

ISSN 1684-8489

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**Харківський регіональний інститут  
державного управління**

# **АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ № 2(46)**

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

*Рекомендовано до друку Вченою радою Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, протокол № 12/199 від 16.12.2014 р.*

**Редакційна колегія:**

д.соц.н., проф. *Л. О. Бєлова* (голов. редактор); д.філос.н., проф. *В. В. Корженко* (заст. голов. редактор); д.держ.упр., проф. *В. Б. Дзюндзюк* (відп. секретар); д.соц.н., проф. *В. С. Бакіров*; д.ю.н., проф. *Ю. П. Битяк*; д.держ.упр., проф. *М. М. Білінська*; д.держ.упр., проф. *В. Г. Бульба*; д.політ.н., с.н.с. *К. О. Ващенко*; д.держ.упр., проф. *Д. В. Карамішев*; д.держ.упр., проф. *Ю. О. Куц*; д.держ.упр., проф. *О. В. Орлов*

**Іноземні члени редакційної колегії:**

PhD у сфері комунікацій *О. Горелік* (США); PhD у сфері соціальних наук *В. Смалькіс* (Литва); д.інж.н. *М. Халіняк* (Польща); габілітований д.ю.н. *М. Шевчак* (Польща)

**Актуальні проблеми державного управління :** зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Magistr”, 2014. – № 2 (46). – 320 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. – Kharkiv : Publisher of KRI NAPA “Magistr”, 2014. – № 2 (46). – 320 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>Жадан О. В.</i> Механізм державного моніторингу соціально-трудових відносин: теорія та практика формування .....	7
<i>Дубінська В. О.</i> Теоретичні засади дослідження політичного лідерства в системі державного управління .....	14
<b>МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ</b> .....	22
<i>Ромін А. В.</i> Механізми державного реформування системи управління вищими навчальними закладами .....	22
<i>Ульянченко Ю. О., Косенко А. В.</i> Державна політика щодо розвитку інфраструктури аграрного ринку .....	27
<i>Кучерява К. Я.</i> Кооперація в аграрному секторі економіки України як об'єкт державного регулювання .....	34
<i>Гарбариніна В. Ю.</i> Сутність і принципи впровадження державно-приватного партнерства в Україні .....	43
<i>Журба О. О.</i> Особливості застосування механізму державно-приватного партнерства в діяльності туристичних підприємств .....	49
<i>Коновалов Л. С.</i> Механізм контролю якості державного аудиту ефективності використання публічних коштів .....	59
<i>Нарожний С. М.</i> Теоретичні засади організації державно-приватного партнерства .....	67
<i>Сисоєва С. І.</i> Механізми управління туристичним бізнесом в Україні .....	75
<i>Тірусь Б. Ю.</i> Стратегічні напрями модернізації економіки на державному рівні .....	80
<b>РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ</b> .....	89
<i>Ворона П. В., Костіна Н. А.</i> Досвід проектної діяльності органів місцевого самоврядування Полтавської області в рамках Всеукраїнського конкурсу проектів і програм розвитку місцевого самоврядування за період 2011 – 2014 рр. ....	89
<i>Гончаренко М. В.</i> Податок на нерухомість як джерело зміцнення фінансової самостійності місцевого самоврядування: вітчизняні реалії та зарубіжний досвід .....	100
<i>Котковський В. Р.</i> Особливості місцевих співтовариств як політико-соціальних акторів .....	108
<i>Кравченко С. Г.</i> Державна політика щодо екологічних аспектів територіального розвитку .....	115
<i>Шпортюк Н. Л.</i> Концептуальне осягнення місцевого самоврядування в Європейській муніципальній науці: досвід для України .....	122
<i>Коняєв Є. А.</i> Міське самоврядування Слобожанщини: проблеми позиціонування в управлінській системі другої пол. XVII – поч. XVIII ст. ....	130
<i>Торгалю Т. О.</i> Механізми формування та реалізації проектів регіонального розвитку як об'єкт державного управління .....	139
<i>Шапоренко Д. Е.</i> Формування умов становлення ринку праці в регіональних програмах .....	147

<b>ПОЛІТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ</b> .....	156
<i>Майстро С. В., Труш О. О.</i> Нормативно-правовий механізм державного управління системою цивільного захисту в Україні .....	156
<i>Червякова О. В.</i> Правові заходи щодо створення підґрунтя розвитку механізмів трансформації державного управління в умовах суспільних змін ....	163
<i>Солюха М. Т.</i> Формування правового механізму державного регулювання використання водно-ресурсного потенціалу України: історичний аспект .....	171
<i>Білоконь М. В.</i> Суспільство та держава в контексті інтеграції соціально-політичних систем .....	182
<i>Красіловська З. В.</i> Деякі аспекти медіації у країнах Митного Союзу .....	190
<i>Федорук Є. І.</i> Лідерська компетентність як рушійна сила та фундаментальна основа успіху в логістиці .....	197
<b>ДЕРЖАВНА СЛУЖБА: АСПЕКТИ ТА ПРАКТИКИ</b> .....	205
<i>Лунячек В. Е.</i> Призначення кадрів у сфері освіти: зміна процедури потребує реальних кроків .....	205
<i>Конотопцева Ю. В.</i> Нормативно-правові засади процедури вступу на державну службу в Україні .....	216
<i>Карпетян А. О.</i> Удосконалення кадрово-мотиваційного механізму державного управління системою вищої освіти в Україні .....	223
<i>Харламова Ю. Є.</i> Дослідження механізмів підготовки фахівців служби цивільного захисту на прикладі європейських країн .....	232
<b>ГЛОБАЛІЗАЦІЙНІ ТА ІНТЕГРАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ</b> .....	239
<i>Ларіна Н. Б.</i> Перспективи становлення європейської соціальної моделі .....	239
<i>Абрамова Д. С.</i> Зарубіжний досвід формування та реалізації мовного законодавства і можливості його використання в Україні .....	248
<i>Александрович О. О.</i> Історичний досвід та організаційно-правові гарантії незалежного державного фінансового контролю в Польщі .....	255
<i>Левадний Д. С.</i> Транснаціональні корпорації як феномен концентрації активів, як спосіб монополізації та дисбалансу державного управління України .....	264
<i>Савченко С. В.</i> Еволюція переходу інформаційного суспільства в “суспільство знань” у добу глобалізації .....	271
<i>Юр’єва О. І.</i> Аналіз та узагальнення європейського досвіду механізму державного управління податковим боргом .....	278
<b>СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІтарНА ПОЛІТИКА</b> .....	287
<i>Сичова В. В., Рябченко О. Л.</i> Напрями вдосконалення механізмів державного регулювання шлюбно-сімейних відносин в Україні в 1920 – 2010-хх рр. ....	287
<i>Розова О. Г.</i> Державна політика стандартизації в системі охорони здоров’я в Україні .....	295
<i>Вавренюк С. А.</i> Науково-теоретичні засади програмно-цільового управління розвитком фізичної культури і спорту для студентської молоді .....	302
<i>Мотречко В. В.</i> Молодь як суб’єкт державотворчих процесів: теоретичні засади .....	309
<b>ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ</b> .....	316

