різноманітних культур, що є її складовими. Відповідний підхід не руйнує їх своєрідності, а навпаки поєднує різні культури в межах однієї держави в національно-культурну цілісність. З аналогічним феноменом стикається багато країн і пошук шляхів розв'язання проблеми, пов'язаної з гетерогенністю, виявляється успішним там, де він ведеться в руслі полікультурності [5, с. 48]. Так, Швейцарія є прикладом того, як спільна політико-культурна самоідентифікація вирізняється на тлі культурних орієнтацій різних національностей.

На наш погляд, у концептуальному плані саме мультикультуралізм може стати альтернативою іншим принципам співіснування у складних за своїм етнокультурним складом спільнотах. Ця концепція, як з урахуванням не зовсім успішного досвіду її реалізації в США, так і позитивних моделей канадського корпоративного мультикультуралізму, здатна виступити основою щодо вирішення проблеми спільного проживання представників різних етнічних груп на одній території. Національна ідентичність базується на синтезі соціальних, культурних, політичних ідей і цінностей, що досягається в результаті взаємодії різних конкуруючих моделей ідентичності.

У багатьох країнах важливою складовою національної ідентичності є

етнічна та релігійна ідентичності. Ядро національної ідентичності складає культура – потужний інтегруючий символічний ресурс, у силу чого культурна ідентичність, на відміну від громадянської ідентичності (громадянської приналежності до конкретної держави), здебільшого є результатом особистісного вибору людини. Однак, це не виключає участі держави в процесі будівництва національно-культурної ідентичності. Так, у Китаї, Іспанії, Мексиці, Нігерії та багатьох інших країнах за відсутності етнічної та мовної єдності вдалося сформувати концепцію єдиної нації. Формуючи особливий символічний простір, насичений ціннісно-смысловим змістом, закріплюючи образи, норми й стилі, передаючи міфи та історії, держава інтегрує соціокультурний простір, створюючи необхідні умови для соціальної взаємодії й особистісної самореалізації.

Якими є перспективи національно-культурної ідентичності, якщо йти шляхом поєднання громадянської та етнічної ідентичності в межах так званої моделі “демократичного громадянства”? Можливість повного та безконфліктного подолання протиріч, на жаль, виглядає дещо сумнівно, оскільки, з одного боку, людина ідентифікує себе за приналежністю до певної держави, з іншого – до етнічної спільноти. Однак за умови правової рівності громадян, яка є центральною характеристикою громадянської ідентичності, їх особистісні характеристики – стать, етнокультурна та релігійна приналежність – не повинні мати принципового значення. При цьому збереження культурних відмінностей здатне стати творчим імпульсом до розвитку несхожих культур [3, с. 73-74].

Перспективи ідеї багатокультурності, здатної забезпечити захист культурних особливостей різних етнічних груп від вирівнюючого ефекту світового інтеграційного процесу, в Україні оцінюються неоднозначно. Це зайвий раз спонукає звернутися до розуміння нації як спільноти громадян держави (за прикладом Франції, Великобританії, США). При такому трактуванні нація не розуміється як етнокультурна спільнота, а корелює в першу чергу з громадянством і є об'єднувальним символом. Національно-громадянська ідентичність, у свою чергу, включає в себе не лише лояльність по відношенню до держави, але й ототожнення себе з громадянами країни, уявлення про цю спільноту, відповідальність за долю країни й почуття, що відчуються у зв'язку з цим (гордість, образа, розчарування, песимізм або ентузіазм). Так само, як і в локальній, етнічній ідентичності, тут присутні когнітивні, емоційні та регулятивні елементи [4, с. 218]. Спроба віднайти основи позитивної сумісності національно-громадянської ідентичності з етнічною призводить до необхідності більш широкого розуміння останньої: не лише як ототожнення, але й як уявлення про свій народ, його мову, культуру, територію, інтереси, а також емоційного відношення до них і за певних умов готовності діяти в ім'я цих уявлень [4, с. 219].

Російський дослідник В. Тишков з цього приводу зокрема зазначає, що лише після усвідомлення фундаментальної неспроможності ідеї держави-



етносу й лише після визнання формули народу країни як багатоетнічної громадянської нації можна вести подальшу дискусію щодо національних цінностей [6].

Слід урахувати, що в умовах глобалізації етнічна ідентичність асоціюється з проявами традиційності, а громадянська – із сучасністю. На наш погляд, перспективи такої аналогії не позбавлені політичних підстав, однак очевидна також складність впровадження в суспільну свідомість запропонованого варіанта, оскільки у теперішній час проблему громадянської ідентичності взагалі неможливо вирішити без ґрунтовного аналізу кожної конкретної ситуації. Річ у тім, що деякі сучасні національні держави надають людині можливість офіційно набувати громадянства двох-трьох країн одночасно, що підтверджується правовими документами. Однак навіть таким чином індивід не вкладається в рамки однієї конкретної національно-культурної ідентичності. О. Астаф'єва пропонує визначати громадянську ідентичність людини, що народилася в одній країні, проживає – в іншій, а працює – у третій, як “мерехтливу”. І тут важливо розуміти, що незважаючи на те, що відповідний тип ідентичності є ознакою часу, загалом така ситуація значно ускладнює процес становлення громадянської ідентичності [1].

Іншим принципово важливим моментом є проблема співвідношення національно-культурної та релігійної ідентичності, яка також потребує серйозного теоретичного обговорення. Досить цікавою з цього приводу видається позиція відомого американського політолога Ф. Фукуями. Аналізуючи американську схильність до об'єднання, Фукуяма вбачає її основну причину в сектанській природі протестантизму [7, с. 467]. На думку політолога, заборона встановлення державної релігії на федеральному рівні, закріплена в американській конституції, сприяла тому, що принцип розділення церкви та держави шанувався як священний. І хоча в більшості європейських країн було реалізовано принцип “одержавлення” релігії з метою підтримки єдиної національної та конфесійної ідентифікації, в основі якої намагання залучити громадян до співіснування не лише в межах єдиної політичної системи, але й загальної культури, реальна ситуація видавалась не такою вже позитивною. “У країнах з офіційною церквою, де релігійна ідентичність обирається не з власної волі, а за фактом народження, люди схильні не лише до секуляризму, але й в багатьох випадках до відкритого антиклерикалізму. Навпаки, громадяни країн, що не мають офіційної церкви, зазвичай ведуть більш щире релігійне життя” [7, с. 467-468]. Згідно з Ф. Фукуямою, навіть коли протестантські общини розчинились у суспільстві, тобто частково секуляризувались, специфічні протестантські риси (здатність до самоорганізації та співробітництва) перетворились на загальнонаціональні.

Розглянута точка зору дозволяє дійти висновку, що відношення до релігії як до частини національної культури в певні періоди історії в кожній

конкретній країні здатне виконувати інтегративні функції. У теперішній час, незважаючи на серйозні соціокультурні зміни, релігійний фактор часто розглядається вкупі з етнічним. Більш того, на думку того ж Ф. Фукуями, у країнах Східної Європи намітилося посилення етнічності, що пов'язується з відсутністю альтернативних форм суспільного устрою. Громадянське суспільство виводить на історичні рубежі новий тип громадянської ідентичності, що не обмежується, як це було раніше, лише своєю співпричетністю до держави.

Отже, динаміка соціокультурних змін, пов'язана з переглядом численними державами свого місця у світових процесах в умовах розвитку глобалізації, обумовила процес реструктуризації колективних ідентичностей. Якщо на індивідуальному рівні можна говорити про превалювання ускладненої моделі “множинної ідентичності”, гнучкої, відзначеної швидкими змінами ієрархії цінностей, норм, переваг, то колективні ідентичності також є багаторівневими та такими, що припускають сполучення різних типів ідентичностей, які доповнюють і змінюють одна одну. У сучасному світі склались різні типи ідентифікаційних моделей, що відрізняються за станом їх ідентифікаційного ядра. Так, О. Астафєва пропонує розрізняти домінантний, лімінальний та когерентний ідентифікаційні типи [1].

У багатьох демократичних країнах підтримуються певні колективні ідентичності, що утворюють ядро з домінантним ідентифікаційним типом. Ядро може включати в себе два-три обов'язкових компоненти, обраних з широкого спектру колективних ідентичностей (національна, громадянська, регіональна (територіальна), культурна, етнічна, релігійна, транснаціональна та ін.), при цьому інші будуть знаходитись “на периферії” ідентифікаційної моделі. Усередині ядра, як правило, досягається узгодженість ідентичностей, однак між “ядерними” ідентичностями та периферійними може виникати певне напруження. Однак слід урахувати, що реальна ідентичність не існує у вигляді жорстких моделей.

У державах, які переживають перехідний з соціокультурної та цивілізаційної точки зору період та знаходяться у процесі пошуку власної ідентифікаційної моделі, переважає лімінальний тип, що характеризується слабким ядром, а подекуди повною його відсутністю. Це відображає значну нестійкість моделі національної ідентичності, що роздирається протиріччями між етнічними та релігійними ідентичностями, культурними, транснаціональними й релігійними, релігійними та гендерними тощо. Близьким до цього можна вважати модифікацію лімінального типу – “мерехтливу ідентичність”, також тип нестабільної за своєю структурою ідентичності, однак з уже означеним позитивним спрямуванням на формування домінантного ядра. Така модель сполучає ідею збереження ідентичності з невідворотністю її змін, що здійснюються без розривів і штучних конструкцій і може бути реалізована у найкоротші історичні строки.

Найбільш перспективним і таким, що відповідає моделі ефективного діалогу культур та їх успішної взаємодії в умовах глобалізації, є когерентний тип множинної ідентичності, де вся ідентифікаційна матриця функціонує на принципах узгодженості та взаємної доповнюваності багаторівневої системи ідентифікацій. Відповідна конструкція також не є єдино вірною: соціокультурна динаміка зумовлює її гнучкість, однак за умови збереження цілісності та загальних конкурів конфігурації.

Укріплення колективної ідентичності в Україні, особливо в умовах глобалізації, має слугувати основою для формування громадянського суспільства з його міцною соціальною солідарністю та відчуттям самототожності. Національно-культурна ідентичність не може оформлюватись тільки в процесі соціальної самоорганізації. Як демонструє зарубіжний досвід, це потребує не лише підтримки з боку держави, а й спільних зусиль різних інститутів громадянського суспільства, спрямованих на укріплення соціальної держави, розширення демократичних ініціатив і форм участі громадян. Побудова національно-культурної ідентичності, що не заперечує різноманіття етнокультурних та інших видів колективної ідентичності, завдання досить складне, однак здійснене. Тим більш, що його реалізація стане реальним кроком на шляху укріплення української державності та соціальної солідарності суспільства.

#### Література:

1. *Астафьева О. Н.* Транснационализация культурного пространства: государство и проблемы координации коммуникативных стратегий / О. Н. Астафьева // Человек, культура, общество в контексте глобализации. – М., 2007. – С. 5–11.
2. *Габермас Ю.* Громадянство і національна ідентичність / Юрген Габермас // Умови громадянства : зб. ст. / за ред. Варта ван Стінбергена. – К., 2005. – С. 49–70.
3. *Дмитриев А.* Миграция: конфликтное измерение / А. В. Дмитриев. – М., 2006. – 432 с.
4. *Дробижева Л.* Национально-гражданская и этническая идентичность: проблемы позитивной совместимости / Л. Дробижева // Россия реформирующаяся. Ежегодник ; отв. ред. М. К. Горшков. – Вып. 7. – М. : Институт социологии РАН, 2008. – С. 214–228.
5. *Нагорна Л.* Соціокультурна ідентичність: пастки ціннісних розмежувань / Л. Нагорна. – К., 2011. – 272 с.
6. *Тишков В.* О национальном идеале и ценностях / В. А. Тишков // Вестник Российской нации. – 2009. – № 3 (5). – С. 40–48.
7. *Фукуяма Ф.* Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию / Ф. Фукуяма ; пер. с англ. – М., 2004. – 730 с.

М. Г. ХІРАМАГОМЕДОВ

## НАПРЯМКИ ТРАНСФОРМАЦІЇ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РИНКУ ЗЕРНА В УМОВАХ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

*Розглянуто особливості державного регулювання розвитку ринку зерна в Україні. Виокремлено проблемні аспекти та протиріччя існуючого механізму державного регулювання розвитку національного ринку зерна. Запропоновано напрямки трансформації механізму державного регулювання розвитку ринку зерна в Україні в умовах інтеграційних процесів.*

**Ключові слова:** державне регулювання, механізм державного регулювання, ринок зерна, інтеграційні процеси.

*The features of the state adjusting of market development of corn in Ukraine are considered. Problem aspects and contradictions of existent mechanism of the state adjusting of national market development of corn are selected. Directions of transformation of mechanism of the state adjusting of market development of corn are offered in Ukraine in the conditions of integration processes.*

**Key words:** state adjusting, mechanism of the state adjusting, market of corn, integration processes.

Метою Комплексної галузевої програми “Розвиток зерновиробництва в Україні до 2015 року” є збільшення валового виробництва зерна та покращання його якості, нарощення експорту українського зерна з метою підвищення доходів його виробників, забезпечення ефективної роботи інфраструктури ринку та збільшення валютних находжень в економіку країни, підтримка розвитку інших галузей аграрного сектору економіки, сприяння подальшому підвищенню культури землеробства [7].

Виконати вказані завдання можна тільки за умов активної участі національного ринку зерна в інтеграційних процесах. Однією з головних причин повільного розвитку ринку зерна в Україні, який поки що не інтегрований в повній мірі в глобальний ринок, залишається недосконалий механізм державного регулювання, що не завжди адекватно реагує на існуючі виклики, як внутрішні, так і зовнішні. Тому актуальним є питання трансформації існуючого механізму державного регулювання розвитку ринку зерна в умовах активізації інтеграційних процесів.

Значна кількість науковців та спеціалістів займаються дослідженням питань щодо особливостей механізму державного регулювання розвитку ринку зерна в Україні, серед яких Д. Владимиров, Д. Горбач, М. Дикаленко, Л. Козаченко, А. Силивончик та ін. [1; 2; 3; 5; 8]. Однак чимало питань

стосовно напрямків трансформації існуючого механізму державного регулювання розвитку національного ринку зерна в умовах інтеграційних процесів залишаються недостатньо дослідженими.

Метою статті є визначення напрямків трансформації механізму державного регулювання розвитку ринку зерна в Україні в умовах інтеграційних процесів.

Обсяг експорту зерна Україною в 2013 р. у грошовому еквіваленті склав 6,4 млрд дол. Традиційно, країни-партнери імпортували у першу чергу кукурудзу та пшеницю, яких за рік було експортовано на загальну суму 5,7 млрд дол., що є 89 % усього експорту зерна. Лідуючі позиції серед країн експорту зайняли Єгипет (1 млрд дол.), Іспанія (543,3 млн дол.), Саудівська Аравія (355,8 млн дол.) та Іран (334,1 млн дол. ) [12].

Частка України у світовому виробництві зерна в останні 5 років складає приблизно 2,5 %, а в його світовому експорті – 10 %. Купувати українське зерно в найближчі десятиріччя будуть, як і раніше, країни Близького Сходу і Північної Африки, де Україна вже контролює 20 – 30 % зовнішніх поставок (в окремих країнах за окремими позиціями – від 40 до 70 %) [1; 10].

Безумовно, значним ринком збуту для України може бути і Китай, торгівля зерном з яким зараз налагоджується.

Так, Україна і Китай уклали 15-річний договір на поставку 80 млн т зернових. Китайська сторона розглядає можливість імпорту української кукурудзи, ячменю і пшениці, а також інвестування коштів в проект по відновленню зрошувальних систем на півдні України [5].

Це має стати одним з основних напрямів експорту зерна з України в середньостроковій перспективі, адже китайський ринок це дуже динамічний, емкий і ліквідний ринок, де стрімко зростає попит на продовольство.

Вихід на китайський зерновий ринок для України був би дуже до речним, оскільки вже до 2020 р. Китай потребуватиме 100 млн т імпортного зерна на рік. В найближче десятиріччя щорічно імпортуватиме близько 5 млн т зерна і Євросоюз [1].

В умовах світової економічної кризи, не сподіваючись на глобальну лібералізацію торгівлі, уряди різних країн створюють двосторонні та регіональні зони вільної торгівлі (ЗВТ), адже з окремими партнерами простіше домовитися про взаємовигідні умови. Тому не випадково, що між Україною та Євросоюзом ведуться активні перемовини щодо створення зони вільної торгівлі (ЗВТ).

А поки що ЄС в односторонньому порядку запроваджує лібералізацію доступу українських товарів на ринок Європи, яка передбачає скасування 98 % імпортних мит на українські товари до 1 листопада 2014 р., що дасть можливість українським виробникам заощадити до 487 млн євро на [1].

Для українського аграрного сектора така допомога, особливо в умовах часткового блокування доступу сільськогосподарської продукції з боку Росії, надзвичайно важлива. Такий крок з боку ЄС не тільки дає позитивні сигнали

як для українського бізнесу, так і для іноземних інвесторів, а також дозволить отримати реальні додаткові кошти, що насамперед підвищить рівень конкурентоспроможності вітчизняних товарів на ринку ЄС.

Так, по зерновим культурам українські виробники при використанні експортних квот у 2014 р. зможуть додатково отримати 219,9 млн євро, а в 2019 р. з урахуванням змін у тарифних квотах – 273,5 млн євро (табл.).