## CONTENTS

<b>THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION</b> .....	7
<i>Zhadan O. V.</i> Mechanism for State Monitoring of Social and Labour Relations: Theory and Practice of Formation .....	7
<i>Dubinska B. O.</i> Theoretic Principles for Researching Political Leadership in The System of Public Administration .....	14
<b>MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION</b> .....	22
<i>Romin A. V.</i> Mechanisms for State Reformation of Higher Education Institutions Management System .....	22
<i>Ulianchenko Yu. O., Kosenko A. V.</i> State Policy for Developing the Infrastructure of Agricultural Market .....	27
<i>Kucheriava K. Ya.</i> Cooperation in Agricultural Sector of Ukraine as Object of Government Regulation .....	34
<i>Harbarynina V. Yu.</i> Essence and Principles of Implementing Public-Private Partnership in Ukraine .....	43
<i>Zhurba O. O.</i> Peculiarities of Applying The Mechanism of Public-Private Partnership in The Activity of Tourist Enterprises .....	49
<i>Konovalov L. S.</i> The Mechanism for Controlling the Quality of Audit Efficiency of Public Funds .....	59
<i>Narozhnyi S. M.</i> Theoretical Principles for Organization of Public-Private Partnership .....	67
<i>Sysoieva S. I.</i> Mechanisms for Managing Touristic Business in Ukraine .....	75
<i>Tyrus B. Y.</i> Strategic Directions modernization of the economy at the state level .....	80
<b>REGIONAL ADMINISTRATION AND LOCAL SELF-GOVERNMENT</b> .....	89
<i>Vorona P. W., Kostina N. A.</i> Project Activity Experience of Poltava Local Self-Government Institutions within All-Ukrainian Contest of Projects and Programs for Local Self-Government Development in 2011-2014 .....	89
<i>Honcharenko M. V.</i> Real Property Tax as Source of Strengthening Financial Autonomy of Local Governments: Domestic Realities and International Practice .....	100
<i>Kotkovskyyi V. R.</i> Peculiarities of Local Communities as Political and Social Actors .....	108
<i>Kravchenko S. H.</i> State Policy for Environmental Aspects of Territorial Development .....	115
<i>Shportiuk N. L.</i> Conceptual Comprehension of Local Self-Government in European Municipal Science: Experience for Ukraine .....	122
<i>Koniaiev Ye. A.</i> Municipal Self-government of Slobozhanshchyna: Problems of Positioning in Administrative System of Second Half of 17th – Beginning of 18th Centuries .....	130
<i>Torhalo T. O.</i> Mechanisms for Forming and Implementing Regional Development Projects as An Object of Public Administration .....	139
<i>Shaporenko D. E.</i> Developing Conditions for Labor Market Formation in Regional Programs .....	147
<b>POLITICAL AND LEGAL PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION</b> .....	156
<i>Maystro S. V., Trush O. O.</i> Normative and Legal Mechanism for Public Administration of Civil Protection in Ukraine .....	156

<i>Cherviakova O. V.</i> Legal Measures of Building Background for Developing Public Administration Transformation Mechanisms Under Social Changes .....	163
<i>Solokha M. T.</i> Forming Legal Mechanism for Public Regulation of Water Supply Potential of Ukraine: Historical Aspect .....	171
<i>Bilokon M. V.</i> Society and State in The Context of Social and Political Systems Integration .....	182
<i>Krasilovska Z. V.</i> Certain Aspects of Mediation in the Customs Union Countries .....	190
<i>Fedoruk Ye. I.</i> Leadership Competence as A Moving Force and A Foundation of Success in Logistics .....	197
<b>PUBLIC SERVICE: ASPECTS AND PRACTICES</b> .....	205
<i>Luniachek V. E.</i> Assigning Staff in Education: Change of Procedure Requires Concrete Steps .....	205
<i>Konotoptseva Yu. V.</i> Normative and Legal Principles of Entering Public Service in Ukraine .....	216
<i>Karapetian A. O.</i> Improving the Mechanism for Staff Motivation in Public Administration of Higher Education in Ukraine .....	223
<i>Kharlamova Yu. Ye.</i> Research of Mechanisms for Preparing Civil Protection Servants Through The Example of European Countries .....	232
<b>GLOBALIZATION AND INTEGRATION PROCESSES</b> .....	239
<i>Larina N. B.</i> Establishment Prospectives of European Social Model .....	239
<i>Abramova D. S.</i> Foreign Experience of Forming and Realizing Language Legislation and Possibilities of Its Implementation in Ukraine .....	248
<i>Aleksandrovych O. O.</i> Historical Experience, Organizational and Legal Guarantees of Independent Public Financial Control in Poland .....	255
<i>Levadnyi D. S.</i> Transnational Corporations as A Phenomenon of Assets Concentration, as A Way to Monopolize and Disbalance Public Administration of Ukraine .....	264
<i>Savchenko S. V.</i> Evolution of Shift from Informational Society to “Knowledge Society” in The Age of Globalization .....	271
<i>Yurieva O. I.</i> Analysis and Generalization of European Experience in Public Administration Mechanism for Tax Debt .....	278
<b>SOCIAL AND HUMANITARIAN POLICY</b> .....	287
<i>Sychova V. V., Riabchenko O. L.</i> Ways of Improving Mechanisms for State Regulation of Marriage in Ukraine in 1920s–2010s .....	287
<i>Rohova O. H.</i> State Standartization Policy in Healthcare System in Ukraine .....	
<i>Vavreniuk S. A.</i> Scientific and Theoretic Principles of Program and Target Management of Physical Culture and Sports Development for Students .....	295
<i>Motrechko V. V.</i> Youth as a subject of public administration: theoretical aspects .....	302
<b>CONTRIBUTORS</b> .....	309

## ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.83

О. В. ЖАДАН

### МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО МОНІТОРИНГУ СОЦІАЛЬНО-ТРУДОВИХ ВІДНОСИН: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ФОРМУВАННЯ

*Розкрито комплексний підхід до формування механізму державного моніторингу соціально-трудоових відносин. Визначено мету, завдання, принципи, заходи, спрямовані на безперервне спостереження і науковий аналіз найбільш актуальних процесів і явищ у сфері державного регулювання соціально-трудоових відносин.*

**Ключові слова:** моніторинг, механізм державного моніторингу, соціально-трудоові відносини.

*The paper discusses an integrated approach to formation of the mechanism for state monitoring of social and labor relations. The goal, objectives, principles and measures for continuous monitoring and analysis of the most pressing scientific processes and phenomena in the sphere of state regulation of social and labor relations are defined.*

**Key words:** monitoring, state monitoring mechanism, social and labor relations.

Реформування економіки України вимагає істотної зміни системи соціально-трудоових відносин. Недосконалість податкової та соціальної політики, юридичних і організаційних форм господарювання перешкоджає впровадженню нових форм соціально-трудоових відносин. Зниження реальної заробітної плати та соціального захисту населення, надмірна диференціація доходів окремих соціальних груп, високий рівень бідності – усе це призводить до глибокого розшарування суспільства, що, у свою чергу, дестабілізує економічну та політичну ситуацію в країні, створює загрозу втрати керованості соціальними процесами в державі.

Розробка та обґрунтування державних механізмів функціонування системи соціально-трудоових відносин дозволяє через узгодження економічних і соціальних інтересів учасників трудового процесу сприяти досягненню необхідної рівноваги в суспільстві. При цьому вирішальне

значення набуває створення умов для зростання зайнятості населення, посилення трудової активності громадян, розвитку підприємливості та ділової ініціативи, впровадження надійних механізмів дотримання соціально-правових гарантій працівників з оплати та умов праці, соціального страхування.

Розвиток системи соціально-трудова відносин необхідно постійно контролювати з метою визначення вектора розвитку країни та формування своєчасних державно-управлінських рішень. Методом, що дозволяє це зробити, є моніторинг функціонування системи соціально-трудова відносин.