Таблиця

Розрахунок економії від скасування імпортних мит для українських експортерів зернових культур у рамках квот поставок до країн ЄС [11]

<i>Найменування продукції</i>	<i>Квота початкова, т</i>	<i>Квота через 5 років, т</i>	<i>Середня ставка, євр/т</i>	<i>Економія негайна, млн євро</i>	<i>Економія через 5 років, млн євро</i>
Пшениця	950000	1000000	140,5	133,5	140,5
Кукурудза	400000	650000	133,5	53,4	86,8
Ячмінь	250000	350000	132,0	33,0	46,2
Усього	X	X	X	219,9	273,5

Крім того, вітчизняний аграрний сектор цілком ймовірно отримає синергетичний ефект від ЗВТ з ЄС. Збільшення іноземних інвестицій, упровадження нових технологій виробництва та переробки сільськогосподарської продукції. Також Україна через тісну співпрацю з ЄС зможе значно розширити географію експорту зернових, у тому числі в напрямку ринків розвинених країн. Іншими словами, український ринок зерна отримає потужний імпульс для подальшого цивілізованого розвитку.

З огляду на поточні, вкрай несприятливі торговельні відносини Росії з Україною, зараз вкрай важливо і необхідно активно диверсифікувати напрямки експорту вітчизняної аграрної продукції. Підтримку цим процесом повинна надати і Верховна Рада України. Зокрема, в цьому контексті дуже важливим є прийняття базового законопроекту “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань безпечності харчових продуктів” (№ 31025). Це прискорить євроінтеграційні процеси та дасть можливість отримати максимальний ефект від Угоди про ЗВТ з ЄС.

Адже, Україна може отримати понад 4 млрд грн додаткових надходжень від експорту сільгосппродукції. Ці кошти надійдуть у разі створення Зони вільної торгівлі з ЄС. При цьому від торгівлі зерновими Україна зможе додатково отримати понад 2 млрд грн [9].

Згідно з дослідженням “Вплив створення поглибленої і всеохоплюючої зони вільної торгівлі між ЄС і Україною на торгівлю сільськогосподарськими товарами”, Європейський Союз застосовує до української продукції більш високі ставки тарифів, ніж Україна до відповідних європейських товарів. Так, у торгівлі сільгосппродукцією Європа використовує середньозважений тариф

16 %, а Україна – 6,8 %. Цікаво, що максимальні ставки ввізних мит в ЄС встановлені на деякі зернові (40,7 %), тобто на основну продукцію, що експортуються з України в європейські країни. Крім тарифних Україна і ЄС активно використовують нетарифні методи регулювання торгівлі – квоти, ліцензії, субсидії, технічні бар'єри, санітарні та фітосанітарні заходи [8].

Однією з головних переваг створення ЗВТ є поступова лібералізацію торгівлі між Україною і ЄС. Перехідний період зі зниження та усунення імпорتنих мит триватиме в середньому 10 років. Для різних груп товарів передбачені різні методи лібералізації ставок ввізного мита. Для зернових культур імпорتنі мита мають бути знижені з 27,6 до 3,1 %. Що стосується тарифних квот щодо експорту зерна в ЄС в перехідний період, найбільші з них передбачені для м'яких сортів пшениці (за 5 років вони будуть збільшені з 950 тис. т до 1 млн т на рік), кукурудзи (з 400 тис. т до 650 тис. т на рік) і ячменю (з 250 тис. т до 350 тис. т на рік) [8].

Унаслідок зниження імпорتنих мит в Європі Україна матиме нагоду в найближче десятиріччя збільшити експорт сільськогосподарської і харчової продукції в ЄС на 18–20 % (причому одними з основних драйверів зростання експорту будуть, як і зараз, зернові культури). Хоча потенціал зростання експорту залишатиметься теоретичним, поки українська сільськогосподарська продукція не задовольнятиме вимогам відповідних стандартів ЄС.

До речі, відповідно до ст. 56 Угоди Україна має поступово впроваджувати Європейські стандарти (EN). Рівень їх гармонізації у нас є недостатнім і складає: сільське господарство – 64 % (58 стандарт EN впроваджено з 90); харчова промисловість – 40 % (63 стандарт EN впроваджено з 157) [11].

Слід зазначити, що підписання Угоди про створення ЗВТ стане стимулом для модернізації агропромислового комплексу України, адже, за словами Президента України, “вибираючи політику зближення з Європейським Союзом, ми робимо прагматичний вибір оптимальної моделі національної модернізації” [8].

Адже, наприклад, зважаючи на нестачу в Україні сучасних комбайнів, щорічні втрати зерна при збиранні складають близько 6 млн т, тобто фінансові втрати становлять 1,2 млрд дол. [3].

Тому в цьому контексті на державному рівні є доцільним співробітництво зі світовими лідерами сільськогосподарського машинобудування (в тому числі європейськими), що дозволить залучити в Україну конструкторські, технологічні, організаційні і логістичні рішення європейського рівня, запровадити швидкопереналагоджувальні технології на всіх стадіях виробництва зернозбиральної техніки. При цьому повинен дотримуватися ступінь локалізації з подальшим нарощуванням української складової (шини, ремені, ланцюги, підбарання, барабани, клавіші, решета, жниварки для різних культур та ін.), що дозволить зберегти робочі місця на українських підприємствах. При цьому повинні фінансуватися державні

програми придбання цієї техніки в розстрочку для українських аграріїв (30 % компенсацію аграріям вартості вітчизняної техніки).

Якщо врахувати останні тенденції на європейських ринках, можна було б чекати найбільшої вигоди від ЗВТ для українських аграрних експортерів: адже вони і без режиму вільної торгівлі останнім часом активно нарощують поставки в ЄС. Ключовою перешкодою для аграрного експорту є те, що ЗВТ не передбачає лібералізації в частині санітарних і фітосанітарних заходів, що забезпечують безпеку продукції, що імпортується. А значить, нетарифні бар'єри залишаються високими. Тому надії на їх зниження необхідно пов'язувати (і реалізовувати в рамках переговорного процесу) з реалізацією економічної частини Угоди про асоціацію з ЄС, а саме визнання ЄС (а з боку України відповідного забезпечення) безпечності української сільськогосподарської і харчової продукції, в тому числі зернових культур.

Двостороння співпраця між Україною та ЄС у зерновій сфері має вестись за такими напрямками: технічні регламенти і торгівля, митні процедури, сертифікація, збільшення присутності на європейських ринках українського зерна; залучення інвестицій та модернізація всіх секторів ринку зерна України; підтримка розвитку аграрної науки та освіти; сталий розвиток сільських територій.

У 2012-2013 рр. Україна вже вийшла практично на позицію номер один для країн ЄС. Традиційними є ринки країн СНД, Причорноморського басейну і Близького Сходу. Українське зерно присутнє на півночі Африки і в країнах Перської затоки. Є ще низка країн, в які вже почалися експортні поставки зерна, або успішно завершуються перемовини: Китай, Південна Корея, Бангладеш, Індія, Японія. Активні експортні відвантаження вітчизняних зернових сприяють підвищенню дохідності їх виробництва, а високий експортний потенціал підтверджує конкурентоздатність вітчизняного зерна на глобальному ринку.

Цьому мають сприяти заходи державного регулювання щодо удосконалення функціонування ринку зерна. Тому необхідно із зарубіжними країнами підписати міжурядові та міжвідомчі угоди багатобічного і двостороннього характеру, що не тільки розширить географію співпраці, але і визначить принципи і шляхи взаємодії із зарубіжними партнерами на зерновому ринку. Державне регулювання міжнародних зв'язків щодо розвитку ринку зерна має базуватися на таких загальних принципах, як взаємна вигода, недопущення дискримінації, тобто принципах, які сповідує Світова організація торгівлі (СОТ), членом якої є Україна з 2008 р.

Будь-які спроби СОТ посилити "експортну конкуренцію" (зокрема, обмежити підтримку сільськогосподарського експорту) вигідні для України, яка взагалі не застосовує таких заходів, а при вступі до СОТ зобов'язалася і надалі їх не запроваджувати. Тому Україна зацікавлена в зниженні в інших країнах обсягів субсидування аграрного сектора, а також експорту сільськогосподарської продукції, в тому числі зернових.



Інтереси України в цьому питанні співпадають з позицією країн так званої Кернської групи (Австралія, Аргентина, Болівія, Бразилія, Гватемала, Індонезія, Канада, Колумбія, Коста-Рика, Малайзія, Нова Зеландія, Пакистан, Парагвай, Перу, Таїланд, Уругвай, Філіппіни, Чилі і ЮАР). Ці 19 країн, що експортують сільськогосподарську продукцію, об'єдналися в 1980-х рр. для протистояння зростанню аграрних субсидій у Західній Європі і США. Не надаючи експортних субсидій та іншої підтримки власним аграріям, вони добиваються зниження рівня аграрного протекціонізму в країнах ЄС, Норвегії, США, Швейцарії, Південній Кореї і Японії [2].

До цієї групи в рамках СОТ, очевидно, має приєднатися і Україна, що дозволить підвищити конкурентоспроможність української аграрної продукції, в тому числі зернових культур на зовнішньому ринку.

Зі вступом України до СОТ страхування і кредитування експорту стало чи не єдиною легальною формою підтримки учасників ринку зерна.

Тому в Україні доцільно створити державне експортно-кредитне агентство, яке здійснюватиме підтримку експортних операцій за рахунок кредитів, які мають видаватися ще на початкових стадіях виробничого циклу, а також надаватиме державні гарантії щодо виконання зовнішньоекономічних договорів сторонами і, нарешті, страхуватиме експортерів від неплатежів і фінансових втрат, пов'язаних з договорами ЗЕД (тобто страхуються економічні і політичні ризики, чого не готові робити звичайні комерційні страхові компанії).

Мають також отримати розвиток програми товарного експортного кредитування Україною держав-імпортерів зерна, з якими налагоджені постійні зовнішньоекономічні зв'язки, а також забезпечені гарантії банкам-кредиторам за виданими експортними позиками.

Має бути посилено роль держави в експортній сфері за рахунок законодавчого регулювання і безпосередньої участі державних агентів на світовому зерновому ринку. Зокрема, перетворення Державної продовольчо-зернової корпорації України (ДПЗКУ) на потужного державного зернотрейдера, який вдало поєднуватиме можливості переробки зерна на борошно, крупи та інші продукти і вигідно експортуватиме їх.

До речі, ДПЗКУ з липня 2013 р. внесено до реєстру постачальників зернових культур Всесвітньої продовольчої програми Організації Об'єднаних Націй (ООН), що дозволить Україні отримати доступ до нових каналів і ринків збуту для власного зерна. Слід зазначити, що ДПЗКУ стала першою зареєстрованою в Україні організацією, яка отримала офіційний статус партнера всесвітньої продовольчої програми ООН [4].

Тому всі українські експортери зернових мають також намагатись брати участь у реєстрі постачальників зернових культур Всесвітньої продовольчої програми ООН.

А поки що гострою для зернотрейдерів залишається проблема подвійної сертифікації одних і тих же партій зерна при його експорті, що істотно

порушує ритмічність роботи портів і приводить до простоїв суден. Перший раз зерно сертифікується при його відправці з елеватора зберігання, другий – при завантаженні на судно. Вирішення цієї проблеми, на наш погляд, лежить у скасуванні подвійної сертифікації.

Також необхідно на державному рівні розробити комплексний підхід до оптимізації зернової логістики шляхом синхронізації роботи елеваторів, перевізників, залізниці і портів.

Одним з факторів, що будуть впливати на розвиток ринку зерна в Україні в довгостроковій перспективі, є глобальне потепління на планеті.

Тому не випадково, що Всесвітня метеорологічна організація і інші агентства ООН намагаються прискорити розробку скоординованої і активної політики по управлінню ризиками, які несе посуха. В ООН вважають, що всі країни світу повинні прийняти національні програми проти посухи, які мають бути юридично зобов'язуючими [6].

Тому в контексті цих закликів ООН, Україна також має оцінити свою залежність від посух і їх вплив, створити систему моніторингу і раннього попередження, розробити заходи з ліквідації посух на випадок її настання. Ці заходи мають включати урядові субсидії, податкові пільги, страхові поліси від посухи для виробників зерна.

Подальший розвиток експортного ринку зерна має забезпечуватись заходами та інструментами протекціоністської політики держави (які не суперечать правилам СОТ та зобов'язанням, які взяла на себе Україна в цій сфері) щодо стимулювання збільшення обсягів постачання на зовнішній ринок зерна і продуктів його переробки, диверсифікація зовнішніх ринків збуту зерна, зміцнення позицій на традиційних ринках українського експорту, вихід на нові ринки, удосконалення систем стандартизації і кодифікації, митного законодавства згідно з вимогами СОТ, інформаційного забезпечення зовнішньо-економічної діяльності, в тому числі шляхом приєднання України до світової ініціативи щодо платформи АМІС – інформаційної основи, яка забезпечить прозорість та прогнозованість ринку зерна.

Крім того, держава має стимулювати розвиток зовнішньоекономічної кооперації виробників зерна шляхом створення експортних кооперативів і асоціацій, які за рахунок налагодження прямих зв'язків із закордонними покупцями значно збільшать свої доходи від реалізації продукції.

Згідно з Комплексною галузевою програмою “Розвиток зерновиробництва в Україні до 2015 року”, зерновий сектор України є стратегічною галуззю економіки держави, що ... визначає стан і тенденції розвитку сільських територій [7].

І дуже важливо, щоб у питаннях розвитку ринку зерна держава врахувала не лише економічний аспект, але створювала умови для розвитку сільських територій, а також вирішення екологічних проблем.

Нинішня аграрна структура, при якій збільшується концентрація земель агрохолдингів, які спеціалізуються на вирощуванні високорентабельних і монокультур переважно зернової та олійної груп, є незбалансованою. Адже сільськогосподарська концентрація в такому вигляді не передбачає соціального розвитку села, створення нових робочих місць, підвищення рівня життя сільського населення.

Тому важливим є розвиток сільськогосподарської кооперації в Україні, яка дозволить використовувати переваги великого товарного виробництва і враховувати інтереси сільських товаровиробників, сприяючи відродженню селянина, як господаря виробництва, реального власника засобів виробництва і виробленої продукції, сприятиме розвитку сільських територій.

Отже, серед основних факторів, що дестабілізують ринок зерна в Україні, є надмірна кількість державних регуляторних актів, нерозвиненість інфраструктури, неефективність державної підтримки суб'єктів ринку. Тому в умовах активізації інтеграційних процесів державі необхідно окрім максимальної можливої дерегуляції підприємницької діяльності в аграрній сфері, сприяти створенню інвестиційно привабливих умови для ведення в Україні зернового бізнесу, сприяти розвитку інфраструктури для максимальної реалізації експортних можливостей держави. Державі необхідно активно захищати українські інтереси на зовнішньому ринку. Міністерство закордонних справ має захищати, допомагати і просувати українське зерно на зовнішні ринки, сприяти закріпленню на них експортерів. Українській державі важливим є також діалог між державою, територіальними громадами, кооперативними та громадськими об'єднаннями в контексті сталого розвитку ринку зерна, а також соціально-економічного розвитку сільських територій на екологічній основі, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

#### Література:

1. *Владимиров Д.* Едальные дали / Д. Владимиров [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.business.ua>.
2. *Горбач Д. А.* Добро пожалует / Д. А. Горбач [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.business.ua>.
3. *Дикаленко М.* Зерногрейдеры / М. Дикаленко // Бизнес. – 2013. – № 23 (1062). – С. 58 – 61. – (10 июня).
4. ДПЗКУ внесено до реєстру всевітньої продовольчої програми ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://apk.rbc.ua>.
5. *Козаченко Л.* На ближайшие 10 лет Китай станет одним из основных направлений экспорта украинского зерна // Л. Козаченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.apk-inform.com/ru>.
6. ООН предлагает принять нацпрограммы по борьбе с засухой [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://agrroua.net>.

7. Програма “Зерно України – 2015”. – К. : ДІА, 2011. – 48 с.
8. Силивончик А. В. Если больно / А. В. Силивончик [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.business.ua>.
9. Угода про Асоціацію з ЄС дозволить Україні отримати від експорту сільгосппродукції ще 4 млрд грн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minagro.gov.ua>.
10. УЗК: может ли Украина стать лидером мирового рынка зерна? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.apk-inform.com/ru>
11. Україна-ЄС 2.0: Що дасть аграріям ЗВТ – УАК [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://agro.ua.net>.
12. У 2013 році Україна експортувала зерна на 6 млрд доларів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>.

*Надійшла до редколегії 24.08.2014 р.*

## СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

УДК 351.83

О. В. ЖАДАН

### ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМКИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ТРУДОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

*Визначено пріоритетні напрямки державного регулювання соціально-трудоових відносин в Україні. Розроблено заходи щодо їх реалізації у вирішенні проблем зайнятості населення, забезпечення гідного рівня оплати праці, розвитку організаційно-правових основ соціального діалогу у сфері праці.*

**Ключові слова:** державне регулювання, соціально-трудоові відносини, зайнятість населення, оплата праці, соціальний діалог.

*The priority areas of state regulation of social and labor relations in Ukraine have been generalized. The measures to implement them in solving the problems of employment, providing decent wages, development of organizational and legal framework of social dialogue in the labor sphere have been developed.*

**Key words:** state regulation, social and labor relations, employment, labor remuneration, social dialogue.

Серед численних соціально-економічних проблем, породжених процесами ринкових перетворень в Україні, особливої актуальності набуває завдання формування дієвого і ефективно функціонуючого механізму державного регулювання соціально-трудоових відносин. Саме від його роботи значною мірою залежить вирішення найбільш болючих економічних і соціальних проблем суспільства: посилення структурних і регіональних диспропорцій зайнятості, регресивні зміни в якості робочої сили і мотивації до праці, падіння рівня реальних доходів населення, зростання безробіття і, як наслідок, поширення неформальної зайнятості, що поєднується з неконтрольованою міграцією робочої сили в країни ближнього і далекого зарубіжжя. Ці проблеми стають одним з факторів, що стримують структурні та інституційні перетворення в державі, гальмують формування передумов для забезпечення макроекономічної стабілізації та подальшого економічного зростання, та обумовлюють необхідність визначення пріоритетних напрямків державного регулювання соціально-трудоових відносин.