Теоретичним і прикладним аспектам розвитку системи моніторингу соціально-трудова відносин в Україні присвячено значну кількість наукових праць відомих вітчизняних учених, а саме: Д. Богині, О. Бондаренко, І. Бондар, В. Гейця, О. Грішньої, М. Долішнього, О. Іляш, А. Колота, Г. Осового, В. Петюха та ін. Разом з тим, за наявності великої кількості ідей, думок і пропозицій тривають наукові дискусії щодо організаційно-економічних аспектів розвитку державних механізмів дослідження кількісних та якісних характеристик соціально-трудова відносин.

Метою статті є обґрунтування комплексного підходу до формування механізму державного моніторингу соціально-трудова відносин, який включає визначення завдань, принципів, заходів, спрямованих на безперервне спостереження і науковий аналіз найбільш актуальних процесів і явищ у сфері праці, здійснення систематичної оцінки стану соціально-трудова відносин, забезпечення органів державного управління, місцевого самоврядування, соціальних партнерів аналітичними матеріалами, необхідними для прийняття необхідних управлінських рішень у соціально-трудова сфері.

Моніторинг є складним і багатоаспектним поняттям, що найчастіше ототожнюється зі статистичними та соціологічними дослідженнями. У соціально-трудова напрямі науки державне управління існує декілька підходів щодо його визначення. За найбільш розповсюдженим серед них він визначається як комплексну державну систему безперервного спостереження за фактичним станом справ у соціально-трудова сфері. При цьому в якості об'єкта спостереження визнається соціально-трудова сфера, а не складний комплекс відносин, що є її безпосереднім змістовним наповненням [2, с. 251; 4, с. 7].

Моніторинг соціально-трудова сфери в Україні здійснюється Міністерством соціальної політики України та Державною службою статистики України спільно з іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади.

Збирання, обробка та передача статистичної інформації з моніторингу здійснюються на двох рівнях.

1. На регіональному рівні статистична інформація за затвердженими напрямками моніторингу формується територіальними органами Держстату



України, Міністерства соціальної політики України та інших державних органів виконавчої влади. Затверджені дані моніторингу територіальних органів зазначених міністерств та відомств у встановлені строки передаються територіальним органам статистики. Територіальні органи статистики формують зведені дані та передають їх у Держстат України та місцевим органам виконавчої влади.

2. На рівні держави статистична інформація за макроекономічними показниками й окремими напрямками моніторингу сформована відповідно до затвердженої системи показників на основі проведення державних і галузевих статистичних спостережень, передається Держстатом України в Міністерство соціальної політики України згідно з узгодженою з ним програмою та у встановлені строки [1, с. 309].

Організація моніторингових досліджень соціально-трудової сфери за окремими напрямками здійснюється на основі методологічних рекомендацій Держстату України за такими напрямками:

- аналіз економічної активності населення;
- вибіркове обстеження умов життя домогосподарств;
- комплексна оцінка бідності;
- моніторинг показників заробітної плати [3; 5–7].

Міністерство соціальної політики України та Держстат України здійснюють координацію діяльності органів державної влади, установ і організацій, що забезпечують ведення моніторингу соціально-трудової сфери. Вони готують щоквартальні звіти про стан соціально-трудової сфери, щорічно випускають збірники аналітичних і соціологічних матеріалів за результатами моніторингу та збірники за окремими напрямками моніторингу.

Особливості соціально-трудової сфери визначають проведення моніторингу одночасно на рівні окремих трудових колективів, підприємств та організацій і в цілому населення окремих регіонів та України.

Збирання, перевірка та первинна обробка інформації даних статистичної звітності підприємств здійснюється місцевими статистичними органами за затвердженою у Держстаті України технологією, які далі готують та направляють дані в Держстат України, Міністерство соціальної політики України.

Проаналізувавши організаційно-економічне забезпечення дослідження стану справ у сфері праці, слід констатувати, що формування механізму державного моніторингу соціально-трудових відносин потребує комплексного підходу. Не за всіма напрямками дослідження розроблено методичний апарат. Це, зокрема, стосується вивчення соціально-трудових відносин на підприємствах, проблем продуктивності, організації та нормування праці тощо.

Отже, механізм державного моніторингу соціально-трудових відносин повинен включати комплекс завдань, принципів, заходів, спрямованих на безперервне спостереження і науковий аналіз найбільш актуальних процесів і

явищ у сфері праці, здійснення систематичної оцінки стану соціально-трудових відносин, забезпечення органів державного управління, місцевого самоврядування, соціальних партнерів аналітичними матеріалами, необхідними для прийняття необхідних управлінських рішень у соціально-трудої сфері.

Грунтуючись на даному визначенні, метою механізму державного моніторингу соціально-трудоих відносин є виявлення змін, що відбуваються в системі соціально-трудоих відносин, попередження негативних тенденцій і оцінка соціально-економічної ефективності державної політики у сфері праці.

Серед основних завдань механізму державного моніторингу соціально-трудоих відносин слід виділити такі:

- отримання і вивчення інформації про реальні процеси в соціально-трудоих відносинах;
- аналіз, оцінка і виявлення причин зміни їх стану та структури;
- забезпечення отриманою інформацією відповідних організацій (органів державного управління, підприємств, громадян);
- підготовка рекомендацій щодо подолання негативних і підтримки позитивних тенденцій, що спостерігаються у системі соціально-трудоих відносин;
- розробка прогнозів для майбутніх державно-управлінських рішень.

Об'єктами даного механізму мають бути країна в цілому та її адміністративно-територіальні одиниці, галузі економіки, спеціально відібрані (базові) організації, соціально-демографічні та професійно-кваліфікаційні групи населення.

З метою запровадження комплексного підходу до формування механізму державного моніторингу соціально-трудоих відносин необхідно чітко визначити її організаційну структуру.

Загальне керівництво діяльністю з розробки, організації та ведення державного моніторингу соціально-трудоих відносин повинно здійснювати Міністерство соціальної України.

У його складі необхідно створити Аналітичний центр моніторингу соціально-трудоих відносин (далі – Аналітичний центр), основними завданнями якого мають бути:

- комплексне та систематичне дослідження процесів, що відбуваються у сфері соціально-трудоих відносин на національному та регіональному рівні;
- прогнозування розвитку соціально-трудоих відносин;
- забезпечення необхідною інформацією із соціально-трудоих питань органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Відповідно до поставлених завдань Аналітичний центр виконуватиме такі функції:

- організаційно-методичне забезпечення моніторингу соціально-трудоих відносин: визначення мети, учасників, показників, періодичності оновлення бази даних моніторингу;

– отримання первинної інформації про соціально-трудові відносини від Державної служби статистики України та НДІ соціально-трудових відносин Мінсоцполітики України;

– виявлення змін, що відбуваються у сфері соціально-трудових відносин, та факторів, що їх викликають;

– проведення порівняльного аналізу динаміки основних показників стану соціально-трудових відносин за видами економічної діяльності та регіонами;

– відстеження ходу реалізації програм розвитку соціально-трудової сфери;

– оцінка ефективності й повноти реалізації законів й інших нормативно-правових актів з регулювання соціально-трудових відносин;

– вивчення й поширення позитивного вітчизняного і світового досвіду державного і колективно-договірного регулювання соціально-трудових відносин;

– прогнозування розвитку соціально-трудових відносин;

– підготовка щоквартальних і щорічних інформаційно-аналітичних доповідей, експрес-оглядів для органів державної влади.

Аналітичний центр здійснюватиме моніторингові дослідження за такими напрямками: соціально-демографічні процеси; трудові ресурси та зайнятість населення; міграційні процеси у сфері трудових ресурсів; оплата праці; рівень і якість життя населення; охорона і забезпечення безпеки праці; соціальний діалог і соціальне партнерство; пенсійне забезпечення; соціальне страхування; соціальна допомога населенню; соціальне обслуговування.

З урахуванням обсягів виділяється фінансування та гостроти проблем соціально-трудового характеру Міністерство соціальної політики України щорічно визначатиме для Аналітичного центру склад робіт з моніторингу та терміни їх виконання.

Аналітичним центром за результатами моніторингових досліджень готуватимуться щоквартальні та щорічні аналітичні або інформаційно-аналітичні доповіді, експрес-огляди, що направляються на адресу Державної інспекції України з питань праці, Державної служби зайнятості, Державної служби з питань інвалідів та ветеранів України, Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, Національної служби посередництва і примирення, всеукраїнських об'єднань професійних спілок і спілок роботодавців. Окремі аналітичні матеріали за конкретно заданою тематикою готуватимуться для підрозділів Міністерства соціальної політики України.

Державна служба статистики України відповідно до Програми надання даних для ведення моніторингу соціально-трудових відносин в електронному режимі передаватиме в Аналітичний центр зведені статистичні дані за всіма напрямками моніторингу (демографії та міграції населення, трудових ресурсів та зайнятості, умов і охорони праці, оплати праці, доходи населення, про фінансові результати діяльності організацій різних галузей економіки, про обсяги виробництва і реалізації продукції, втрати робочого часу тощо).

В Аналітичному центрі статистична інформація Державної служби статистики України конвертується і розміщується в базі даних з моніторингу соціально-трудої сфери. Ця база даних розміщується на сервері Міністерства соціальної політики України, що дозволяє, з одного боку, оперативно використовувати дані, що надходять для підготовки доповідей та експрес-оглядів з моніторингу, з іншого – забезпечувати доступ до цієї інформації всіх зацікавлених працівників підрозділів Мінсоцполітики, а також науково-дослідних установ у сфері праці.

Аналітичним центром спільно з Державною службою статистики визначатимуться базові організації, галузі економіки та бюджетної сфери, для яких розробляються спеціальні бланки встановленої форми, що входитимуть до державної системи статистичної звітності, а також інструкції щодо їх заповнення.

За дорученням Аналітичного центру територіальні підрозділи Державної служби статистики здійснюватимуть тиражування та розсилку форм статистичної звітності з моніторингу, а також консультування базових організацій щодо їх заповнення. Заповнені форми надходитимуть до Аналітичного центру, де відбуватиметься їх машинна обробка.

Форми статистичної звітності з моніторингу повинні бути побудовані таким чином, щоб по кожній базовій організації отримати в комплексі інформацію про працівників (чисельність, розподіл за кваліфікацією, статевовікову структуру, рівень освіти, підвищення кваліфікації, прийом на роботу і звільнення в розрізі причин), про робочі місця (ліквідовані і знову створювані), про оплату праці (рівень і диференціацію заробітної плати, розмір тарифної ставки першого розряду, рівень виконання норм праці відрядників, фонд оплати праці, його склад і структуру, суми надтарифних стимулюючих і компенсуючих виплат), про умови праці та різні види компенсацій за роботу у шкідливих умовах, травматизм та професійну захворюваність, про результати виробничо-господарської діяльності і фінансовий стан базових організацій.

При наявності достатнього фінансування в рамках моніторингу необхідно проводити також соціологічні опитування працівників та експертні опитування фахівців базових організацій. Соціологічні дослідження мають бути спрямовані на вивчення задоволеності працівників оплатою праці та рівнем життя своїх родин, виявлення намірів з приводу можливої зміни роботи і основних причин незадоволеності роботою. Необхідно також оцінювати соціальну напруженість у трудових колективах, причини, що її обумовлюють. Крім того, повинні вивчатися настрої працівників щодо членства у різних профспілкових організаціях, участі в обговоренні положень колективних договорів, думки працівників з приводу ролі профспілок і колективних договорів у регулюванні соціально-трудоих відносин в організаціях.

Експертні опитування повинні проводитись в організаціях реального сектора економіки з метою вивчення ситуації з підвищенням тарифної ставки

першого розряду і сформованого рівня питомої ваги тарифної частини заробітної плати, урахування думки керівників і фахівців базових організацій відносно тих показників, які слід використовувати в якості підстави для підвищення ставки першого розряду.

З метою забезпечення якості аналітичної роботи в рамках державного моніторингу соціально-трудових відносин необхідно розробити пакет методик:

- методику обробки та аналізу статистичних показників базових організацій за формами моніторингу;
- методику аналізу соціологічної інформації з моніторингу;
- методику короткострокового прогнозування розвитку явищ і процесів соціально-трудового характеру.

Також потребує розробки реєстр нормативних правових актів, що підлягають відстеженню в рамках моніторингу соціально-трудових відносин. До функцій Аналітичного центру слід також віднести вивчення міжнародного досвіду з регулювання проблем, аналогічних тим, які згідно з результатами моніторингових досліджень спостерігаються в соціально-трудовій сфері України.

Таким чином, моніторинг функціонування системи соціально-трудових відносин є важливою складовою ефективного функціонування держави. Чітка та зрозуміла концепція моніторингу системи соціально-трудових відносин дозволить забезпечити національну безпеку і соціальну стабільність у країні. Комплексний підхід до формування механізму державного моніторингу соціально-трудових відносин сприятиме підвищенню обґрунтованості та достовірності висновків, що містяться в доповідях та експрес-оглядах, підготовлених для органів державного управління, і є основою впевненості в аргументації необхідності прийняття рішень з проблемних питань розвитку державного регулювання соціально-трудових відносин.

#### Література:

1. *Грішнова О. А.* Економіка праці та соціально-трудові відносини : підручник / О. А. Грішнова. – К. : Знання, 2004. – 535 с.
2. *Есинова Н. И.* Экономика труда и социально-трудоые отношения : учеб. пособие / Н. И. Есинова. – К. : Кондор, 2003. – 464 с.
3. Інструкція зі статистики заробітної плати [Електронний ресурс] / Державна служба статистики України. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
4. *Колот А. М.* Формування та розвиток системи соціально-трудових відносин: інституціональні аспекти / А. М. Колот // Україна: аспекти праці. – 2008. – №3. – С. 5–13.
5. Методика комплексної оцінки бідності [Електронний ресурс] / Державна служба статистики України. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.

6. Методика розрахунку індексів реальної заробітної плати [Електронний ресурс] / Державна служба статистики України. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.

7. Методологічні положення класифікації та аналізу стану економічно активного населення [Електронний ресурс] / Державна служба статистики України. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.

*Надійшла до редколегії 14.10.2014 р.*

УДК 351

*В. О. ДУБІНСЬКА*

## **ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПОЛІТИЧНОГО ЛІДЕРСТВА В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Проведено аналіз теоретичних засад дослідження політичного лідерства в державному управлінні. Описано структуру політичного лідерства. Розмежовано поняття “політичне лідерство” та “політична еліта”. Означено деякі особливості формування політичного лідера.*

**Ключові слова:** політичне лідерство; політична еліта; бюрократія; управлінська діяльність; формування політичного лідера.