Дослідженню питань розвитку державного регулювання соціально-трудових відносин присвячені наукові праці численних вітчизняних і зарубіжних учених, зокрема: О. Бражко, Н. Волгіна, А. Гірник, О. Грішнкової, Р. Колосової, А. Колота, Г. Меліяна, А. Мерзляк, С. Мельника, В. Міненка, Г. Осового та ін. Мінливість і динамічність соціально-трудових відносин вимагають постійного оновлення науково-методичного забезпечення напрямків їх державного регулювання.

Метою статті є визначення пріоритетних напрямків державного регулювання соціально-трудових відносин в Україні та розробка заходів щодо їх реалізації у вирішенні проблем зайнятості населення, забезпечення гідного рівня оплати праці, розвитку організаційно-правових основ соціального діалогу у сфері праці.

Згідно з Конституцією, Україна є соціальною державою [1], політика якої спрямована на створення умов, що забезпечують гідне життя і вільний розвиток людини. Метою соціальної держави є захист інтересів більшості членів суспільства, в першу чергу, у соціально-трудовій сфері.

Досягнення даної мети передбачає реалізацію певних напрямків розвитку соціально-трудових відносин та їх державного регулювання. У зв'язку з цим актуалізується проблема науково-теоретичного обґрунтування шляхів удосконалення механізму державного регулювання соціально-трудових відносин.

У сучасних умовах однією з головних вимог до формування та функціонування механізму державного регулювання соціально-трудових відносин є максимальне врахування особливостей перехідного періоду та реалій української економіки. У цьому контексті першочергового значення набуває визначення пріоритетних напрямків державного регулювання соціально-трудових відносин, а також шляхів і методів її реалізації.

Серед основних напрямків державного регулювання соціально-трудових відносин слід виділити такі:

- пошук шляхів вирішення проблем зайнятості з урахуванням особливостей економічного розвитку України;
- забезпечення гідного рівня оплати праці як однієї з вимог реструктуризації економіки та соціально-економічної політики в цілому;
- підтримання досягнутих стандартів соціального захисту громадян і забезпечення їх підвищення;
- розвиток організаційно-правових основ соціального діалогу на всіх рівнях соціально-економічного управління.

З наведених вище напрямків державного регулювання соціально-трудових відносин головним і визначальним слід уважати формування політики у сфері зайнятості та основних механізмів її реалізації.

Для економічно розвинених країн протягом останнього десятиріччя характерною була відмова від пасивної політики боротьби з безробіттям і перехід до активної політики у сфері зайнятості, спрямованої на проведення

системи заходів щодо скорочення безробіття. На цьому фоні для України основним напрямком удосконалення соціально-трудова відносин є формування таких програм соціально-економічного розвитку, які б передбачали вирішення конкретних проблем у сфері зайнятості. Це означає, що регулювання ринку праці та зайнятості являє собою процес впливу на трудову сферу для досягнення цілей, нормативно визначених суб'єктом регулювання.

Регулювання повинно мати переважно адресний характер. До теперішнього часу політика у сфері зайнятості в Україні обмежується переважно заходами щодо сприяння занятості, тобто системою заходів з реєстрації безробітних і надання допомоги у працевлаштуванні або професійному навчанні.

Як показує практика останніх років, у нашій країні основною метою макроекономічної політики було забезпечення економічної стабільності і не ставилося завдання попередження безробіття. Досягнення повної зайнятості розглядається для країн з перехідною економікою як стратегія, а не як поточне завдання. Але при цьому боротьба з безробіттям є основною метою соціально-економічної політики.

Перехід до конструктивної політики досягнення повної зайнятості в сучасних умовах набуває особливої гостроти. Він означає, насамперед, вплив на конкретні чинники і процеси в економіці. До них належать: стимулювання зростання виробництва шляхом зниження відтоку капіталу за кордон; підвищення економічної ефективності експорту; перехід до економічної політики, спрямованої на досягнення повної зайнятості; розробка і здійснення програм створення нових робочих місць.

Самостійне значення має здійснення програми організації громадських робіт з метою створення робочих місць в першу чергу для малокваліфікованих працівників. Це підтверджується досвідом Словенії, де широко використовуються громадські роботи, але при цьому заробітна плата зайнятих на них не може перевищувати 70 % від ринкових ставок на аналогічних робочих місцях [7].

Важливим кроком на шляху вдосконалення державного регулювання соціально-трудова відносин зайнятості в Україні стало прийняття нового Закону України "Про зайнятість населення", який набрав чинності 1 січня 2013 року. Він істотно змінює засади працевлаштування та основні правила, що регулюють відносини між роботодавцями, працівниками та органами контролю [2].

На думку міжнародних експертів, даний Закон – одне з найсучасніших рішень в Європі [4]. Вони навіть мають намір оприлюднити український закон, щоб інші країни могли ознайомитися з механізмами українського уряду щодо вирішення проблем безробіття. Новоприйнятий Закон передбачає запровадження заходів, що сприяють працевлаштуванню населення. Він повинен сприяти вирішенню трьох основних завдань. По-перше, впровадити

стимули для роботодавців, щоб їм було вигідно створювати робочі місця. По-друге, вирішити проблему працевлаштування молоді. По-третє, підтримати людей зрілого віку, яким складно конкурувати на ринку праці.

Зокрема, даний акт запроваджує наступні механізми, що мають на меті стимулювання зайнятості населення:

- зменшення рівня “тіньової зайнятості”. У 2012 р., за даними аналітиків, 30 % українців працювали “в тіні”;

- активізація та збільшення мотивації осіб працездатного віку до праці;

- підвищення освітньо-кваліфікаційного рівня трудових ресурсів держави та приведення їх у відповідність до потреб сучасної економіки. Лише 9% облікової кількості штатних працівників (або 1 млн осіб) користуються системою професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації. Періодичність підвищення кваліфікаційного рівня українських працівників становить у середньому 11 років, тоді як у країнах Євросоюзу – близько 5 років;

- забезпечення балансу між попитом та пропозицією робочої сили;

- зниження рівня безробіття українського населення. Аналіз рівня безробіття в Україні показав, що за останні п'ять років рівень безробіття постійно зростає [2].

Іншим стратегічно важливим напрямком удосконалення державного регулювання соціально-трудова відносин є створення механізму регулювання оплати праці. Як економічна категорія заробітна плата в сучасних умовах передбачає забезпечення і підтримку трудових доходів населення на гідному рівні і їх своєчасну виплату.

Підвищення рівня оплати праці слід розглядати не тільки як реалізацію економічних прав трудящих, а й як економічний інструмент, що сприяє розширенню внутрішнього попиту на товари національного виробництва та підвищенню темпів економічного зростання.

Не можна недооцінювати той факт, що в сучасних умовах соціально-економічного розвитку України підвищення доходів населення – одне із найгостріших питань соціальної політики, пов'язане із забезпеченням нормального рівня відтворення робочої сили і подоланням відставання від рівня економічно розвинених країн. Результати програм міжнародних співставлень ООН за 2012 р. показали, що фізичний обсяг ВВП на душу населення становить в Україні тільки 24,2 % від аналогічного рівня США, кінцеве споживання населення – лише 20,4 % від рівня США [8]. Таке співвідношення негативно позначається на загальному стані економіки і становить потенційну загрозу соціально-економічних катастроф.

За даними інформаційного агентства УНІАН, Україна посіла 136-е місце в рейтингу Світового банку за рівнем валового доходу на душу населення (на одного українця припадає 3500 доларів). Україна потрапила до групи країн з валовим доходом нижчим за середній. За рівнем добробуту ми є сусідами в списку з Молдовою, Узбекистаном і Грузією [9].



Специфічною ознакою ситуації в Україні стала бідність працюючого населення як наслідок низьких стандартів оплати праці. Хоча зі збільшенням кількості працюючих осіб у домогосподарстві рівень бідності знижується, проте можемо констатувати, що сьогодні в країні зайнятість по-справжньому не захищає родину від бідності. Зайняті мають стабільне джерело доходу, але при цьому не мають можливості вести повноцінний спосіб життя. За дослідженнями науковців, у теперішній час в Україні від 80 до 85% бідних – це домогосподарства, у яких проживає хоча б одна працююча особа [6]. Це, в свою чергу, породжує феномен вторинної зайнятості і є живильним середовищем для існування тіньової економіки. Підвищення рівня оплати праці та її частки у ВВП слід розглядати як один з головних показників демократизації соціально-трудових відносин і соціально-економічної політики держави в цілому.

Однією з особливостей процесів трансформації в українській економіці є низькі темпи підвищення вартості робочої сили порівняно із зростанням вартості основних фондів і матеріально-технічних ресурсів. Це неминуче призводить до уповільнення темпів відновлення виробничого потенціалу і фактично сприяє витісненню техніки дешевою робочою силою, що у свою чергу може привести до деградації ринку праці в цілому.

Механізм державного регулювання соціально-трудових відносин у сфері оплати праці повинен включати визначення національних трудових стандартів і систему заходів щодо їх забезпечення і поступового підвищення, в тому числі:

- регулювання мінімальних розмірів оплати праці з урахуванням вартості життя населення;
- перехід до нормативного встановлення частки оплати праці у валовому внутрішньому продукті;
- установа частки доходу підприємства у процентах до фонду оплати праці та включення цих нормативів до колективних договорів;
- скорочення диференціації заробітної плати.

Для національної економіки характерна невинувато висока диференціація заробітної плати. Це стосується як регіонів і галузей промисловості, так і основних професійних і соціальних груп, а також високооплачуваних і низькооплачуваних верств населення. Найбільш оплачуваними в країні у 2012 р. були працівники авіаційного транспорту та фінансових установ, а серед промислових видів діяльності – підприємств із добування паливно-енергетичних корисних копалин та з виробництва коксу, продуктів нафтоперероблення: розмір оплати праці у цих видах діяльності перевищив середній по економіці у 1,4 – 3,2 рази. Разом із тим, рівень оплати праці у закладах охорони здоров'я залишається майже на третину нижчим за середній показник по економіці, в освіті – на 16,5% менше. У цілому по 5,6% освітян і 5,1% працівників охорони здоров'я отримують заробітну

плату на рівні прожиткового мінімуму для працездатної особи. Диференціація розмірів заробітної плати за видами економічної діяльності є головним чинником міжрегіональних відмінностей. Найвищу заробітну плату (на 2,1 – 52,3 % вищу за середній рівень) у 2012 р. отримували працівники підприємств м. Києва та Київської області, а також регіонів, де сконцентровані підприємства гірничо-металургійного комплексу: Донецької, Дніпропетровської та Луганської областей. Найнижчі показники (на 23,7 – 27,8 % нижчі за середній рівень) були у Тернопільській, Херсонській та Чернігівській областях [4].

З урахуванням нинішнього рівня економічного розвитку України потрібна розробка такої довгострокової програми, в якій би передбачалася система заходів з підвищення рівня оплати праці та соціальних гарантій з метою наближення до рівня економічно розвинених країн. У ній необхідно передбачити етапи, терміни і джерела фінансування витрат, пов'язаних з її виконанням.

Основними напрямками вирішення цієї проблеми на мікрорівні слід уважати:

– законодавче підвищення мінімальної оплати праці і підтримання її на гідному рівні;

– регулярну індексацію заробітної плати згідно з темпами інфляції в країні;

– запобігання соціально-економічних катастроф (наприклад, дефолт серпня 1998 р., у результаті якого відбулося різке падіння доходів населення).

Самостійним напрямком удосконалення державного регулювання соціально-трудова відносин та їх демократизації слід уважати створення основ для активізації соціального діалогу і конструктивного двостороннього вирішення трудових питань. Без соціального партнерства неможливе формування національної концепції досягнення консенсусу в соціальній сфері.

Для успішного функціонування даного механізму необхідна сучасна законодавча база і наявність сильних суб'єктів соціального діалогу – об'єднань профспілок та об'єднань роботодавців. По суті, мова йде про постійно діючий механізм колективно-договірного регулювання з метою задоволення і узгодження взаємних інтересів.

Важливим практичним кроком щодо реалізації ідеї соціального діалогу в нашій країні стало набуття чинності 18 січня 2011 р. Закону України “Про соціальний діалог в Україні” [3]. Прийняття даного Закону наближає національне законодавство в цій сфері до загальноприйнятого рівня міжнародних норм і стандартів. Він врегульовує питання, які стосуються: рівнів і сторін соціального діалогу (на національному, галузевому, територіальному та локальному рівнях); репрезентативності, тобто можливості бути суб'єктом соціального діалогу на різних рівнях; форм

здійснення соціального діалогу (обмін інформацією, консультації, узгоджувальні процедури, колективні переговори з укладення колективних договорів і угод); органів соціального діалогу (Національна тристороння соціально-економічна рада та територіальні тристоронні соціально-економічні ради) та їх компетенції і повноважень та ін.

При безперечних здобутках у розвитку соціального діалогу в соціально-трудовій сфері, існує проблема підвищення дієвості соціальних партнерів як його учасників. До вимог, що пред'являються до формування потужних соціальних партнерів, слід віднести:

- організаційне відокремлення об'єднань працівників від суб'єктів господарювання і перетворення їх на дійсно незалежні організації;

- чітке розмежування функцій об'єднань профспілок та інших організацій, в першу чергу, політичних партій, державних відомств, інспекцій праці;

- переорієнтацію профспілок з боротьби за перетворення економічного і політичного життя на захист професійних інтересів своїх членів;

- активізацію їх ролі та участі у виробленні соціально-економічної політики, тобто позитивно-конструктивної спрямованості їхньої діяльності.

За висновками експертів Міжнародної організації праці, в даний час у країнах з перехідною економікою соціальне партнерство профспілок, організацій підприємців та уряду має досить вузьку спрямованість і не охоплює такі життєво важливі питання, як попередження масового безробіття, захист доходів від інфляції, установлення мінімальних розмірів оплати праці на прийнятному рівні порівняно з вартістю життя, визначення співвідношення базових параметрів мінімальної та середньої заробітної плати, системи додаткових виплат.

У сучасних умовах принципове значення для демократизації соціально-трудових відносин має посилення та підвищення авторитету вітчизняних профспілок – соціального партнера, що представляє інтереси працівників. Саме від їх авторитету, зрілості і масовості залежить багато в чому результативність переговорів з роботодавцями і урядом при вирішенні питань забезпечення прав та захисту інтересів трудящих.

Посилення профспілок в умовах трипартизму та активізація їх діяльності залежать від багатьох факторів, серед яких найбільш важливими є:

- здатність правильно і об'єктивно оцінити соціально-економічне становище в країні;

- спроможність визначити стратегію і програму основних напрямків своєї діяльності;

- зацікавленість у активізації роботи щодо збільшення чисельності та результативності профспілок.

Незважаючи на швидке зростання кількості організацій підприємців у формі неприбуткових асоціацій та об'єднань, вони не в змозі претендувати на

роль сильного і авторитетного представника бізнесу в переговорах як з урядом, так і з профспілками. Тому одним з актуальних завдань розвитку підприємництва є створення представницьких асоційованих галузевих та громадських організацій, здатних формулювати єдину економічну позицію в інтересах всього бізнесу і виступати відповідно до неї у відносинах з урядом.

Таким чином, необхідність розвитку державного регулювання соціально-трудова відносин не викликає сумнівів. При цьому дуже важливо при розробці основних його напрямків враховувати особливості соціально-економічного розвитку України. За допомогою виваженої соціально-економічної політики можливо створити механізм державного регулювання соціально-трудова відносин, спрямований не стільки на втручання при прояві негативних явищ, скільки на їх попередження.

#### Література:

1. Конституція України : від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Про зайнятість населення : Закон України від 05.07.2012 р. № 5067-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Про соціальний діалог в Україні : Закон України від 23.12.2010 р. № 2862-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
4. Заробітна плата та стан її виплати у грудні 2012 р. Експрес-випуск [Електронний ресурс] // Державна служба статистики України. – 2013. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
5. *Лесик А.* Роботу молодим або чого чекати від Закону України “Про зайнятість населення” / А. Лесик // Вголос. – 2012. – С. 3–4. – 6 листопада.
6. *Лібанова Е. М.* Соціальні проблеми і соціальні важелі конкурентоспроможності української економіки / Е. М. Лібанова // Демографія та соціальна економіка. – 2008. – №2. – С. 5–19.
7. Політика в області зайнятості в умовах глобалізації. Доклад на V Міжнародній конференції праці. 83-я сесія. – Женева, 1996. – 115 с.
8. Потенціал кожної людини повинен бути реалізований [Електронний ресурс] / Фонд народонаселення ООН в Україні, 2013. – Режим доступу : <http://www.unfpa.org.ua>.
9. Україна – 136-та в світі за рівнем доходу на душу населення [Електронний ресурс] / Інформаційне агентство УНІАН, 2013. – Режим доступу : <http://www.unian.ua>.