*The analysis of the theoretical foundations of the study of political leadership in govnrnance is made. The structure of political leadership is described. We delineated the concept of "political leadership" and "political elite." Author determined some features of the formation of a political leader.*

**Key words:** political leadership; political elite; bureaucracy; management activities; formation of a political leader.

Результати функціонування політичної системи, прийняття і впровадження політичних рішень залежать від людей: від їх політичної активності й компетентності, їх ставлення до структур влади, здатності впливати на напрям діяльності інститутів влади. Саме людина (політичний лідер) є первинною в системі управління та суспільстві, тільки людина наділена свідомістю і здатністю самостійно брати участь у політичному житті, впливати на поведінку і становище інших людей, систем, зважаючи на свої інтереси. Феномен політичного лідерства в демократичних суспільствах є не тільки свідченням розвинутості демократичних інститутів, але й важливим аспектом самореалізації особистості в політичному та соціальному вимірі суспільства.

Саме тому актуальним є дослідження феномена політичного лідерства в системі державного управління задля подальших розробок стратегічних програм розвитку демократії в сучасному українському суспільстві.

Серед дослідників феномену політичного лідерства слід відмітити парці таких учених, як О. Кириленко [2], В. Королько [3], Б. Кухта [8], К. Сельченко [12], О. Скар [13] та ін.

Метою статті є означити деякі теоретичні засади дослідження політичного лідерства в системі державного управління.

Лідерство політичне (від англ. leader – той, хто веде, керує) – багаторівневий і багатосуб'єктний суспільно-політичний феномен із давньою історією, однією з найвиразніших ознак якого є добровільне підкорення одних людей іншим. Слово “лідер” згідно з Оксфордським словником англійської мови (1983 р.), виникло у XIII ст. Інтерес до цього поняття не виявлявся як такий аж до XIX ст. Від початку XX ст. феномен політичного лідерства не лише привертає до себе дедалі більшу увагу, а й починає активно досліджуватись. Попри те, що лідерство вважають загально визнаним феноменом, у різних мовах буває важко віднайти його точні вербальні відповідники для визначення і порівняння. В японській мові, наприклад, слова на позначення лідера не існує взагалі. Немає точного аналога англійському поняттю “a leader” і в романських, і в слов'янських мовах. Обсяг поняття “політичний лідер”, що склався тепер, є досить широким і потребує узагальнення та систематизації.

Політичне лідерство розглядають як: унікальну здатність (харизму) окремих людей притягувати до себе інших, викликати захоплення і зачарування оточення; специфічний інститут та інструмент здійснення політичної влади; різновид управлінського статусу, пов'язаного з прийняттям рішень і впливом на інших людей; специфічну форму відносин у групі або організації; один з механізмів інтеграції групової діяльності; спосіб побудови влади, заснованої на інтеграції різних соціальних верств навколо програми вирішення певних суспільно-політичних проблем; процес взаємодії між людьми, у ході якої наділені реальною владою авторитетні люди здійснюють легітимний вплив на суспільство (чи певну його частину), яка добровільно віддає їм частину своїх політико-владних повноважень і прав; свого роду підприємництво, яке здійснюється на політичному ринку, інваріантну модель творення і відтворення верховної влади тощо.

Діапазон оцінок ролі лідерства політичного теж досить контрастний – від його апологетики як надзвичайно ефективного і дієвого засобу впливу на інших до заяв про “банкрутство лідерів” і загалом неспроможність цього інституту виконувати свою функцію політичної творчості й творення ані в конкретній історичний момент, ані протягом тривалого історичного відтинку часу. Певною мірою така суперечливість в оцінюванні політичного лідерства пов'язана з так званим парадоксом:

1) з одного боку, лідер, як і годиться, має бути “кращим” за нас, а з іншого – він має бути “одним” з нас;

2) лідер як той, хто веде за собою, має бути інноватором, але водночас він є “рабом своїх рабів”, оскільки має виражати інтереси своїх послідовників, відповідати їхнім очікуванням тощо.

Відомі й інші “парадокси” політичного лідерства, що забезпечують саморегуляцію взаємовідносин у системі “лідер – група”, пояснюючи безперервну динаміку лідерства як процесу появи, висування, становлення і зміни лідерів. У цьому сенсі вибори є цивілізаційним механізмом подолання “парадоксів” лідера. Сучасні розвідки політичного лідерства здійснюються з використанням дедуктивних і індуктивних, ідеографічних і номотетичних підходів у межах цілого комплексу наук: філософії, історії, політології, соціології, психології тощо. До структури політичного лідерства як суспільно-політичного явища зазвичай включають: особистість лідера; команду лідера; наявні в нього ресурси; його послідовників і супротивників; ситуацію; завдання.

Усі ці компоненти впливають на ефективність політичного лідерства. Воно передбачає виконання низки функцій, обсяг і зміст яких залежить від типу політичної культури суспільства, політичної і соціально-економічної ситуації та інших чинників. До типових функцій політичного лідерства належать: інтеграційна, мобілізаційна, футуристична, експертно-аналітична, представницька, адміністративно-управлінська (планування, делегування, координування, контроль) тощо. Спроби узагальнити результати розвідок у царині політичного лідерства відображають його численні типології. Типологія Платона давно стала історією, проте запропонований ним принцип виокремлення лідерів на основі виконуваних ними функцій не втратив своєї популярності й досі. Не менш поширеним критерієм типологізації є стиль керівництва (авторитарний, демократичний, переконувальний тощо). Чимало типологій політичного лідерства ґрунтуються на соціальних ролях, виконуваних лідерами (“організатори”, “революціонери”, “творці” тощо). Особливої популярності набула типологія М. Вебера, вибудована на способах легітимації влади. Відповідно до неї виділяють і типи лідерства:

1) традиційний (вожді, монархи, чий авторитет тримається на звичаях, традиціях);

2) раціонально-легальний (“рутинні” лідери, обрані демократично);

3) харизматичний (лідери, які, на думку мас, наділені особливою благодаттю, видатними якостями, здатністю керувати) [9, с. 405].

Найгостріше М. Вебер реагував на те, що поширення бюрократичного етосу в політичній сфері унеможливило приход до влади харизматичних політичних лідерів. Ця реакція була зумовлена обставинами особистого характеру: політичні амбіції безсумнівного харизматика М. Вебера не реалізувалися через опір партійного апарату Німецькій демократичній партії, одним із засновників якої він був. Проблема несумісності духу справжнього



політичного лідерства з менталітетом бюрократичного чиновництва розглядається в ряді веберівських робіт, в тому числі і в знаменитій доповіді "Політика як покликання і професія".

Справжній, тобто харизматичний політичний лідер повинен володіти, на думку М. Вебера, пристрасною мужністю, почуттям відповідальності [1, с. 690]. Політик повинен не тільки вміти ставити мету, а й переслідувати її з повною пристрасною самовіддачею. Мужність і свідомість особистої відповідальності потрібні, щоб наполягати на виконанні наказів, проходження яким деколи вимагає самопожертви з боку прихильників лідера. Те ж почуття відповідальності і сила характеру необхідні політику для того, щоб придушити власні імпульси марнославства і використовувати владу виключно для користі справи. Однак якості гарного чиновника прямо протилежні названим якостям політичного лідера. Цивільний службовець не повинен боротися за владу, не повинен проявляти ніякого героїзму і пристрасності, а зобов'язаний сумлінно і точно виконати наказ, незалежно від того, відповідає чи ні отримане розпорядження його власним переконанням. Можна сказати, що почуття особистої відповідальності несумісне з трудовою дисципліною службовця, тому що якби він почав розмірковувати про наслідки виконання наказу та приймати власні рішення на основі оцінки цих наслідків, то бюрократичний апарат розвалився б [1, с. 666]. Бюрократизація партій призводить до того, що на відповідальних постах опиняються просунуті кар'єрними сходами хороші чиновники, але погані лідери. Такі державні керівники не здатні забезпечити новаторську і відповідальну політику.

Відомі й інші типології політичного лідерства, зокрема засновані на парадигмі цінностей та архетипах К. Юнга. У колективному несвідомому кожного народу, нації, раси існують певні універсальні праобрази, схеми, у т.ч. й ті, на які "накладається" феномен політичного лідерства.

Серед найбільш важливих проблем політичного лідерства такі:

– розуміння його сутності, механізмів, умов і чинників, що спонукають людей ставати лідерами, а інших – визнавати лідерів в одних особах і не визнавати в інших;

– визначення в політичному лідерстві співвідношення інституціональної і психологічної (керівництво – лідерство), раціональної та ірраціональної компонент;

– роль політичного лідерства у вирішенні тактичних і стратегічних завдань;

– взаємозв'язок теорій політичного лідерства і теорій еліт;

– співіснування сильного політичного лідера і демократії;

– проблеми генезису, контекстні (культурно-цивілізаційні, історично-часові) та гендерні особливості політичного лідерства [9, с. 405].

Для дослідження теоретичних основ механізмів реалізації політичного лідерства в державному управлінні необхідно звернутися до дослідження елітаризму як прояву лідерства.

У стародавніх європейських трактатах, присвячених рільництву, зустрічається латинське слово *eligare*, яке перекладалося як “положити”, “вироснути”. Звідси в романських мовах пізніше з’явилося слово *eliter* (від фр. – відібрані, добірні). В античній літературі можна знайти праці, в яких висвітлювалися проблеми селекції рослин, добір насіння та тварин. Вони часто об’єднувалися спільним словом еліта. Так продовжувалося довгі століття аж до ХХ ст. На початку ХХ ст. слово все частіше почали вживати в суспільній літературі. Замість давно скомпрометованого феодалізмом поняття “аристократія”.

Однак приход до влади фашизму, поширення ідеології націонал-соціалізму, що спиралася на расистську елітарну концепцію, на певний час дискредитували поняття “еліта”. Зрештою, і в ліберально-демократичних режимах Європи та Америки воно теж не особливо прижилося. У політичних доктринах демократичного лібералізму й неолібералізму намагалися не вживати дане поняття надто часто. Разом з тим, спираючись на концепцію бюрократії М. Вебера та праці численних європейських та американських мислителів, у більшості індустріальних держав плодяться плюралізм думок і концепцій щодо поняття “еліта”. Відкидалося від початку дане поняття і в Радянському Союзі та соціалістичних державах. Тим не менше наприкінці ХХ ст. як у результаті розпаду світової соціалістичної системи, так і подальшого розвитку науково-технічної революції проходять процеси поновлення даного поняття, що відображає в цілому реальність як науково-технічного процесу, так і епохи цивілізаційних змін. Разом з тим, суть збереглася: еліта – окрема добірна, краща меншість, яка дає в суспільстві високоякісний, вагомий результат, що визначається її головною суспільною функцією – керівництвом й управлінням людською спільністю. Це перехід обмеженої кількості в загальносистемну якість [8, с. 9].

Зміст політичного лідерства реалізується на основі механізмів, що ґрунтуються, з одного боку, на харизматичному лідері, а з іншого – на специфічній управлінській діяльності, що утворює окрему галузь у загальному розподілі суспільної праці, яка спеціалізована за змістом, засобами та продуктами. Вона потребує специфічних знань для самовідтворення, має свою специфічну мову, оригінальні організаційні форми, що покликані обслуговувати сам процес регуляції і саморегуляції та багато іншого з того, що притаманно, скажімо, сфері матеріального виробництва.

Загалом, за майже тритисячолітню історію Європи поняття “еліта” пройшло декілька етапів. Б. Кухта в своєму дослідженні політичних еліт пропонує чотири етапи в генезі політичної еліти.

Перший – аристократичний, коли правляча меншість здобувала свої панівні позиції, насамперед, на полі бою. Це була військова аристократія, яка поступово в стародавніх Греції та Римі набула й бюрократичних якостей. У пізньому розвитку грецьких полісів, коли знецінилася афінська демократія,

грецький аристократизм тісно злився з тиранією. У римі спочатку сформувалася республіканська аристократія, що з початком нашої ери трансформувалася в іперську.

Другий етап починається з падінням Римської імперії й столітньою еволюцією різних форм державності, що увінчалася імперією Карла Великого, Священною Римською імперією, а потім утворенням рицарства. Його вершиною став європейський абсолютизм, це, так би мовити, гербова еліта.

Третій етап пов'язаний із буржуазними революціями в Європі, ерозією спадкового дворянства, занепадом феодалізму, наслідком чого став початок формування буржуазної еліти.

Прихід широкого загалу в політику наприкінці XIX ст., соціально-політичні експерименти першої половини XX ст. започаткували формування імперіалістичної еліти у різних її формах (т.зв. “вільного світу”, фашистської, нацистської еліт, номенклатури в СРСР тощо).

Четвертий етап ще не завершився цілком, хоча виклики НТР, соціально-політичні катаклізми другої половини XX ст. доводять, що на поч. XXI ст. Європа, можливо, стоїть перед новим, п'ятим, етапом елітотворення [8, с. 11].

Так само, як з більшості виділяється “елітна” меншість, з цієї меншості виділяються й лідери. Іноді лідери виділяються із більшості, проте все одно на шляху до політичного лідерства “наш” лідер переходить до вищої соціальної версти “меншості”.

Результати функціонування політичної системи, прийняття і впровадження політичних рішень залежать від людей: від їх політичної активності й компетентності, їх ставлення до структур влади, впевненості у своїй здатності впливати на напрям діяльності інститутів влади. Саме людина є первинним елементом суспільства, яка наділена свідомістю і здатністю самостійно брати участь у політичному житті, впливати на поведінку і становище інших людей, зважаючи на свої інтереси. Політична активність є не тільки свідченням розвинутої демократичних інститутів, але й важливим аспектом самореалізації особистості в політичному та соціальному житті суспільства.

Функціонування демократичної системи можна уявити таким чином: політичного лідерства тут досягає той, хто спроможний найкраще переконати громадян у тому, що саме він найбільш здатний виконувати цю функцію та принести благо іншим” [3, с. 83].

Лідерство є одним із механізмів регулювання відносин між людьми, соціальними групами, інститутами суспільства.

Політичне лідерство являє собою пріоритетний і легітимний вплив однієї або кількох осіб, які посідають владні позиції, на все суспільство, організацію чи групу [10, с. 134]. У структурі лідерства, як правило, виокремлюють три головні компоненти: індивідуальні риси лідера; ресурси або засоби, якими він володіє; ситуацію, в якій він діє і яка на нього впливає.

Активність лідерів у різних сферах життя – це діяльність енергійних, цілеспрямованих, відповідальних і амбіційних чоловіків і жінок. Лідерство як соціальний інститут виконує низку важливих для суспільства і людей функцій. До них можна віднести ідеологічну, ціннісну, програмуючу, інноваційну, координаційно-регулюючу, мобілізуючу, контролюючу та інші функції, які в сукупності є механізмами соціального управління. Іншими словами, інститут лідерства у всіх сферах життя відіграє системотворчу роль у процесі суспільного розвитку, забезпечує його ефективність [11, с.133].