*Надійшла до редколегії 21.03.2014 р.*

УДК 351.323.93

А. В. МЕЛЯКОВ

**ДЕЛІБЕРАТИВНА ПОЛІТИКА: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА  
ЗАСТОСУВАННЯ У ВИРІШЕННІ ЗАВДАНЬ  
ГУМАНІТАРНОГО РОЗВИТКУ**

*Розглянуто можливості деліберативної політики під час підготовки та реалізації проектів гуманітарного розвитку. Показано, що її застосування може позитивно позначитися на якості управлінських рішень. Наведено приклади обговорення проблем гуманітарного розвитку на загальнодержавному та регіональному рівнях.*

**Ключові слова:** гуманітарна політика, деліберативна демократія, громадськість, дорадчі органи.

*The article considers the possibilities of deliberative policy under preparation and implementation of humanitarian development projects. It is shown that its use can positively affect the quality of managerial decisions. The examples of discussing humanitarian development issues at national and regional levels are given.*

**Key words:** humanitarian policy, deliberative democracy, community councils, advisory bodies.

Ефективна реалізація гуманітарної політики неможлива без залучення до цього процесу представників громадськості. Ця теза в її різноманітних варіаціях настільки очевидно присутня в науковому дискурсі, що з повним правом може бути віднесена до розряду висловлювань, які Г. Черненко визначає як “когнітивні тревіальності” [13, с. 279]. Протягом останніх двох десятиліть монособ’єктність держави становила все більш помітну перешкоду у вирішенні питань гуманітарного розвитку, що визнано як на експертному, так і на найвищому державному рівні. Разом з тим, необхідно відзначити, що в останнє десятиліття були зроблені спроби використати інтелектуальний і творчий потенціали громадськості під час кампаній з обговорення кількох проектів Концепції гуманітарного розвитку України (2008-2009 та 2011-2012 рр.). Своє місце гуманітарна проблематика посіла і в діяльності низки консультативно-дорадчих органів загальнодержавного та регіонального рівнів [9].

Проте і до сьогодні гуманітарна політика незалежної Української держави характеризується відсутністю сталості розвитку та належного інституційного забезпечення, очевидним переважанням символічності над реальністю, спорадичності над системністю. Нетривалий досвід самостійного здійснення гуманітарної політики ускладнює пошук належних вітчизняних

прецедентів, а відсутність критичного осмислення практики реалізації завдань гуманітарного розвитку призводить до використання тих засобів і технологій, які вже довели свою неефективність.

Такі важливі складові гуманітарного розвитку, як державно-церковні та міжетнічні відносини, інформаційна та культурна політика протягом тривалого часу залишаються без належного концептуального підґрунтя, заручниками політичної кон'юнктури є питання мови та освіти. Недооціненим є значення гуманітарної політики і в процесі можливої регіоналізації України, яка передбачає перерозподіл частини суверенітету з державного рівня на регіональний. У зв'язку з цим виникає потреба осмислення теоретичних і практичних засад деліберативної політики, що набула поширення в провідних країнах світу з середини 1970-х рр.

Теоретичні засади та практичні прояви “деліберативної політики” розглядаються в працях Д. Бассета, Ю. Габермаса, Р. Даля, Д. Дюї, Й. Когена, Д. Паркінсона, К.-П. Ріппа. На пострадянському просторі проблематика деліберативної демократії висвітлена в публікаціях Н. Бусової, Б. Докторова, Н. Ляхович-Петракової, О. Тушкова, І. Яжборовської. Серед представників вітчизняної школи державного управління, які зробили свій внесок у дослідження різноманітних аспектів обраної теми, відзначимо В. Дзюндзюка, Н. Драгомирецьку, А. Колодій, В. Корженка, В. Нікітіна, окремі складові проблематики висвітлені в публікаціях Л. Хашиєвої.

Практичним аспектам діяльності консультативно-дорадчих органів присвячені розвідки Н. Боржелі та В. Брайт, В. Бульби, О. Корнієвського, М. Лациби, А. Леонової, Г. Палій, В. Руденко, С. Рудницького. Для розуміння історико-політичного контексту вітчизняної гуманітарної політики корисними є думки Б. Бахтєєва, О. Гараня, М. Мариновича, М. Рябчука, С. Телешуна. Разом з тим, реалізація принципів деліберативної демократії в практиці державного управління гуманітарним розвитком в сучасній Україні залишається поза увагою вітчизняних дослідників.

Метою статті є розгляд перспектив застосування концепції деліберативної демократії для реалізації державної гуманітарної політики.

Як зазначає А. Колодій, практика деліберативної (деліберативної демократії) передбачає обговорення, діалогову комунікацію між державною владою і вільною громадськістю і має своїм наслідком досягнення компромісу [8, с.107]. За Ю. Габермасом, зміст деліберативної політики полягає в мережі дискурсів і перемовин, які роблять можливим раціональне вирішення прагматичних, моральних та етичних питань. Варто брати до уваги і думку К. Ріппе, який наголошував на тому, що “для формування у громадян досвіду суджень із суспільно значущих питань недостатньо бути спостерігачем, потрібною є перспектива учасника або “споживача” [11, с. 293]. Розглядаючи процедурну складову деліберативної, Й. Коген акцентує увагу на необхідності дотримання таких вимог: консультації здійснюються в аргументованій формі, за допомогою впорядкованого обміну інформацією; консультації повинні бути

відкритими та публічними; консультації мають бути позбавлені зовнішнього примусу, за виключенням “сили аргументів”; консультації спрямовані на раціонально вмотивовану згоду і можуть тривати скільки завгодно; політичні консультації мають відбуватися з тих питань, що є предметом загальної зацікавленості [11, с. 287].

На сьогодні можна говорити про потребу в обговоренні або “потенціал деліберативності” по відношенню до практично всіх складових вітчизняної гуманітарної політики. Змістовне наповнення цього поняття, на нашу думку, формується з таких складових: 1) висока конфліктогенність проблеми (наявність різних, очевидно полярних позицій щодо шляхів її розв’язання з одночасною відсутністю консенсуальних рішень); 2) суспільна значущість проблеми (наявність значної кількості громадян особисто зацікавлених у її вирішенні); 3) недовіра/відсутність загальноновизнаних, легітимізованих засобів вирішення проблеми (недосконалість чинного законодавства, неефективне інституційне забезпечення тощо).

Очевидно, що питання розвитку освіти, реалізації мовної політики, здійснення міжетнічних і державно-конфесійних відносин, проблеми ідентичності та формування політики історичної пам’яті можуть бути віднесені до таких, що мають високий “потенціал деліберативності”. Одним з джерел, що дозволяє нам робити такий висновок, є результати багаторічного моніторингу, який проводиться фахівцями Інституту соціології НАН України. Наприклад, значним є відсоток прихильників надання російській мові статусу офіційної: у 2010 – 43,3 %, у 2012 – 43,4 %, у 2013 – 36,5 %. Разом з тим, стабільно зростає і чисельність противників такого рішення: у 2010 – 39,6 %, у 2012 – 41,6 %, у 2013 – 49,1 % [12 с. 487]. Неоднозначно оцінюється громадянами України і здатність вітчизняної дошкільної та шкільної освіти сприяти формуванню інтелектуально розвинених, творчих особистостей. Зокрема, на думку 10,6 % респондентів вона абсолютно цьому не сприяє, а ще 24,3 % переконані, що “скоріше не сприяє”. Одночасно, 31,1 % громадян вважають, що “скоріше сприяє”, а 6,8 % – “дуже сприяє” [12, с. 525]. У контексті теми “потенціалу деліберативності” вважаємо за потрібне акцентувати увагу на тому, що більш ніж кожен четвертий респондент – 26,9 % не має чітко сформульованої думки з цього актуального питання і обрав опцію “важко відповісти”. Примітно, що така ж значна невизначеність зустрічається і при відповіді на ті запитання, що дозволяють з’ясувати специфіку ідентичності. Наприклад, відповідаючи на запитання: чи пишається респондент тим, що є громадянином України, саме варіант “важко сказати” обрали в 2010 р. – 31,3 %, у 2012 – 35,2, у 2013 р. – 27,3 % респондентів [12, с. 527]. Отже, маємо справу не лише з очевидно поляризованими думками, кількість причинників яких нараховує мільйони наших співгромадян, але й з величезною армією тих, чия позиція характеризується невизначеністю, амбівалентністю тощо.

Трендом сучасного політичного життя в Україні є регіоналізація, яка передбачає, з одного боку, збереження унітарного устрою нашої держави, з

іншого – суттєве розширення прав областей, в тому числі, і в царині гуманітарного розвитку. Варто погодитися з О. Гаранем, який ще в 2011 р. наголошував, що “Україні потрібна не федералізація, а реальний розвиток місцевого самоврядування – про це говорять всі політичні сили, але забувають, отримавши владу” [3, с. 64].

Реалізація наведених ідей зумовить підвищення ролі населення регіонів у виробленні практичних кроків щодо здійснення гуманітарної політики, збільшить вагу громадської думки. Таким чином, актуальним завданням органів місцевого самоврядування та виконавчої влади є розробка ефективних інструментів впливу, або, за висловом Б. Докторова, – “збагачення” громадської думки [4]. Відомий соціолог наводить три чинники, що детермінують формування та функціонування громадської думки в сучасному світі: власне соціальна реальність, що діє на людину та фіксується її свідомістю; культура людей, що існують в цій свідомості; масові інформаційні та комунікаційні процеси, що відображають цю реальність. Унаслідок низки причин численні, в цілому важливі для суспільства проблеми не покриваються практикою міжособистісного спілкування, а значить, індивіди, групи та громадськість не виробляють спільної позиції, що призводить до зниження консультативної здатності громадської думки і, як наслідок, до зниження ефективності інститутів демократії.

Отже, характеризуючи процес “збагачення” як синонім “діліберації”, Б. Докторов зазначає, що його важлива складова – інформування, надання населенню необхідних відомостей. При цьому сама інформація має бути об’єктивною, повною, своєчасною, зрозумілою людям, а її джерелами можуть виступати результати досліджень, статистичні дані, матеріали опитувань, свідчення експертів тощо. Актуалізуючи проблематику впливу на громадську думку, Ю. Левада наголошував на подібності “збагачення думки” і “збагачення руди”, відзначаючи, що збагачення руди є процесом високоартісним і потребує значних трудових витрат, зокрема існування т.зв. “збагачувальних фабрик” [4].

Переконані, що в умовах сьогодення роль таких фабрик можуть і здатні виконувати консультативно-дорадчі органи загальнодержавного, регіонального та місцевого рівня. Так, ще в 2003 р. В. Карлова акцентувала увагу на необхідності запровадження такої моделі управління культурою за якої б громадським структурам належав пріоритет у розробці державної політики і прийнятті управлінських рішень, а органи державної влади і управління залишалися б виконавцями рішень, прийнятих демократичним шляхом [6]. С. Зубченко розглядає залучення громадськості до участі в консультативно-дорадчих органах як механізм забезпечення гуманітарної безпеки України [5]. У 2006 р. С. Кіндзерський пропонував “...створити Національну раду з питань державної гуманітарної політики при Президентові України з метою збагачення та розвитку культури й духовності, покращення демографічної ситуації, збереження генофонду, забезпечення



доступної якісної освіти для кожного громадянина держави” [7]. Щоправда, на час, коли вітчизняний науковець оприлюднював свою ідею, при Голові держави вже існувала Національна рада з питань культури та духовності.

За роки незалежності в Україні сформувалася певна сукупність КДО, які відповідно до мети створення і визначених повноважень мали вплив на вироблення і реалізацію державної гуманітарної політики. Перша група складається з консультативно-дорадчих органів гуманітарного спрямування утворених при Президентові України; друга – громадські ради при міністерствах гуманітарного блоку; третя – регіональні громадські гуманітарні ради; четверта – громадські ради обласного та районного рівня із комітетами гуманітарного профілю у своєму складі.

Робота з громадською думкою потребує наявності комплексу знань і вмій у працівників органів виконавчої влади і місцевого самоврядування. За спостереженнями М. Білинської, значна частина керівників центрального і регіонального рівнів не розуміють, яким чином можна ефективно використовувати громадську думку у процесі прийняття управлінських рішень [2, с.103]. Відсутність необхідних умінь, що сполучається з адміністративним тиском керівництва стають належним підґрунтям для імітаційних практик в державному управлінні, чільне місце серед яких посідають: декларативність, демонстративність, декоративність. При цьому, як відзначає В. Бабінцев, однією з проблем у подоланні імітаційних практик є той факт, що вони формально повністю відповідають чинному законодавству. Це, в свою чергу, виконує своєрідну захисну функцію, утворюючи навколо імітаційних практик зону не ураженості для критики [1, с. 487]. Характерним прикладом такої імітації було функціонування громадських гуманітарних рад, діяльність яких хронологічно відповідає періоду 2010 – 2014 рр. Ці консультативно-дорадчі органи ані за складом, ані за змістом діяльності не були громадськими, а представники наукових і творчих кіл, які входили до їх складу, здебільшого грали роль інтелектуальних прикрас під час звітів керівників департаментів соціального та гуманітарного профілю облдержадміністрацій.

Окремої уваги потребує мережа консультативно-дорадчих органів при міськрадах/головах міськрад. У 2013 р. побачили світ результати загальнодержавного проекту, реалізованого УНЦПД з метою дослідження механізмів громадської участі в усіх містах обласних центрах України [10]. Отже, серед 26 досліджених міст лише в шістьох (Донецьк, Львів, Полтава, Севастополь, Харків, Херсон) не виявлено існуючих КДО, натомість в інших двадцяти обласних центрах чисельність дорадчих органів варіюється від одного (Сімферополь, Чернігів) до сорока трьох (Запоріжжя) або навіть п'ятидесяти дев'яти (Хмельницький). Відповідно до оприлюднених даних, найпопулярнішим КДО є громадська рада, що утворена при голові міськради, друге місце посідають ради (комітети) економічного спрямування, а приклади функціонування КДО суто гуманітарного профілю є поодинокими.

Наголосимо, що мова йде саме про формальне існування дорадчих органів, опрацювання ж якісних, практичних аспектів їх діяльності має стати предметом окремого ретельного розгляду.

Вартим вивчення прикладом реалізації принципів деліберативної політики є діяльність National Issues Forums (NIF) – Форумів із загальнонаціональних проблем, які працюють в США, починаючи з 1981 р. Сутність діяльності NIF розкриває його гасло, що складається з чотирьох понять: Обговорення (Deliberation), Розуміння (Understand), Рішення (Decide), Дія (Act). Організаторами форумів виступають освітні, релігійні, профспілкові організації, бібліотеки і навіть пенітенціарні установи. За 33-річну історію NIF предметом обговорення стали проблеми громадянських прав та економіки, сімейної політики та охорони здоров'я, ефективності публічного врядування та функціонування освітніх закладів. Зокрема, протягом останніх років було організовано низку загальнонаціональних обговорень на теми: “Як ми можемо зупинити масове застосування зброї (mass shooting) в наших громадах?” (2013 р.); “Як ми можемо зробити харчування наших дітей здоровим?” (2013 р.); “Як може вища освіта допомогти нам у створенні того суспільства до якого ми прагнемо ?” (2012-2013 рр.); “Успіх в навчанні, готовність до життя: чим можна допомогти випускникам старшої школи (high school)?” (2011 р.) [15].

Починаючи з 1970-х рр., у США утворюється мережа Citizens jury (громадських журі). Теоретичні засади діяльності цих консультативних організацій були визначені незалежно один від одного американськими дослідниками П. Даенелем та Н. Кросбі, а практична діяльність координується одним з піонерів деліберативної демократії у світі – Джефферсон-центром, створеним у 1974 р. у штаті Мінесота. Кожне Citizens jury дорівнює 12 – 28 особам і формується методом випадкової вибірки, унаслідок чого до його складу потрапляють люди різних професійних груп і суспільних прошарків. Так, до складу журі, що розглядало питання початкової дитячої освіти, увійшли 17 осіб, серед яких: дві домогосподарки, безробітний, студент, інженер-хімік, графічний дизайнер, професійний музикант, працівники торгівлі, самозайняті особи та ін. Відзначимо, що для обговорення кожної проблеми/проекту формується новий склад журі, а рекомендації, що є результатом їх діяльності, спрямовуються керівникам міст, штатів, держави.

За свою сорокарічну історію Центр долучився до проведення десятків обговорень із багатьох суспільно значущих проблем, в т.ч. і гуманітарного тематичного спрямування, зокрема: “Реформа охорони здоров'я” (1993 р.); “Діти в складних обставинах” (1994 р.); “Початкова дитяча освіта” (2008 р.) [14]. Відзначимо, що на відміну від Громадських рад, розповсюджених в Україні, Citizens jury утворюються недержавними організаціями і є максимально незалежними від органів влади. Досвід діяльності цих дорадчих органів широко застосовується і за межами Сполучених Штатів, зокрема у Австралії, Великій Британії, Ірландії.

Окремо слід наголосити на потужній інформаційній підтримці діяльності згаданих установ. Усі обговорення максимально широко висвітлюються на телебаченні та радіо, транслюються за допомогою мережі інтернет. Їх результати у вигляді підсумкового, надзвичайно деталізованого і персоналізованого звіту розміщується і постійно зберігаються на офіційному сайті установи і є безкоштовними для ознайомлення. Перші вдалі кроки до відкритості існуючих КДО зроблені і в Україні: створено всеукраїнський портал громадських рад, їх діяльність висвітлюється на спеціальних сторінках офіційних сайтів облдержадміністрацій. Разом з тим, маємо і протилежні приклади, зокрема повне видалення (станом на 01.02.2014 р.) з офіційного інтернет-представництва Президента України інформації про чотирирічну діяльність громадської гуманітарної ради.