Політичне лідерство передбачає ухвалення рішень, які впливають на суспільні події і процеси. Політичне лідерство – це тип політичної взаємодії, один з механізмів інтеграції групової діяльності, коли індивід або частина соціальної групи, виконуючи роль лідера, об'єднує і спрямовує дії всієї групи, яка, відповідно, приймає й підтримує його в організації спільної діяльності, досягненні суспільно значущих цілей [2, с. 212].

Політичне лідерство зазвичай пов'язане з керівним місцем у суспільній ієрархії, високою урядовою посадою, з володінням управлінським статусом, владою.

Статус, посада індивіда – це формальний аспект політичного лідерства.

Неформальний аспект політичного лідерства виражається в індивідуальних якостях людини, її здібностях до виконання ролі лідера, в її прагненні до володарювання, а також у визнанні за нею права на керівництво з боку суспільства, організації або групи.

Саме ці особливості покликана враховувати система підготовки управлінських кадрів через формування моделі політичного лідерства на основі типології державних службовців, поступово трансформуючи політичні відносини в соціальні. Включення особистісного потенціалу в модель сучасного державного службовця є важливим чинником управління.

#### Література:

1. Вебер М. Избранные произведения / М. Вебер ; [пер. с нем]. – М. : Прогресс, 1990. – 808 с.
2. Кириленко О. Жіноче політичне лідерство як об'єкт соціологічного аналізу / О. Кириленко // Жінки в політиці: міжнародний досвід для України. – К. : Атіка, 2006. – С. 211–222.
3. Королько В. Передвиборча комунікаційно-агітаційна кампанія / В. Королько // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2002. – № 1. – С. 80–100.
4. Косенко Д. В. Делиберативная политика в теории коммуникативного действия Юргена Хабермаса / Д. В. Косенко // Теория и практика общественного развития. – Краснодар : ИД “ХОРС”, 2013. Вып. 9. – С. 255–257.
5. Косенко Д. В. Демократія в теорії комунікативної дії Юргена Габермаса / Д. В. Косенко // Гуманітарні студії : зб. наук. пр. – К. : ВІПЦ “Київський університет”, 2013. – Вип. 20. – С. 220–227.

6. *Косенко Д. В.* Кратологічний вимір комунікативного вчення Ю. Габермаса / Д. В. Косенко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Філософія. Політологія, 2013. – Вип. 1(111). – С. 37–39.

7. *Косенко Д. В.* Рационализация политической власти демократических обществ в теории коммуникативного действия Юргена Хабермаса / Д.В. Косенко // Вестник Российского университета дружбы народов: Серия политология. – М. : ИПК РУДН, 2013. – Вып. 4. – С. 98–106.

8. *Кухта Б.* Політична еліта (кратологічний аспект). 3-е вид., доп. й перероб. / Б. Кухта. – Львів : ЦПД, 2011. – 420 с.

9. Політична енциклопедія / гол. редкол. Ю. Левинець. – К. : Парламентське вид-во, 2012. – 808 с.

10. Політологічний енциклопедичний словник / [за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка]. – 2-е вид., доп. і перероб. – К. : Генеза, 2004. – 736 с.

11. Політологія. Навчальний посібник. / [В. Г. Воронкова, О. М. Кіндратець, І. В. Алексєєнко та ін.] ; за заг. ред. В. Г. Воронкової. – Запоріжжя : Вид-во ЗДІА, 2008. – 232 с.

12. Психология лидерства: Хрестоматия / сост. К. В. Сельченко. – Минск : Харвест, 2004. – 368 с.

13. *Скнар О.* Соціально-психологічні моделі поведінки політичних лідерів / О. Скнар // Соціальна психологія. – 2004. – № 3. – С. 39–46.

14. *Habermas J.* The theory of communicative action / J. Habermas [Translated by Thomas McCarthy]. – Volume one : Reason and the rationalization of society. – Boston : Beacon Press, 1984. – 465 p.

15. *Weber M.* Basic concepts of sociology / M. Weber. – New York : The Citadel Press, 1962. – 365 p.

*Надійшла до редколегії 17.10.2014 р.*

## МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

[378 : 372.77] (477)

*А. В. РОМІН*

### МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ВИЩИМИ НАВЧАЛЬНИМИ ЗАКЛАДАМИ

*Проаналізовано сучасний стан розвитку системи вищої освіти та управління вищими навчальними закладами, розглянуто проблеми кількісних і якісних параметрів надання освітніх послуг, їх роль у покращанні економічного стану вузу.*

**Ключові слова:** вищий навчальний заклад, державне регулювання, концепція, органи державної влади, освітні послуги, управління.

*This paper analyzes the current state of higher education and management of higher education institutions, the problems of quantitative and qualitative parameters of educational services and their role in improving the economic situation of high school.*

**Key words:** higher education establishments, government regulation, concept, government agencies, educational services, management.

Поступові перетворення української економіки безпосередньо пов'язані з формуванням її нової структури, в одній з основних складових якої є сфера вищої освіти, що забезпечує зміцнення позицій її найбільш дієвих інститутів – вищих навчальних закладів. Це певною мірою підтверджується світовим досвідом, який показує, що реформування системи вищої освіти неможливе без попереднього визначення головних пріоритетів державної політики, які задають магістральний напрям державного регулювання вищої освіти будь-якої держави. Не викликає сумніву той факт, що сфера освіти взагалі і вища школа зокрема через своє особливе положення в суспільстві є не стільки метою здійснення реформ, скільки засобом виходу з постійних криз, умовою стійкого поступального розвитку економіки країни, що особливо актуально для сучасної України.

Грунтовне дослідження різних аспектів державного управління розвитку вищих навчальних закладів міститься у працях В. Андрущенко, А. Алексюка, Б. Гаєвського, Л. Карамушки, В. Князева, К. Корсака, С. Крисюка, В. Лугового, В. Майбороди, Н. Нижник, В. Огаренка та інших науковців.

Однак у наукових колах немає чітко окресленого підходу щодо визначення наукових засад і напрямів державного регулювання діяльності

вищих навчальних закладів в умовах системних зрушень і недостатнього фінансування.

Метою статті є проаналізувати механізми державного реформування системи управління вищими навчальними закладами.

Для визначення найкращого концептуального підходу до управління вищим навчальним закладом необхідно враховувати специфіку, обумовлену особливостями освітнього процесу й освітнього товару. Ці особливості можна сформулювати таким чином.

1. Незаперечним є той фактом, що ВНЗ відіграють особливу роль у суспільстві. Вища освіта виступає головним фактором соціально-економічного прогресу. Місія вищої школи полягає в підготовці фахівців, діяльність яких спрямована на розвиток суспільства в різних сферах – економічній, політичній, культурній, соціальній. У цьому і полягає особлива значущість суспільних освітніх потреб. Тобто ВНЗ у процесі планування своєї діяльності (насамперед при визначенні номенклатури спеціальностей) повинні передусім орієнтуватися на суспільні потреби і лише потім брати до уваги індивідуальний попит на освітні послуги.

2. Освітній процес тривалий у часі. У зв'язку із цим перед вищим навчальним закладом стоїть завдання щодо прогнозування майбутньої потреби у фахівцях з урахуванням часу, необхідного на підготовку фахівця. Саме тому ВНЗ має орієнтуватися не тільки й не стільки на задоволення поточних потреб у фахівцях, скільки на задоволення потреб перспективних.