З урахування вищевикладеного можемо запропонувати такі висновки та перспективні напрями подальших досліджень. Органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, представники громадськості та експертного середовища мають низку можливостей для об'єднання зусиль у вирішенні проблем гуманітарного розвитку. Одним з перспективних механізмів є функціонування мережі громадських рад, які здатні акумулювати і належним чином популяризувати громадські ініціативи. Ефективна діяльність цих консультативно-дорадчих органів може знизити гостроту політико-ідеологічних протистоянь, мінімізувати вплив зовнішніх деструктивних сил, забезпечити керівництво регіонів потужною зброєю – аргументованою, належним чином збагаченою і презентованою думкою членів територіальної громади. Малодослідженою технологією акумуляції креативного потенціалу громадськості залишається краудсорсинг. Перспективи його використання в практиці державного управління для вирішення завдань гуманітарного розвитку має стати предметом подальших наукових розвідок. Отже, застосування технологій деліберативної політики сприятиме підвищенню рівня політичної, правової, громадянської культури населення України, на практиці доведе, що в сучасному демократичному суспільстві при реалізації гуманітарної політики найпотужнішим аргументом є зважене слово, але не сльозогінний газ.

#### Література:

1. *Бабинцев В. П.* Имитационные практики в государственном и муниципальном управлении / В. П. Бабинцев // *Власть*. – 2012. – № 5. – С. 24–29.
2. *Білинська М. М.* Розвиток відносин між органами державної влади і громадянами: патологія перехідного періоду як ознака випробування демократією / М. М. Білинська // *Державне управління та місцеве самоврядування* : тези X Міжнар. наук. конгресу, 26 березня 2010 р. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2010. – С. 102–103.

3. *Гарань А.* Україна: плюралізм “по умовчаною”, революція, термидор / А. Гарань // Pro et Contra. – 2011. – Т. 15. – № 3–4. – С. 62–77.

4. *Докторов Б.* Обогащенное общественное мнение : Понятие. Социальная практика. Опыт изучения / Б. Докторов [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pseudology.org>.

5. *Зубченко С. О.* Концептуальні засади політики гуманітарної безпеки Української держави в умовах демократичних перетворень : автореф. дис. ... к.політ.н. : спец 21.01.01 “Основи національної безпеки держави (політичні науки)” / С. О. Зубченко. – К., 2011. – 20 с.

6. *Карлова В. В.* Державна політика у сфері культури: сутність та особливості реалізації в сучасних умовах : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / В. В. Карлова. – К., 2003. – 17 с.

7. *Кіндзерський С. А.* Державне управління в гуманітарній сфері регіону України: стан та тенденції розвитку : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / С. А. Кіндзерський. – К., 2006. – 18 с.

8. *Колодій А.* “Процес деліберації як складова демократичного врядування” / А. Колодій // Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування. : матеріали наук.-практ. конф. ЛРІДУ НАДУ при Президентові України, 4 квітня 2008 р., м. Львів, 2008. – С. 106–110.

9. *Меляков А. В.* Діяльність дорадчо-консультативних органів гуманітарного спрямування в контексті реалізації повноважень Президента України / А. В. Меляков // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : ДокНаукДержУпр”, 2013. – № 4. – С. 216–221.

10. Місцева демократія в Україні: нові стандарти УНЦПД / М. Лациба, І. Лукеря, О. Ващук-Огдаська. – К. : Агенство “Україна”, 2013. – 236 с.

11. *Назарчук А. В.* Етика глобалізуючогося общества / А. В. Назарчук. – М. : Директмедиа Паблішинг, 2002. – 381 с.

12. Українське суспільство 1992 – 2013. Стан та динаміка змін. Соціологічний моніторинг / за ред. д.е.н. В. Ворони, д.соц.н. М. Шульги. – К. : Ін-т соціології НАН України, 2013. – 566 с.

13. *Черненко Г.* Чужої думки зайвина: про страх, статус і тривіальність / Г. Черненко // Схід-Захід : іст.-культ. зб. – Вип. 16-17. ; Східний ін-т Українознавства ім. Ковальських. – 2013. – С. 278–289.

14. Jefferson Center [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://jefferson-center.org>.

15. National Issues Forums [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nifi.org>.

Надійшла до редколегії 24.03.2014 р.

Ю. В. АФАНАСЬЄВА

## ЧИННИКИ ДИСФУНКЦІЇ СУЧАСНОЇ УКРАЇНСЬКОЇ СІМ'Ї ЯК ОБ'ЄКТА ДЕРЖАВНОЇ ДЕМОГРАФІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

*Виділено та проаналізовано три основні категорії факторів впливу на кризу соціального інституту сім'ї в Україні.*

**Ключові слова:** демографічна політика, демографічна криза, соціальний інститут сім'ї, криза сім'ї, фактори впливу.

*The author has defined and analyzed three main categories of factors of influence on crises of a social institute of family in Ukraine.*

**Key words:** demographic policy, demographic crises, social institute of family, crises of a family, factors of influence.

В останні десятиліття державна політика України у сфері демографії виявилася неефективною. Підтвердженням цього є неухильне зниження чисельності населення країни, депопуляція. Такі тенденції характерні для багатьох держав світу, проте в Україні демографічна проблема представлена нині найдраматичнішим чином. Виникає необхідність у виявленні та проведенні глибокого аналізу факторів і причин такого стану речей, оскільки від їх усвідомлення і правильної інтерпретації залежить ефективність розробки та реалізації державної демографічної політики. Вибір пріоритетних національних проектів в якості базового інструменту сучасної демографічної політики України є неоднозначним, а їх реалізація на початковому етапі характеризується недостатньою ефективністю. На нашу думку, основна причина цього криється в недооцінці соціокультурних і цивілізаційних факторів зниження народжуваності в сучасній Україні, що пояснює надмірну увагу з боку авторів таких проектів до суто економічної сторони питання.

Для оцінки ефективності нової державної демографічної політики необхідно чітко уявлення про те, на рішення яких саме проблем і завдань вона повинна бути направлена. Для цього потрібно визначити головні фактори, які негативно впливають на репродуктивну функцію сучасної української родини.

Для підвищення ефективності державної політики необхідно здійснення наукового аналізу існуючих емпіричних матеріалів.

Різні аспекти демографічних проблем є предметом досліджень вітчизняних і зарубіжних науковців. Перспективи демографічного розвитку розробляли І. Курас, Л. Ножак, С. Пірожков. Вивченням проблеми демографічного відтворення займалися І. Прибиткова, М. Романюк та інші. О. Кваша, О. Лойко, О. Перхач та ін. проводили аналіз особливостей процесів депопуляції.

Серед зарубіжних учених, які аналізували власне механізми державного регулювання сфери сімейних відносин, назвемо А. Баттерфілд, В. Гуд, Н. Райлі та ін. Інституціональні дисфункції сучасної нуклеарною сім'ї в українському та інших пострадянських суспільствах порівняно з відповідними явищами в розвинутих суспільствах досліджувалися А. Антоновим, Е. Донченком, М. Кентом, Д. Філіповим та ін.

Специфіка питання вимагає звернення особливої уваги на винаходи провідних соціологів, які виявили інституційні характеристики сім'ї. Основи сучасних уявлень про сім'ю як соціального інституту були закладені П. Сорокіним, який показав важливість цього інституту як головного функціонального атрибуту суспільства. Подальший розвиток досліджень інституту сім'ї у функціональному контексті пов'язаний з роботами Т. Парсонса і р. Мертона. У. Бек і З. Бауман, які розглядали розвиток сім'ї в її зв'язку з епохою модерну та постмодерну. Основний наголос У. Бек робить на зв'язок інституційних характеристик сучасної сім'ї з процесами соціальної модернізації. Для З. Баумана вони відображають загальні тенденції індивідуалізації, властиві постмодерній епосі.

Метою дослідження є аналіз основних факторів і причин репродуктивної дисфункції соціального інституту сім'ї як головного об'єкта державної демографічної політики.

Сучасна демографічна ситуація в нашій країні вже набула критичної позначки і викликає почуття серйозного занепокоєння в суспільстві. За роки незалежності населення України скоротилося з 52,1 млн осіб до 45,5 млн осіб (станом на 1 січня 2013 р.) [3]. У Концепції демографічного розвитку на 2005 – 2015 рр. зазначається, що несприятлива демографічна ситуація в Україні і насамперед різке зменшення народжуваності пов'язані із загостренням проблем функціонування сім'ї як осередку відтворення населення, зниження її демографічного потенціалу.

Сім'я є системним простором соціального функціонування людини, яка піддається змінам під впливом не лише соціально-політичних та економічних умов, а й у силу власних внутрішніх процесів розвитку. Унаслідок цивілізаційних перетворень трансформуються види сімейних відносин, зазнають змін система владних відносин в сімейному житті, функціонально-побутові взаємовідносини подружжя, його ставлення до народження дітей та ін.

Фактори, які сприяли демографічній кризі та зумовили появу та розвиток кризи сучасної сім'ї, на наш погляд, можна поділити на три категорії: цивілізаційні, історичні та ціннісні.

До категорії цивілізаційних факторів можна віднести чинники, які є загальними як для східної, так і для західної цивілізації, в тому числі і для України. Сюди віднесемо загальну модернізацію суспільства, зокрема зростання виробничої зайнятості, а також економічну самостійність жінок, їхній вплив на динаміку сім'ї, соціальне визнання нетрадиційних форм

сім'яних відносин, зміна соціально орієнтованого особистісно орієнтованим типом сім'ї, гендерна рівність тощо.

На думку багатьох сучасних дослідників, тенденція від багатодітності до малодітності є закономірним процесом так званого демографічного переходу, пов'язаного з процесом модернізації внутрішнього розвитку інституту сім'ї, зміни рольових функцій у родині, внутрішньо-сімейної гендерної взаємодії, а також зміни відносин між сім'єю та зовнішнім оточенням – суспільством.

На наш погляд, під впливом західної цивілізації родина поступово втратила свою монополію на репродуктивну функцію. Тому вкрай важливим питанням сьогодення є пошук нових форм відтворення сім'ї. Наприклад, Е. Гідденс [5] пропонує провести інституційне відокремлення інституту батьківства від шлюбу задля забезпечення інтересів дітей. У. Бек називає індустріальне суспільство ХХ ст. “феодалним суспільством” з притаманними йому ролями “сучасної породи”, що відіграють чоловіча та жіноча статі, які від народження мають свої власні “гендерні долі” [1].

Ще однією загальною цивілізаційною тенденцією розвитку інституту сім'ї в суспільстві масового споживання є його перетворення з “продовольчої” структури на структуру “споживчу”. Крім цього, відбувається відмова від традиційних гендерних стереотипів, що складає ще одну особливість сучасної родини. Соціальна держава не лише бере на себе функцію покриття значної частини відтворювальних витрат, а й оказує вплив на формування нових форм соціальної поведінки та розподілу гендерних ролей в сім'ї.

Це призводить до посилення реальної, а не формальної, емансипації жінок, вивільнення їх від внутрішньо-сімейної залежності, що, як ланцюжок, змінює традицію патріархальних стереотипів ролі батька. Батьківство є основою одного з головних вимог суспільства – соціалізації чоловіків. Воно допомагає встановлювати певні стосунки та обов'язки між батьком та його дітьми. Звичайно, це є важливим питанням, оскільки неповні сім'ї призводять до виникнення різноманітних девіацій та дисфункцій, як сімейних, так і суспільних взагалі.

Названі вище тенденції соціальної динаміки сім'ї стосуються всіх європейських країн, де Україна також не є винятком. Більш того, в посткомуністичних країнах, кризисні тенденції розвитку сім'ї носять більш впливовий характер. Інтенсивність процесів соціально-економічного розвитку, особливо в країнах перехідного періоду, справляють як на сім'ю, так і суспільство в цілому, значний деконструктивний вплив.

У країнах пострадянського простору цивілізаційні фактори впливу на розвиток інституту сім'ї поглиблюються особливими історичними чинниками, що складають другу категорію факторів. Перш за все вони пов'язані з глибоко укоріненою світоглядною та історичною апатією до сім'ї з боку комуністичної ідеології.

Якщо здійснити екскурс в історію в контексті сімейної та демографічної політики Радянського Союзу, то можна побачити, що тоталітарний режим ще всередині минулого сторіччя підготував ґрунт для виникнення демографічної кризи, з якою ми стикаємося сьогодні.

Важливо зазначити, що сім'я за часів Радянського Союзу зберегла авторитарно-патріархальний стиль, проте в той же час швидко модернізувалась під впливом розвитку новоствореної держави. Як зазначає дослідник С. Дармодехін, радянська соціальна політика у відношенні до інституту сім'ї "... завжди була обмеженою, не носила системного характеру, ототожнювалась із соціальною політикою. Інституційні інтереси сім'ї в державній діяльності спеціально не виділялися і не враховувалися" [2]. Проте відсутність систематичної сімейної політики зовсім не означає того, що держава не здійснювала впливу на сім'ю.

Науковці розподілили соціальну політику радянської держави на три доволі різних за направленістю періоди.

*Перший* період – кінець 1917 р. – початок 1920-х р. – це час радикальної перебудови інституту сім'ї. Своїм "Декретом про громадянський шлюб, дітей та ведення книг актів громадянського стану" 1917 р. нова влада затвердила єдину процедуру світської реєстрації шлюбу, таким чином ліквідувавши церковний шлюб, який панував до революції. Також були узаконені рівні права чоловіків і жінок у доступі до праці, освіти, послуг і благ. Це послугувало початком процесу емансипації жінок. Цьому процесові також сприяло спрощення розлучень з прийняттям декрету "Про розлучення" 1917 р. та Кодексу законів про акти громадянського стану, шлюбне, сімейне, опікунське право. Постанови Наркомата охорони здоров'я та Наркомата юстиції в 1920 р. щодо легалізації абортів ще більше сприяли емансипації жінок через надання їм можливості самостійно визначати власну фертильність.

До того ж, в 1920-ті рр. з'явилися перші феміністські прояви. Так, А. Коллонтай пропонувала звільнити жінку від побутової залежності, відмовитись від традиційних форм сімейного життя [4]. Проте всі ці гасла свободи гальмувались відсутністю державної підтримки жінок, особливо тих, що були залежними від своїх чоловіків. Кінець цього періоду ознаменувався низкою обмежень завдяки тому, що всі задекларовані права та свободи призвели до такої поведінки, що "вийшла з-під контролю". Так, у 1926 р. були повністю заборонені аборти, включаючи кримінальну відповідальність.

Усередині 1920-х – на поч. 1930-х рр. розпочався *другий* період розвитку сім'ї в СРСР, який тривав до середини 1950-х років. Дослідники характеризують цей період як час уведення репресивного законодавства щодо сім'ї, відповідальності жінок та чоловіків за батьківство, пов'язаного з необхідністю підвищення народжуваності.

Саме в 1930-ті рр. знайшла своє розповсюдження нуклеарна сім'я як продукт сталінської індустріалізації, що пов'язано з індивідуалізацією



приватного життя та масштабною міграцією робочої сили в промисловості. Сімейні стосунки також зазнали змін – відбувся перехід від авторитарно-патріархальної моделі до більш демократичного стилю відносин між чоловіком і жінкою, між батьками і дітьми. Зміни у відносинах з дитиною виражались у трансформаціях репродуктивної поведінки подружжя, репродуктивний період сім'ї регулювався контрацептивними засобами, кількість дітей у родинях не перебільшувала двох, а головне – сім'я перетворилась на дітоцентричну (функція соціалізації дітей стала виконуватись не соціальними інститутами, а в основному сім'єю).

Сімейна політика цього періоду характеризувалась зміною законодавства у бік примусової стабілізації сім'ї. Указ Президіуму Верховної Ради СРСР від 1944 р. “Про збільшення державної допомоги вагітним жінкам, багатодітним та самотніми матерям, посилення охорони материнства та дитинства, про встановлення почесного звання “Мати-героїня” та утвердження ордену “Материнська слава” та медалі “Материнство” знов змінював статус та конфігурацію сім'ї, сімейних відносин. Цей документ надавав правової основи лише зареєстрованим шлюбам та значно ускладнював процедуру розлучення – шлюбно-розлучний процес відбувався в народному суді.

Також цим указом заборонялося давати прізвище батька дітям, які були народжені поза офіційним шлюбом, навіть якщо батько дитини був на це згодний, що фактично вводило поняття “незаконнонароджений”. Таким чином, всю відповідальність за позашлюбні стосунки несла на собі жінка і в подальшому дитина. Держава відтісняла батька від відповідальності за народження такої дитини та брала цю роль на себе шляхом виплати щомісячної грошової допомоги матерям з народженими поза шлюбом дітьми. Так вирішувалась демографічна проблема воєнних та післявоєнних часів.

*Третій* останній період в історії радянської соціальної політики по відношенню до сім'ї розпочався після 1953 р. та продовжився до самого розпаду СРСР. Він характеризувався поступовим пом'якшенням державного регулювання та нормування інституту сім'ї та сімейних відносин. Указами Президіуму Верховної Ради була знята кримінальна відповідальність за підпільні аборти, в 1955 р. відпустка по догляду за дитиною склала 56 днів до родів та 56 днів після, був введений оплачуваний лікарняний за доглядом за хворою дитиною. У такому вигляді законодавство проіснувало аж до кінця 60-х років. З 1969 р., спираючись на ці основи, був прийнятий республіканський Кодекс про шлюб та сім'ю, відповідно до якого процедура розлучення значно спростилась.

У 1980-х – 90-х рр. були реалізовані достатньо “соціально-демократичні” заходи в галузі соціальної політики стосовно жінок-матерів. Головним тут стало введення одноразової допомоги при народженні дитини, частково оплачуваної відпустки по доглядом за дитиною до однорічного віку, а згодом і до 3 років, пролонгованої оплачуваної до- та післяродової відпустки до 70 днів, декількох виробничих пільг працюючим матерям.

Ці дії радянської влади можна визначити як реалізацію соціал-демократичної моделі соціальної політики з високим рівнем зайнятості, низьким рівнем бідності, універсальним правом усіх громадян на державне соціальне забезпечення та протекціоністськими заходами по захисту інтересів окремих соціальних груп (працюючих матерів та неповнолітніх дітей).

Таким чином, замість підтримки та розвитку власної відповідальності та ініціативи сімей тривалий час суспільство формувало патерналістські очікування щодо держави як єдиного суб'єкта вирішення сімейних проблем, наділеного реальними ресурсами.

Третя категорія чинників впливу на функціонування та розвиток інституту сім'ї включає ціннісні фактори.

Дана категорія чинників тісно пов'язана з попередньою – історичною, оскільки зміни суспільних цінностей та норм відбувались паралельно із змінами соціальними, політичними, економічними.

Традиційні соціальні норми радянського періоду дали поштовх для появи нових норм відповідно до закону заперечення заперечення Г. Гегеля. Якщо в Західній Європі такі зміни норм відбувались повільно та поступово, то ціннісний підхід демонструє, що в країнах пострадянського простору зміни соціальних норм відбувались протягом незвичайно короткого періоду, який зайняв лише декілька років, що само по собі є незвичним.

Пояснення цьому можна дати на основі аналізу соціальних трансформацій в пострадянських країнах. Початок переходу ознаменувався кризою ідеології, що нав'язувала власні норми та цінності. Нові норми та цінності не могли відразу прийти на заміну старим, тому існував період відсутності будь-яких норм, тобто соціальної аномії. З одного боку, відсутність норм сприяли появі та розповсюдженню нових форматів поведінки, а з іншого – відсутність норм ускладнювала орієнтацію особистості в соціальному просторі. Унаслідок цього люди не мали певних зразків суспільної поведінки, що спричиняло соціальну невпевненість, яка посилювалась економічною нестабільністю.

Таким чином, соціальна аномія сприяла розвитку нових демографічних тенденцій паралельно зі змінами в уявленні та цінностей. У цій ситуації невизначеності люди не могли цілком покладатися на соціальні, державні та місцеві інституції, які також знаходились у перехідному періоді. Населення могло покладатися лише на власні соціальні зв'язки для отримання необхідної допомоги.

Як стверджує Д. Філіпов [6], було виявлено, що традиції взаємодопомоги між друзями та родичами сприяє прагненню мати другу дитину в багатьох країнах, наприклад, Росії, Україні, Болгарії.

На основі аналізу чинників, що впливають на сучасний стан інституту сім'ї, зокрема на зниження демографічних показників, можна зробити висновок про те, що демографічна криза в Україні є наслідком

довготривалого процесу розкладу радянської моделі української родини під впливом процесів соціальної модернізації, спільних для усього європейського простору, і особливо специфічних для пострадянських країн.

Для підвищення ефективності демографічної політики необхідно спиратися на наукові теоретичні основи, мати більш чіткі та глибокі уявлення про корені проблем, які існують в українському суспільстві. Це знання допоможе визначити, на рішення яких саме проблемних питань і завдань має бути направлена демографічна політика.

Крім того, сучасна демографічна ситуація вимагає активного відходу від методів та принципів патерналізму з боку держави стосовно інституту сім'ї для надання останньому можливості самостійно вирішувати власні проблеми. Державна демографічна політика має використовувати не лише "кількісний" підхід при спробах вплинути на демографічну ситуацію, а перш за все сприяти позитивному ставленню суспільства до сімейного способу життя, формувати нову систему цінностей та норм демографічної поведінки з урахуванням сучасних тенденцій розвитку інституту сім'ї та суспільства загалом.

#### Література:

1. Бек Ульріх. Суспільство ризику. На шляху до іншого модерну / Ульріх Бек ; [пер. з нім. В. Седельник, Н. Федорова]. – М. : Прогрес-Традиція, 2000. – 384 с.
2. Дармодехін С. Сім'я і держава / С. Дармодехін // Мониторинг соціально-економічного потенціалу сімей. – 2000. – № 3. – С. 3.
3. Державний комітет статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>
4. Коллонтай А. Жінка-працівниця в сучасному суспільстві / А. Коллонтай // Праці Першого Всеросійського жіночого з'їзду. – 1908. – С. 792–801.
5. Giddens A. The Transformation of Intimacy, Sexuality, Love and Eroticism in Modern Societies / A. Giddens. – Stanfoid (Cal). – 2002. – P. 217.
6. Philipov D. Demographic consequences of the transition in countries of Central and Eastern Europe / Philipov D., Dorbritz J. – Council of Europe, Strasbourg. – 2003. – 205 p.

Надійшла до редколегії 11.03.2014 р.

І. М. ЛОПАТЧЕНКО

## ГЕНЕЗИС СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОЇ ПІДТРИМКИ ДІТЕЙ-СИРИТ У КОНТЕКСТІ СУЧАСНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

*Зроблено аналіз виникнення та розвитку сирітства. Визначено етапи формування соціального сирітства. Розглянуто тенденції розвитку західної та української систем соціальної підтримки дітей-сиріт.*

**Ключові слова:** діти-сироти; сирітство; соціальне сирітство; соціальна політика; державна соціальна політика.

*The analysis of beginning and development of orphanhood has been done. The stages of the social orphanhood have been defined. tendencies of Western and Ukrainian systems of social support of orphans have been considered.*

**Key words:** orphans orphanhood; social orphanhood; social policy; state social policy.

Ставлення держави до сиріт – вельми чутливий індикатор, що дозволяє фіксувати трансформації педагогічної та виховної ідеології, аналіз якої дозволяє виявити динаміку уявлень про функції та цінності сім'ї, а також про її роль у рамках тієї чи іншої суспільної системи. Аналіз основних підходів до соціалізації та виховання сиріт дозволить нам побачити фокус державного інтересу до досліджуваної проблематики і привести нас до розуміння витоків існуючого стану речей. Сьогодні звернення до зазначеної теми пов'язане в першу чергу зі зростанням соціального сирітства, дитячої безпритульності, зокрема, поширенням дитячої злочинності. Однак для визначення сучасних механізмів вирішення цієї проблематики на державному рівні, важливо розглянути генезу цього явища, оскільки кожен етап в історії наукового вивчення проблем дитинства, маючи свої специфічні особливості, закладає основи розуміння сучасності.

Генезис системи соціальної підтримки дітей-сиріт дозволяє спостерігати дослідження, що можна віднести до сфери історико-етнографічних. Вони підкреслюють правомірність судження про те, що різні прояви соціальної підтримки дітей-сиріт визначені взаємодією соціально-економічних і ціннісно-культурних факторів. Найбільш суттєво це відображено в роботах культурно-історичного змісту дитинства (Б. Малиновський, М. Лукашевич, І. Мигович, К. Дюбуа, Р. Ферс, М. Фортес), відповідності дитинства визначеним соціальним функціям, як одного з вікових етапів життя (Г. Фігдер), концепція поділу історії дитинства на періоди Л. де Мосса, концепції історичного походження періодів дитинства П. Блонського,

Д. Ельконіна, а також історико-етнографічний підхід у межах “етнографії дитинства” І. Кона. Усі ці концепції зробили істотний внесок у дослідження дитинства та особливостей соціокультурних характеристик дітей-сиріт [3; 4; 9; 10; 11; 13].

Система соціальної підтримки дітей-сиріт у контексті сучасної соціальної політики Української держави створюється завдяки результатам робіт зарубіжних та українських дослідників, які вивчали різні сторони, що характеризують становище дітей у суспільстві. Це праці Г. Бобришевої, Л. Волинець, М. Лукашевич, О. Гетта, Ж. Захарової, І. Іванової, Н. Комарової, О. Коваленко, І. Пеші, О. Сіротченко, Л. Сидорової, С. Стівенсона, І. Оіпової, О. Петрової, О. Топоркової, Л. Філіпової та ін. [1; 2; 4; 5; 6; 7; 8; 9; 10; 12]. Вивчення в цих роботах питань економічного неблагополуччя сімей, причин дитячої зайнятості та дитячого жебрацтва, соціальні детермінанти підліткової агресії, соціальний захист підлітків є основою створення цілісної сучасної системи соціальної підтримки дітей-сиріт.

Метою нашого дослідження є історико-соціологічний аналіз сирітства, зміна характеру сирітства як соціокультурного явища та вивчення факторів, які мали найбільший вплив на трансформацію сирітства. Виділяючи невирішені частини загальної проблеми, завданнями нашої статті є дослідження генезису соціальної підтримки дітей-сиріт, визначення соціального сирітства в контексті сучасної української соціальної політики.

За всіх часів сиротою вважалася людина, яка залишилася без опіки, засобів до існування, залежних, безрідних. Сиротами за наявності живих батьків у часи Київської Русі частіше за все ставали незаконнонароджені (байстрючні) діти, всиновлення яких власними батьками було заборонено. Особливу цікавість в історичному екскурсі сирітства становить співпадіння сплесків сирітства із збільшенням девіацій у суспільстві: дитячої злочинності, жебрацтва та проституції. Так, у роботах з дитячої злочинності другої половини ХІХ – початку ХХ ст. С. Гогеля і М. Гернети увага зосереджена на виявленні причин її зростання, серед яких головною називалося сирітство. У рамках вивчення дитячого алкоголізму дослідники початку ХХ ст. заговорили про сирітство при живих батьках, що надалі фахівцями з соціальної роботи кінця ХХ ст. стане визначатися терміном “соціальне сирітство” [12].

Розглядаючи генезис системи соціальної підтримки дітей, необхідно відмітити, що в античному світі не існувало спеціальних закладів для утримання та виховання сиріт, їх вважали рабами тих, хто їм надав прихисток. Суттєво змінився погляд на сирітство та їх положення в суспільстві лише з поширенням у більшості країн Європи християнської релігії. З’являються основи системи соціальної допомоги: орантотрофії (будинки, де кормили сиріт), бретотрофії (виховні будинки) [12].

Глибинні перетворення в духовному житті європейського суспільства епохи Відродження характеризуються появою нових філософських систем,

заснованих на інтересі до реального життя, людини, до її призначенню і місцю в суспільстві. Уперше висловлюється думка про те, що призначення суспільства полягає не стільки в подачі милостині, скільки в наданні гуманної підтримки.

Зміна курсу в державній політиці та суспільній свідомості зумовлена становленням нового, більш гуманного й демократичного погляду на цивільні права дітей-сиріт, були закладені ідеями французьких мислителів Ж.-Ж. Руссо, Ф. Вольтер, Ш. Монтеск'є, Д. Дідро та прийнятої в 1793 р. французьким Конвентом “Декларацією прав людини”. Нова законодавча політика сприяла розвитку суспільної думки в галузі соціальної допомоги. Осмислення людини як позачасового та культурно-історичного феномена приводить до поняття права людини і рівності всіх людей. На цій ідеологічній основі виникають гуманістичні вчення, які вплинули на появу основних напрямів суспільної підтримки, остаточно сформувалися в ХХ столітті. Уперше визначено суб'єкт допомоги, його правові та діяльні повноваження, а також окреслено коло проблем, які потребують втручання з боку держави [10; 12].

На початку ХХ ст. на Заході утворилася чітка система соціальної допомоги, що включала в себе сформовані соціальні інститути державного, громадського піклування та приватної благодійності. Спонтанна робота поступово виробляє певні організаційні форми соціальної допомоги, змушує здійснювати пошук моделей допомоги не тільки оперативного, але й превентивного довготривалого характеру. Такими заходами стали страхування, лікування, виховання і освіта. Такі заходи були представлені кінцевими цілями пристосування системи соціальної підтримки до вимог і умов більш широкої зовнішньої системи, серед яких глобалізація культури, реалізація прав людини тощо [12]. В основі західних моделей допомоги лежать принципи та ідеї християнства і антропологічного гуманізму, що формують суспільну свідомість і визначають організаційні форми підтримки дитини-сироти в суспільстві на всіх етапах його розвитку.

Особливим поштовхом для поширення та розвитку нових гуманістичних критеріїв у країнах Західної Європи стало укорінення понять і законів “держави соціального благоденства” в 40 – 70 роках минулого століття. Саме тоді європейське суспільство постало перед необхідністю проведення в життя законів про права своїх громадян на особистісному рівні, на основі індивідуального підходу до кожної людини, що становить суть сучасної соціальної політики європейських держав. На зміну старій парадигмі “Повноцінна більшість – неповноцінна меншість” приходять нова – “Єдине співтовариство, що включає людей з різними проблемами”. За такого розуміння інтеграція дітей соціальних сиріт у соціум стає провідною тенденцією, що базується на дотриманні їх прав і стає новою філософією життя.

Етапи розвитку геополітичного, культурного, етнічного простору західної цивілізації вплинули на відтворення суспільного життя на землях,

які територіально входять у межі сучасної України. Історична реконструкція ціннісних орієнтацій у культурно-історичному процесі становлення та вдосконалення вітчизняної системи соціальної допомоги дітям-сиротам розкриває своєрідність і оригінальність підходів в оформленні інститутів суспільної підтримки.

У дохристиянській Київській Русі турбота про сиріт була організованою і регулярною, вона була традиційною “народною турботою” й лежала на “усьому світі”. У IX – XIII ст. обов’язки з підтримки дітей, позбавлених батьків, частково брала на себе родина. Подібна турбота була зумовлена багатодітністю сім’ї цього періоду, при якій приймальна дитина не чинила істотного впливу на сімейний бюджет. Більше того, численність сім’ї була гарантією її економічної та господарської стабільності.

Прийняття християнства в Київській Русі сприяє підвищенню ролі релігії у прояві милосердя до дітей-сиріт у давньоруському суспільстві. Величезну роль у становленні благодійної діяльності зіграли монастирі. Перетворення чернечого релігійного служіння в практичну школу доброзвичайності і духовності, де, за словами Л. Філіппової, основою стало вміння віддавати всього себе на загальну справу, навик до посиленої праці і звичка до суворого порядку в заняттях, помислах і почуттях надало розвиток основних напрямків допомоги і підтримки в Київській Русі в X – XII ст.: княжої, церковно-монастирської, парафіяльної та милостині [12].

Поступово в розвитку суспільного піклування стали більш чітко визначатися дві форми ініціатив: перша – продовження традицій особистого благодіяння і покровительства; друга – посилення і вдосконалення масштабів державного громадського піклування при збереженні чільної ролі церкви. У громадській свідомості все наполегливіше затверджується ідея про необхідність пошуку нових підходів до боротьби з соціальними недугами, не обмежуючись приватної благодійністю і що склалися вже формами церковного і монастирського піклування [12].

Етап в історії соціального захисту, що розпочався наприкінці XVI ст. – початку XVII ст., коли для німеччин і сиріт у кожному українському місті, у селі були збудовані будинки для їхнього притулку, які згодом отримали назву шпиталів. У деяких містах шпиталі утримувалися на гроші, які одержували за користування міською вагою, за переїзди через мости, переправу поромом тощо. Крім шпиталів, які утримувалися на громадські кошти, були в Україні й шпиталі, існування яких забезпечувалося за рахунок заповітів заможних осіб. Усі вони мали за мету опікуватися німеччинами та сиротами. Дослідник історії Слобожанщини Дмитро Багалій відзначав широке розповсюдження в XVII ст. на Харківщині приходських шпиталів-богаділень та інших благодійних установ [9].

Модернізація економіки зумовила в XX ст. зміни в соціально-етнічній структурі, урбанізацію, класову боротьбу та інші процеси, що супроводжувалися гострими соціальними проблемами. І хоча в їх основі були

глибокі класові й економічні корені, патріотичні сили намагалися послабити їхні важкі наслідки, займалися благодійництвом. Так, свого часу в Києві було створено Товариство сприяння початковій освіті, споруджено Народну аудиторію, де проводилися публічні читання, організовувалися богадільні, які не мали родин і засобів для існування (нині ці будинки – справжні палаци). У них самотні й німі знаходили притулок, харчування, підтримку. Кожна етноконфесійна громада в Києві мала певні заклади. У них опікувались самотніми людьми, надавали медичну та іншу допомогу бідним. У Календарі-довіднику Києва майже на 50 сторінках перелічуються лише благодійні заклади міста. Це була розгалужена система та мережа таких установ: губернське опікунство дитячих притулків, опікунство дітей військових чинів, ліга захисту дитинства, товариства надання допомоги бідним, денних притулків для дітей робітничого класу. Безкоштовні школи, лікарні, притулки, богадільні, нічліжки були справою честі, допомагали злидненню уникати передчасної фізичної смерті [4].

У 1920 р. остаточно сформувалися основні структурні елементи радянської моделі соціального забезпечення. В 1950-і рр. складається уніфікована система інтернатних установ для дітей, опинилися без піклування батьків. Ця система має відомчу основу: Міністерство охорони здоров'я займається будинками дитини для малюків; Міністерство освіти відає дитячими будинками та інтернатами. Вибір форми влаштування дитини, що опинився сиротою, залежав від його віку, стану здоров'я та поведінки. Особисті інтереси дитини та її родинні зв'язки практично не враховувалися, тому навіть рідні брати і сестри могли опинитися в різних дитячих установах. Дана система соціальної допомоги з деякими змінами і доповненнями проіснувала аж до 1991 р. У СРСР склалася і діяла протягом більше 75 років державна система освіти та соціального забезпечення дітей-сиріт, представляє собою мережу інтернатних установ закритого типу різновідомчих підпорядкування чи дитячих будинків; на державному рівні не була прийнята соціальна модель адаптації дітей-сиріт.

Усе це створило практично нездоланий бар'єр між дітьми, які знаходяться в умовах установ закритого типу і навколишнім світом. Прагнення держави радянського періоду на рівні соціальної політики, до ізоляції дитини-сироти в особливому соціумі, призвело до утворення величезної кількості дітей-маргіналів, соціальних сиріт, знизило загальний моральний рівень суспільства, позначило різкі протиріччя з проголошеними соціальними цілями, високими ідеалами гуманізму.

За роки радянської влади в Україні було створено ефективну й доступну систему державної освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення і страхування. Досвід у цих сферах суспільного життя – матеріал для теоретичної і методологічної основи соціальної роботи в сучасних умовах. Вони вимагають критичного аналізу, об'єктивної оцінки і творчого розвитку. Минуле століття з його соціальними катаклізмами, зрушеннями в усіх сферах



життєдіяльності людей могутнім катком пройшлося по народному організму. Порушено природну структуру соціуму, відбулися зміни в укладі життя, світогляді, культурі, психології мас. Якщо в багатьох країнах Заходу процеси індустріалізації, урбанізації, руйнування селянської культури тривали століття і відбувалися відносно плавно, то в Україні вони здійснювалися швидкими темпами, в екстремальних умовах, що зумовило напружений, стресовий характер суспільного розвитку.

Позитивні зміни у ставленні суспільства до дітей-сиріт спостерігаються в 1990-і рр. Саме в цей період відбувається розробка та реалізація нової концепції соціального захисту населення, формується нова державна соціальна політика щодо сиріт – від ізоляції до інтеграції, розробляються програми деінституціалізації та соціальної адаптації вихованців сирітських установ. Проблема майбутнього людства зводиться головним чином до з'ясування перспектив виживання і розвитку в умовах складних і різнобічних трансформацій, які зачіпають всі країни і континенти в ХХІ ст.

Проте варто зазначити, що система виховання в державних установах практично виключає трудове виховання – ключовий елемент особистої й професійної соціалізації, здатний допомогти адаптації до життя поза інтернатом. При цьому відсутні умови для формування навичок самостійності, самообслуговування, виховання відповідальності за себе, свої вчинки, за інших, у тому числі за своїх молодших братів і сестер. Діти живуть на повному державному забезпеченні, якимось одягнені, взуті, нагодовані, забезпечені державними гарантіями й пільгами, субсидіями. Діти-сироти рідко мають мотивацію до навчання, праці. Їм щомісяця видають гроші на кишенькові витрати; їм, єдиним, забезпечуються державні гарантії: безкоштовне навчання, працевлаштування, надання житла, організація відпочинку та оздоровлення [4]. Тому державна політика щодо дітей-сиріт і соціального сирітства загалом повинна мати на меті розробку дієвих механізмів соціалізації та адаптації до дорослого життя цих дітей.

Створення сучасної цілісної системи ознак соціального сирітства стало можливим завдяки результатам роботи російських та українських дослідників, які вивчали різні сторони, що характеризують становище дітей у суспільстві. Це праці Г. Бобришевої, Л. Волинець О. Гетта, Ж. Захарової, І. Іванової, Н. Комарової, О. Коваленко, І. Пеши, О. Сіротченко, Л. Сидорової, С. Стівенсона, І. Осіпової, О. Петрової, О. Топоркової, Л. Філіпової та ін. [1; 2; 5; 6; 7; 8; 9; 10; 12]. Вони присвячені причинам дитячої зайнятості та дитячого жебрацтва, специфіки життя вуличних дітей у умовах тіньових міських громад, соціальні детермінанти підліткової агресії, виховним питанням, соціальному захисту підлітків та ін. Вивчення проблем економічного неблагополуччя сімей, рівня психічної тривожності у дітей, які проживають у неблагополучних родинах, а також у родинах, де у зв'язку

із заклопотаністю батьків роботою та власною кар'єрою вихованню дітей відводиться мінімум уваги та інших проблем дітей сиріт сприяють пошуку шляхів та методів профілактики соціального сирітства.

Незважаючи на велику кількість робіт, так чи інакше пов'язаних із проблематикою соціального сирітства, ця тема недостатньо розроблена теоретично і до цього часу є прерогативою емпіричних досліджень, які фіксують свою увагу на різних проявах соціального сирітства. У дослідженнях соціальне сирітство розглядається, в основному, в аспекті неблагополуччя, як родини, так і суспільства, поза характеристикою його стану в цілому в соціумі, поза визначеним соціокультурним контекстом пострадянського суспільства. Підхід, означений межами родинної кризи, визначає пошук рішень даної проблеми не з вихідної точки їх появи й розвитку, а безпосередньо з факту негативних наслідків: жебрацтва дітей, дитячої злочинності та проституції. Вивчення генезису системи соціальної підтримки дітей-сиріт у контексті сучасної соціальної політики української держави, дитинства і соціокультурного сирітства як соціокультурного явища є доцільним тому, що дає можливість вивчати дитинство, і відповідно до цього, соціальне сирітство, більш поглиблено, що дозволяє виявити найбільш вагомні фактори, які обумовлюють прогресуюче зростання масштабів цього явища і визначити заходи, які могли б цьому протидіяти.

Розглядаючи генезис системи соціальної підтримки дітей-сиріт, необхідно відмітити, що соціальне сирітство подано в аспекті соціології дитинства, а саме в широкому соціокультурному контексті. У дослідженнях соціальне сирітство розглядається, в основному, в аспекті неблагополуччя як родини, так і суспільства, поза характеристикою його стану в цілому в соціумі, поза визначеним соціокультурним контекстом суспільства. Підхід, означений межами родинної кризи, визначає пошук рішень даної проблеми не з вихідної точки їх появи й розвитку, а безпосередньо з факту негативних наслідків: жебрацтва дітей, дитячої злочинності та проституції. Вивчення генезису соціальної підтримки дитинства і соціального сирітства як соціокультурного явища є доцільним тому, що дає можливість вивчати дану проблему більш поглиблено – розглядати не дитинство в соціумі, а сам соціум у світі дитинства.

Незважаючи на успішне вирішення багатьох суспільних задач у сучасному державному управлінні України, розширення меж реалізації людських можливостей, масштаби соціального сирітства не зменшуються, а зростають, воно набуває нового вигляду та різноманітних форм. Окрема проблема, яка стосується ситуації сучасної соціальної політики країни, полягає в тому, щоб виявити генезу та найбільш вагомні фактори, які обумовлюють прогресуюче зростання масштабів соціального сирітства і визначити заходи його профілактики.

## Література:

1. *Захарова Ж. А.* Замещающая семья : науч.-метод. пособие / Ж. А. Захарова, И. И. Осипова. – М., 2005.
2. *Коваленко О. О.* Соціальне сирітство як соціокультурний феномен : дис. ... к.соц.н. : спец. 22.00.03 / О. О. Коваленко ; НАН України ; Ін-т соціології. – К., 2006. – 212 с.
3. *Кон И. С.* Ребёнок и общество: историко-этнографическая перспектива / И. С. Кон. – М. : Наука, 1988. – 270 с.
4. *Лукашевич М. П.* Теорія і методи соціальної роботи : навч. посіб. для вузів / М. П. Лукашевич, І. І. Мигович. – 2-е вид., доп. і випр. – К. : МАУП, 2003. – 168 с.
5. *Осипова И. И.* Социальное сиротство: теоретический анализ и практика преодоления / И. И. Осипова. – Н. Новгород : НИСОЦ, 2009. – 208 с.
6. *Петрова А. В.* Социальное сиротство как фактор детской преступности в России во второй половине XIX – начале XX вв. / А. В. Петрова // Преступность в России: история формирования и возможные перспективы : материалы 40-й Всеросс. заоч. научн. конф. ; под ред. С. Н. Полторака. – СПб. : Нестор, 2013.
7. *Сіротченко Т. А.* Демографічна політика та соціальне сирітство: аналіз та прогноз сучасної ситуації / [Т. А. Сіротченко, О. М. Гетта, А. О. Бобришева, О. А. Топоркова] // Здоровье ребенка. – 2011. – №3 (30).
8. *Сидорова Л. К.* Организация и содержание работы с детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей: Методическое пособие / Л. К. Сидорова. – М., 2006.
9. Соціальне сирітство в Україні: експертна оцінка та аналіз існуючої в Україні системи утримання та виховання дітей, позбавлених батьківського піклування / [Л. С. Волинець, Н. М. Комарова, О. Г. Антонова-Турченко та ін.]. – К. : ДЦСМ, 1998. – 120 с.
10. Соціальний захист у зарубіжних країнах [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pilga.in.ua>.
11. *Фигдор Г.* Дети разведенных родителей: между травмой и надеждой: Психоаналитическое исследование / Г. Фигдор. – М. : Наука, 1995. – 376 с.
12. *Филиппова Л. Н.* Социальное сиротство в современном Российском обществе (социально-философский анализ) : автореф. / Л. Н. Филиппова. – Ростов-н/Д, 2004.
13. *Эльконин Д. Б.* Детская психология / Д. Б. Эльконин. – М. : Просвещение, 1960. – 328 с.

Надійшла до редколегії 14.04.2014 р.

*П. М. РОССОХАТСЬКИЙ*

## **ОСНОВНІ НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ МОЛОДІ**

*Розглянуто сучасні проблеми соціального захисту молоді в Україні. Узагальнено закордонний досвід соціального захисту молоді. Запропоновано низку пропозицій, спрямованих на подолання криз у цій сфері.*

**Ключові слова:** соціальна політика, молодь, соціальний захист, молодіжна зайнятість, соціальний захист молоді, соціальна робота.

*In the article are the modern problems of social protection of youth in Ukraine. Summarizes the 11 international experience of social protection of youth. A number of proposals aimed at overcoming the crisis in this area.*

**Key words:** social policy, youth, social protection, youth employment, social security of youth, social work.

Посилення селективного характеру політики зайнятості вимагає приділення особливої уваги в межах загальної системи соціального захисту тим категоріям економічно активного населення, які найшвидше виштовхуються з ринку праці, зокрема, це молодь. Саме на ринку праці реформування економіки найбільше зачіпає її інтереси. Тому покращання становища молоді на ринку праці, який забезпечує реалізацію творчого і трудового потенціалу, а також належний добробут працівників є одним з головних напрямів соціального захисту її соціально-економічних прав та інтересів.

Важливою проблемою в контексті соціального захисту молоді є розвиток гуманітарної сфери, зокрема освіти, науки, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, відпочинку і туризму. Ці напрями розвитку людського капіталу сприяють забезпеченню соціального добробуту людини на всіх етапах її життєдіяльності, стануть надійною основою її самозахисту.

Теоретичною основою досліджень у сфері державного управління соціального захисту молоді залишаються в центрі постійного наукового інтересу багатьох українських і закордонних науковців. Серед них: В. Гайдуцький, І. Гнибіденко, Е. Лібанова, О. Палій, А. Скуратівський, А. Сіленко, С. Алупко та ін.

Метою статті є огляд сучасних проблем соціального захисту молоді як однієї з категорій державного управління.

Молодь вимагає з боку держави особливого соціального захисту, оскільки вона є основним джерелом поповнення економічно активного

населення. У сучасній Україні молоді люди у віці 15 – 35 років становлять близько 19 % її населення [5 с. 25]. Саме в молоді роки людини відбуваються соціальні та демографічні події, які визначають її подальше життя: закінчення навчання у школі, вибір професії та отримання початкової професійної освіти, початок самостійної трудової діяльності, створення сім'ї, народження дітей. У цьому віці молодь набуває професійно-трудового та соціального статусу в суспільстві.

Забезпечення соціальної гармонії в країні безпосередньо пов'язано з вирішенням державою найгостріших проблем суспільства – зайнятості населення й підвищення рівня його життя. Зайнятість населення має бути гарантом у забезпеченні кожним працівником свого добробуту, відповідного до трудового вкладу знань і здібностей. Сьогодні молодь є однією з категорій економічно активного населення, що прискореними темпами втрачає можливості для самореалізації на ринку праці. Кон'юнктура українського ринку праці значною мірою залежить від стану та динаміки його молодіжного сектора. Тому молодіжна зайнятість набула особливої актуальності, а ще більше непокоять її наслідки для майбутнього української економіки. Нині молодіжний сектор у сфері зайнятості (порівняно з іншими секторами) визначається певними особливостями:

- значне зменшення чисельності молоді в усіх галузях економіки, особливо в науці та науковому обслуговуванні;

- постійне збільшення молодіжного безробіття як відкритого, так і прихованого (40 % безробітних – молодь). Причому три чверті серед молодих безробітних – жінки;

- посилення напруженості в первинному працевлаштуванні молоді;

- соціально-професійна переорієнтація молоді на працю поза державним сектором;

- інтенсифікація трудової діяльності за вторинними видами діяльності: поєднання водночас декількох робіт, додаткова робота під час навчання у стаціонарних відділеннях навчальних закладів різного типу, самозайнятість тощо;

- розширення прикладання праці у сфері прихованої зайнятості, яка для молоді приваблива з точки зору мобільності, ризику, свободи від службових обов'язків і потребує до того ж найчастіше не спеціальної професійної підготовки, а тільки певних навичок;

- загальне збільшення пропозиції робочої сили серед молоді, зокрема, внаслідок звуження можливостей батьків допомагати дітям.

Причинами цього є, зокрема, недостатня професійна орієнтація на ринку праці молоді, низький рівень профпідготовки, відсутність досвіду практичної роботи, а також відмова від централізованого розподілу випускників вищих і середніх навчальних закладів та нерозробленість сучасного ефективного механізму регулювання працевлаштування [5, с. 30]. Дослідження показують, що проблеми молоді на ринку праці зумовлені

особливостями її соціального стану та трудової поведінки: рівень освіти, наявність професії або кваліфікації; низька адаптивність та вразливість до економічного та соціального оточення; підвищені вимоги щодо працевлаштування (престижу, заробітку), змісту, характеру та умов праці; висока професійна і територіальна мобільність, які зумовлені неусталеністю та слабкістю економічних і соціальних зв'язків. Молодіжна зайнятість має велике значення для перспективного розвитку ринку праці та економіки держави взагалі. Специфіка молодіжних ресурсів праці, які визначаються високим рівнем фізичної енергії, бажанням до найскорішої самореалізації, самоствердження, самовизначення в житті, полягає в тому, що молодь у той же час є однією з найбільш вразливих соціальних груп, зокрема, через відсутність достатнього професійного та соціального досвіду, і через це молодь є менш конкурентоспроможною. У контексті молодіжної зайнятості постає питання взаємовідповідності виду зайнятості й отриманої професійної освіти. Фахівці, що досліджують цю проблему, роблять наступні висновки:

– відбувається “розмивання” професійного поля, професійної культури, руйнація освітньо-професійної структури суспільства як основи соціальної структури;

– питання попиту і пропозиції не досить уважно вивчаються освітніми закладами, Міністерством освіти і науки при формуванні кадрового потенціалу;

– виникає стурбованість щодо якості професійної освіти, рівня її спеціалізації та соціально-економічних обґрунтувань кількості фахово підготовлених кадрів для певних галузей.

Слід зазначити, що загалом кількісні параметри потенціалу освіти України виглядають непогано серед країн світу. Але за рівнем фінансового забезпечення цієї важливої сфери соціально-економічної діяльності Україна не набагато випереджає найменш розвинуті держави.

Світовий досвід свідчить, що витрати на освіту повинні становити не менш 5 % від ВВП, а експертами ЮНЕСКО мінімально можлива частка витрат держави на освіту визначена на рівні 3,5 %. За їх недотримання неминучим стане розпад інфраструктури освітньої системи [3].

Слід підкреслити, що соціальний захист молоді, на відміну від соціального захисту інших найбільш вразливих груп населення (пенсіонери, жінки, інваліди і ін.) пов'язаний у першу чергу не із забезпеченням прожиткового мінімуму в умовах незайнятості, а навпаки – зі створенням найбільш сприятливих умов для їх працевлаштування. Тому будь-які програми, що фінансуються із соціальних фондів, не тільки спрямовані на підвищення зайнятості серед молоді, але й пов'язані зі створенням нових робочих місць (наприклад, стимулювання самозайнятості та підприємницької діяльності серед безробітних). Необхідно змінити ставлення до соціального захисту молоді. Соціальну допомогу мають адресно отримувати тільки ті, для кого вона є джерелом існування, – інваліди, сироти, діти з багатодітних сімей тощо.

Вирішення проблем соціального захисту молоді потребує диференційованого підходу, відповідно до якого молодь повинна розглядатися як неоднорідне соціальне утворення, що складається з відносно відокремлених груп, які формуються під дією таких факторів, як віковий та статевий склад, освітній та професійно-кваліфікаційний рівень, соціальний статус тощо. На нашу думку, для цілей соціального захисту доцільно виокремлювати такі молодіжні групи: група підлітків, що залишила навчання; група молодих людей з фізичними вадами (інвалідів); молоді жінки з дітьми; молодь, що була раніше зайнята у домашньому господарстві; безробітна молодь; молодь, що переходить від навчання до праці і потребує першого робочого місця. Для кожної з цих груп існує необхідність розробки відповідних програм працевлаштування з урахуванням особистих вимог молоді. Загалом, застосування диференційованого підходу дозволить підсилити адресність державних заходів соціальної підтримки молоді. Говорячи про спеціальні програми соціального захисту, орієнтовані на молодь, необхідно мати на увазі, що переважно вони повинні спрямовуватись на забезпечення зайнятості цієї категорії економічно активного населення. Слід зазначити, що акцент необхідно робити на первинне входження у трудове життя та на професійну реабілітацію тих, хто вже втратив роботу. Як відзначають експерти МОП, безробіття серед молоді зростає значно швидше, ніж серед працездатного населення в цілому. Ця проблема гостро стоїть не тільки в Україні, а й у таких високорозвинених країнах, як США, Великобританія, Німеччина, Франція, Японія [1, с. 22]. Зростання безробіття, особливо серед випускників навчальних закладів, зумовлює недовикористання трудового потенціалу молоді і обмежує можливості здобуття нею економічної самостійності. Тому в розвинених країнах на обмеження безробіття націлені спеціальні заходи:

- створення робочих місць для молоді за рахунок державних дотацій; сприяння молодіжному підприємництву;
- розробка диференційованих за віком програм зайнятості (Болгарія);
- здійснення раннього професійного відбору та профорієнтації (Німеччина);
- субсидування підприємств у промисловості і торгівлі, які надають молодим людям можливість після школи проходити піврічне стажування, отримуючи водночас мінімальний розмір заробітної плати (Австралія);
- виділення спеціальних урядових фондів муніципальним властям для спрямування на організацію професійної підготовки молоді, яка не має роботи, причому профпідготовка поєднується з виробничою діяльністю (Данія);
- заохочення підприємців брати на роботу молодь у віці від 16 до 26 років на строк до двох років шляхом надання певних пільг у вигляді зниження розмірів внесків з цього підприємства на соціальне забезпечення (Іспанія, Франція).

Програми зайнятості для молоді невіддільні від програм професійного навчання. Насамперед необхідно виділити всі напрями діяльності, пов'язані з першим працевлаштуванням молоді. В Україні необхідно впроваджувати заходи, спрямовані на полегшення переходу молодих людей від школи до трудового життя. Тут доцільно було б використовувати позитивний практичний досвід інших держав. Вирішення проблем соціального захисту молоді на ринку праці можливе шляхом впровадження комплексної системи заходів, що має на меті покращання працевлаштування молоді та її захисту від безробіття. Така система, передовсім, повинна орієнтуватися на таке:

- збереження наявних і створення нових робочих місць;
- організацію диференційованої за групами молодих людей професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації відповідно до їх здібностями та кон'юнктури ринку праці;
- державне гарантування першого робочого місця;
- рішучу і прискорену зміну моделі освіти і виховання з метою посилення соціальної адаптації молоді;
- створення мережі недержавних служб зайнятості;
- розробку системи надання безробітній молоді короткострокових кредитів для заснування власної справи, заснованої на принципі подачі заявки;
- сприяння з боку держави переходу молодих кадрів у сферу малого бізнесу;
- організування тимчасової (сезонної) зайнятості молоді, в тому числі у вільний від навчання час, що дозволить їй набути професійних знань та навичок для отримання постійного робочого місця;
- активізацію роботи центрів соціальної служби для молоді, які формують і реалізують певну систему надання соціально-психологічної допомоги молодим людям, насамперед тим, хто її втратив або шукає вперше.

Окремим напрямом соціального захисту молоді, заснованим на широкому поєднанні активних та пасивних форм, є захист молоді сім'ї. Адже низький рівень соціального захисту молодих сімей, окрім іншого, негативно позначається на демографічній ситуації в Україні.

Отже, можна зробити висновки, що молодь приблизно вдвічі частіше, ніж представники старших вікових категорій, опиняється в маргінальному становищі при виборі місця праці, непропорційно великою є її частка серед безробітних, найнижчими показниками характеризується рівень її доходів і стартові можливості отримання освіти та самоствердження. За умов формування ринкового середовища українська молодь вимагає особливої соціальної підтримки та соціального захисту як така, що перебуває в стані формування й утвердження життєвих позицій, становить понад половину працездатного населення держави, має свої орієнтації, інтереси і потреби, болісно відчуває на собі тягар економічної кризи та недостатність державних асигнувань на соціальні потреби. Водночас молодь – це майбутнє держави, а тому від забезпечення стартових умов її діяльності залежить подальший



розвиток нинішнього суспільства, а також майбутніх поколінь. Цими обставинами пояснюється актуальність дослідження проблем зайнятості та соціального захисту молоді на сучасному етапі національного державотворення України.

Таким чином, соціальна політика захисту молоді має будуватися не стільки на компенсаційних засадах, скільки на забезпеченні соціальних гарантій відповідним групам та створенні умов для якнайповнішої реалізації молоддю своїх інтересів і запитів.

#### Література:

1. *Гайдуцький П.* Фінансування соціальної політики / П. Гайдуцький, О. Подолєєва. – К. : Українська Академія державного управління, 2005. – 326 с.
2. *Лібанова Е. М.* Сім'я та сімейні відносини в Україні: сучасний стан і тенденції розвитку : монографія / Е. М. Лібанова, С. Ю. Аксьонова, В. Г. Бялковська ; Ін-т демографії та соц. дослідж. НАН України ; Укр. центр соц. реформ ; Фонд народонаселення ООН. – К., 2009. – 247 с.
3. *Орлов В. В.* Основні напрямки діяльності органів виконавчої влади як суб'єктів державного управління у сфері державної молодіжної політики в Україні / В. В. Орлов // Економіка та держава. – 2008. – № 3. – С. 75–77.
4. Соціальні проблеми працевлаштування молоді / О. М. Балакірева (кер. авт. кол.). В. В. Онікієнко, О. В. Валькована та ін. – К. : Держ. ін-т проблем сім'ї та молоді, 2004. – 144 с.
5. *Хмелярчук М. І.* Зайнятість і соціальний захист молоді : монографія / М. І. Хмелярчук ; НАН України ; Ін-т регіон. дослідж. – Л., 2003. – 126 с.

*Надійшла до редколегії 10.04.2014 р.*

## ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

- Андреев С. О.* докторант кафедри національної безпеки НАДУ, к.держ.упр., м. Київ
- Афанасьєва Ю. В.* аспірант кафедри політології та філософії ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Батюк А. А.* слухач ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Бєлова Л. О.* директор ХарПІ НАДУ, д.соц.н., проф., заслужений працівник освіти України, м. Харків
- Васильєв О. С.* здобувач кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Гайдученко С. О.* доцент кафедри менеджменту і маркетингу в міському господарстві ХНУМГ, к.держ.упр., м. Харків
- Гончаренко М. В.* доцент кафедри економічної теорії та фінансів ХарПІ НАДУ, к.держ.упр., доц., м. Харків
- Горєцький А. І.* здобувач кафедри наглядово-профілактичної діяльності Національного університету цивільного захисту України, м. Харків
- Гриневич В. В.* аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом НАДУ, м. Київ
- Даудова Г. В.* доцент кафедри політології та філософії ХарПІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Дорошенко В. С.* к.і.н., д.економіки, академік Української академії наук, м. Київ
- Дрешпак В. М.* завідувач кафедри інформаційних технологій та інформаційних систем ДРІДУ НАДУ, д.держ.упр., доц., м. Дніпропетровськ
- Жадан О. В.* професор кафедри управління персоналом та економіки праці ХарПІ НАДУ, д.держ.упр., доц., м. Харків
- Золотарьов В. Ф.* професор кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування, заступник директора з короткотермінового підвищення кваліфікації ХарПІ НАДУ, к.е.н., доц., м. Харків
- Коваленко Н. В.* ст. викл. кафедри економічної теорії та фінансів ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Козаченко Ю. П.* аспірант кафедри державного управління та земельного кадастру Класичного приватного університету, м. Запоріжжя
- Коленов О. М.* ст. викл. кафедри пожежної та рятувальної підготовки Національного університету цивільного захисту України, м. Харків
- Коновалов Л. С.* аспірант кафедри економічної теорії та фінансів ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Костенко В. О.* здобувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ, м. Дніпропетровськ
- Котуков О. А.* доцент кафедри політології та філософії ХарПІ НАДУ,

к.соц.н., доц., м. Харків

- Кравченко С. Г.* начальник відділу з питань містобудування та архітектури виконкому Люботинської міської ради, доцент кафедри урбаністики ХНУБА, к.держ.упр., м. Харків
- Криштанович М. Ф.* докторант кафедри європейської інтеграції і права ЛРІДУ НАДУ, к.держ.упр., м. Львів
- Кузнецова М. В.* аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ, м. Дніпропетровськ
- Кутьков В. П.* здобувач кафедри економічної теорії та фінансів ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Лазько О. М.* здобувач кафедри політології та філософії, ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Лопатченко І. М.* аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Лунячек В. Е.* завідувач сектору організації вечірньої форми навчання факультету підготовки магістрів державного управління ХарРІ НАДУ, д.пед.н., проф., м. Харків
- Маленко Г. Ю.* аспірант кафедри європейської інтеграції ОРІДУ НАДУ, м. Одеса
- Меляков А. В.* докторант кафедри соціальної і гуманітарної політики ХарРІ НАДУ, к.і.н., доц., м. Харків
- Мирна Н. В.* доцент кафедри права та європейської інтеграції ХарРІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Мирошниченко Т. В.* головний спеціаліст відділу європейської інтеграції та міжнародних виставок Департаменту зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної та інвестиційної діяльності Луганської ОДА, м. Луганськ
- Наконечний В. В.* доцент кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ, к.політ.н., м. Харків
- Олефіренко О. В.* викладач кафедри європейської інтеграції та права ЛРІДУ НАДУ, к.держ.упр., м. Львів
- Олефіренко С. В.* аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування ЛРІДУ НАДУ, м. Львів
- Онищенко Ю. М.* викладач кафедри захисту інформації факультету підготовки фахівців для підрозділів боротьби з кіберзлочинністю та торгівлею людьми ХНУВС, м. Харків
- Орлов О. В.* завідувач кафедри інформаційних технологій і систем управління ХарРІ НАДУ, д.держ.упр., доц., м. Харків
- Парамонов А. О.* аспірант кафедри політології та філософії ХарРІ НАДУ, чл.-кор. Інженерної академії України, заслужений будівельник України, м. Харків
- Россохатський П. М.* здобувач кафедри наглядово-профілактичної діяльності Національного університету цивільного захисту України, м. Харків
- Салієнко О. О.* здобувач кафедри політології та філософії ХарРІ НАДУ, викладач кафедри соціальних та правових дисциплін АВВ МВС України, м. Харків

- Статівка Н. В.* професор кафедри управління персоналом та економіки праці ХарPI НАДУ, д.держ.упр., доц., м. Харків
- Стрельцов В. Ю.* начальник управління інформатизації навчального процесу ХарPI НАДУ, к.держ.упр., доц., м. Харків
- Титаренко О. М.* ст. викл. кафедри інформаційних технологій та інформаційних систем ДРІДУ НАДУ, м. Дніпропетровськ
- Толкованов В. В.* директор Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування НАДУ, д.держ.упр., проф., м. Київ
- Хашиєва Л. В.* доцент кафедри політології та філософії ХарPI НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Хірамагомедов М. Г.* здобувач кафедри економічної політики та менеджменту ХарPI НАДУ, м. Харків
- Червякова О. В.* докторант кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування ХарPI НАДУ, к.держ.упр., м. Харків

**CONTRIBUTORS**

- Afanasiyeva Iu. V.* Postgraduate student, Philosophy and Politology Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Kharkiv
- Andreiev S. O.* Doctoral student, National Security Department, National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, PhD of Public Administration, Kyiv
- Batiuk A. A.* MPA student, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Kharkiv
- Belova L. O.* Director of Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Honored Worker of Education of Ukraine, Doctor of Sociology, Professor, Kharkiv
- Chervyakova O. V.* Doctoral student, Regional Development and Local Self-Government Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, PhD of Public Administration, Kharkiv
- Haiduchenko S. O.* Associate professor, Management and Marketing in Urban Economy Department, O.M. Beketov Kharkiv National University of Municipal Economy, PhD of Public Administration, Kharkiv
- Honcharenko M. V.* Associate professor, Economic Theory and Finance Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, PhD of Public Administration, Associate Professor, Kharkiv
- Horetskyi A. I.* Seeker of a PhD degree, Supervision and Prevention Department, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv
- Hrynevych V. V.* Postgraduate student, Regional Administration, Local Government and City Administration Department, National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Kyiv
- Daudova H. V.* Associate professor, Philosophy and Politology Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, PhD of Public Administration, Kharkiv
- Doroshenko V. S.* PhD in History, Doctor of economics, academician of the Ukrainian academy of sciences, Kiev
- Dreshpak V. M.* Head of Informational Technologies and Systems Department, Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Doctor of Public Administration, Associate Professor, Dnipropetrovsk
- Khashyieva L. V.* Associate professor, Philosophy and Politology Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, PhD of Public Administration, Kharkiv
- Khiramahomedov M. H.* Seeker of a PhD degree, Economic Policy and Management Department Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Kharkiv
- Kolienov O. V.* Senior lecturer, Fire Safety Department, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv
- Konovalov L. S.* Postgraduate student, Economic Theory and Finance Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Kharkiv

- Kostenko V. O.* Seeker of a PhD degree, Public Administration and Local Self-Government Department, Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Dnipropetrovsk
- Kotikov O. A.* Associate professor, Politology and Philosophy Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, PhD in Sociology, Associate Professor, Kharkiv
- Kovalenko N. V.* Senior Lecturer of Economical Theory and Finances Chair of Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Kharkiv
- Kozachenko Iu. P.* Postgraduate student, Public Administration and Land Cadaster Department, Classic Privat University, Zaporizhzhia
- Kravchenko S. H.* PhD in Public Administration, Chief of the Division of Town Planning and Architecture Lyubotynskiy City Council of Kharkiv region, Associate Professor of department of urbanistics of Kharkiv National University of Civil Engineering and Architecture, Kharkiv
- Kryshchanovysch M. F.* Doctoral student, European Integration and Law Department, Lviv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, PhD of Public Administration, Lviv
- Kutkov V. P.* Seeker of a PhD degree, Economic Theory and Finance Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Kharkiv
- Kuznetsova M. V.* Postgraduate student, Public Administration and Local Self-Government Department, Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Dnipropetrovsk
- Lazko O. M.* Seeker of a PhD degree, Philosophy and Politology Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Kharkiv
- Lopatchenko I. M.* Postgraduate student, Social and Humanitarian Policy Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Kharkiv
- Luniachek V. E.* Head of Evening Training Department of MPA Faculty, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Doctor of Pedagogics, Professor, Kharkiv
- Malenko H. Iu.* Postgraduate student, European Integration Department, Odesa Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Odesa
- Meliakov A. V.* Doctoral student, Social and Humanitarian Policy Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, PhD in History, Associate Professor, Kharkiv
- Myrna N. V.* Associate professor, Law and European Integration Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, PhD in Public Administration, Kharkiv
- Myroshnychenko T. V.* Chief specialist of European Integration and International Exhibitions Office, Department of International Affairs, Foreign Economic and Investment Activity of Luhansk Regional State Administration, Luhansk
- Nakonechnyi V. V.* Associate professor, Regional Development and Local Self-Government Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, PhD in Politology, Kharkiv

- Olefirenko O. V.* Lecturer, European Integration and Law Department, Lviv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, PhD of Public Administration, Lviv
- Olefirenko S. V.* Postgraduate student, Public Administration and Local Self-Government Department, Lviv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Lviv
- Onyshchenko Iu. M.* Lecturer, Informational Security Department, Faculty for Training Specialists in Fighting Cybercrime and Human Trafficking, Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv
- Orlov O. V.* Head of Informational Technologies and Administration Systems Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Doctor of Public Administration, Associate Professor, Kharkiv
- Paramonov A. O.* Postgraduate student, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Associate Member of Engineering Academy of Ukraine, Honoured Builder of Ukraine, Kharkiv
- Rossokhatskyi P. M.* Seeker of a PhD degree, Supervision and Preventive Activity Department, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv
- Saliienko O. O.* Seeker of a PhD degree, Philosophy and Politology Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, lecturer of Social and Legal Disciplines Department, Academy of Internal Troops of Ministry of Internal Affairs of Ukraine, Kharkiv
- Stativka N. V.* Professor, Staff Management and Labour Economy Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Doctor of Public Administration, Associate Professor, Kharkiv
- Streltsov V. Iu.* Head of Training Process Informatization Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, PhD of Public Administration, Associate Professor, Kharkiv
- Tolkovanov V. V.* Director of the Institute for Problems of Public Administration and Local Self NAPA, PhD of Public Administration, Professor, Kyiv
- Tytarenko O. M.* Senior lecturer, Informational Technologies and Systems Department, Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Dnipropetrovsk
- Vasyliiev O. S.* Seeker of a PhD degree, Regional Development and Local Self-Government Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Kharkiv
- Zhadan O. V.* Professor, Staff Management and Labour Economy Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Doctor of Public Administration, Associate Professor, Kharkiv
- Zolotariov C. F.* Professor, Regional Development and Local Self-Government Department, Deputy Director on Short-Term In-Service Training, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, PhD of Economics, Associate Professor, Kharkiv

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**Збірник наукових праць № 1 (45)**

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	<i>Т. В. Кузнякава</i>
Коректор	<i>Т. В. Кузнякава</i>
Ком'ютерна верстка	<i>Л. О. Петренко</i>

Підписано до друку 30.05.2014. Формат 60x84<sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Папір офсетний. Гарнітура  
Таймс. Друк офсетний. Умовн. друк. арк. 19,53. Обл.-вид. арк. 20,85.  
Тираж 300 прим.

Видавництво Харківського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президентіві 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: [наука@kbuara.kharkov.ua](mailto:наука@kbuara.kharkov.ua)  
Віддруковано з оригінал-макета в ТОВ “Оберіг”  
61140, м. Харків, просп. Гагаріна, 62, к. 97.