3. Важливо враховувати специфіку освітнього товару як товару “інноваційного просування”. Індивідуальний і нерідко колективний споживач не в змозі чітко визначити, якими саме характеристиками має володіти товар, яка сума знань необхідна фахівцеві, за допомогою яких програм, методів проводити навчання. Тільки виробник освітніх послуг (вищий навчальний заклад в особі викладачів) здатний визначити цей набір характеристик. При цьому, природно, уявлення викладачів, які розробляють навчальні програми і курси, повинні спиратися на дійсні, але вербально не сформульовані освітні потреби. Тому ВНЗ має працювати відповідно до концепції “творчого маркетингу”, згідно з яким споживачеві слід пропонувати те, що він сам не в змозі описати, але що йому дійсно потрібно.

4. Індивідуальні споживачі освітніх послуг нерідко не здатні оцінити, які саме фахівці будуть затребувані на ринку праці. Рішення про вибір спеціальності можуть прийматися під впливом моди, суб'єктивних уявлень про престижність професії, іноді під впливом особистих емоцій.

5. Однією з найважливіших функцій закладу освіти є функція культурного і морального виховання особистості, що також вимагає обережного ставлення до переваг індивідуальних споживачів освітніх послуг та їх втілення.

6. Перед вищим навчальним закладом стоїть важливе завдання щодо підтримки і розвитку наукових шкіл, у тому числі пов'язаних з галузями знань, що не затребувані широким загалом.

7. Для закладів освіти важливо підтримувати відносини з іншими суб'єктами ринку освітніх послуг на основі неконфронтаційної конкуренції, а довгострокового взаємовигідного співробітництва, оскільки знання і наукові досягнення не можуть бути недоторканою власністю одного навчального закладу. Необхідний постійний інформаційний обмін у науковому й освітньому середовищі для постійного збільшення інтелектуального капіталу і підвищення його вартості.

З вищезазначеного випливає, що вищий навчальний заклад у процесі дослідження зовнішнього середовища має орієнтуватися не стільки на вивчення стихійного попиту освітніх послуг індивідуальних споживачів, скільки на поточні і перспективні потреби суспільства у фахівців. Стратегічні завдання ВНЗ мають бути пов'язані із задоволенням потреб саме такого роду, при цьому також повинні враховуватися й потреби індивідуальних споживачів, з якими ВНЗ безпосередньо має справу [2].

Ураховуючи вищенаведене, на нашу думку, управління освітньою діяльністю вищих навчальних закладів є сукупністю організаційно-економічних, планово-фінансових та інформаційно-аналітичних заходів установ вищої освіти та органів управління освітою, метою яких є всебічний розвиток вищої освіти, задоволення поточного та перспективного попиту на освіту з боку населення, контроль якості освітніх послуг, забезпечення координації роботи вищих навчальних закладів і їх структурних підрозділів з метою підвищення ефективності надання освітніх послуг їх споживачам.

У нашій країні система управління діяльністю вищих навчальних закладів включає управління органами державної влади на загальнодержавному та регіональному рівні в особі Міністерства освіти і науки України, відповідних управлінь місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, а також громадські організації, систему менеджменту у вищому навчальному закладі. Вищі навчальні заклади виступають у ролі центрів спеціалізованої підготовки кадрів і проведення досліджень згідно з галузевими програмами за рахунок коштів галузей економіки. Як суб'єкти регіону ВНЗ є центрами акумуляції інтелектуальних, виробничих, комерційних, фінансових і добродійних ресурсів, використання яких не суперечить цілям суспільства, нормативним актам держави і забезпечує відтворення інтелектуального потенціалу регіону.

У контексті сучасної ринкової модернізації і глобалізації української економіки сфера вищої освіти зазнає значних трансформацій, виражається в появі адекватних макро- і мезоекономічних реалій нових форм регіональної організації ринків освітніх послуг, у формуванні єдиного філіального простору найбільших ВНЗ, зростанні впливу комплексу регіональних і локальних чинників на функціональне середовище сфери вищої освіти, наростанні асиметрії і фрагментарності простору вищої освіти, подальшому посиленні взаємозалежності між освітньою діяльністю та регіональною організацією економіки в цілому. Водночас питання державного регулювання системи



управління вищими навчальними закладами – це проблема, що широко обговорюється у світі. Різноманіття концепцій і практичних підходів до управління вищими навчальними закладами в Україні та зарубіжних країнах обумовлене істотними відмінностями в організаційних структурах систем вищої освіти, в їх правових основах, а також національними традиціями, що склалися в кожній країні, і парадигмою управління економікою в цілому. Разом з тим у цьому питанні досить чітко простежуються спільні тенденції, головними з яких є децентралізація і демократизація державного управління, розширення автономії вищих навчальних закладів з одночасним посиленням їх включення у вирішення проблем соціально-економічного розвитку суспільства, розбудови, організація управління і фінансування освітнього процесу на основі ринкових моделей. Ретроспективний аналіз тенденцій розвитку вищої освіти в Україні показав, що сучасний стан цього сектора економіки країни характеризується активними процесами модернізації, в ході яких вносяться зміни як в організаційно-функціональну структуру системи освіти, так і в зміст і технології процесу навчання. Суперечності і проблеми як усередині системи освіти, так і в макроekonomіці загалом викликають підвищений інтерес дослідників до аналізу стану і розвитку як окремих сегментів цієї сфери (зокрема, вищих навчальних закладів), так і цілих функціональних підсистем (наприклад, система безперервної освіти).

Дослідження також підтверджують, що система управління вищими навчальними закладами України не повною мірою відповідає потребам нестримно змінного суспільства. Розривом системних зв'язків між гуманітарною, природничо-науковою й техніко-технологічною складовими вищої освіти пояснюється багато в чому неадекватний вимогам сучасного економічного розвитку рівень кваліфікації кадрового потенціалу.

Проблеми вищої школи в Україні повинні розглядатися в загальносвітовому контексті трансформації інституційних основ освіти (зокрема, активного поширення парадигми Болонського процесу) в умовах інформаційного суспільства і глобалізації політики й економіки. Отже, глобальні зміни в суспільстві й економіці зумовили до необхідність розробки ефективних методів організації і регулювання системи управління вищими навчальними закладами як найважливішою складовою економіки, що функціонує в ринкових умовах господарювання. Визначення напрямів реформування системи управління вищими навчальними закладами в Україні повинне здійснюватися з урахуванням специфіки змісту самого освітнього процесу, а також якісних і кількісних параметрів її найважливішої складової – економічного потенціалу вищої школи.

Перехід української суспільно-економічної системи на ринкову модель розвитку супроводжується поширенням ринкових форм господарювання на ті види діяльності, які традиційно вважаються непродуктивними. Це підтверджує велике значення і роль сфери вищої освіти як найважливішої складової соціально-економічного прогресу. Інтелектуальний потенціал громадян, рівень

їх освіти є сьогодні головною умовою й чинником добробуту і стійкого розвитку сучасного суспільства, що детермінує особливу роль системи освіти. У сучасній науковій літературі, присвяченій проблемі управління системою вищої освіти, відсутня єдина точка зору щодо змісту і форм функціонування господарського механізму системи освіти в умовах ринку.

У дослідженнях вітчизняних економістів можна виділити два основних підходи до визначення освітніх послуг:

– освітні послуги – це система знань, інформації, умінь і навичок, які використовуються з метою задоволення різноманітних потреб людини, держави та суспільства;

– освітніми послугами називається комплекс таких послуг, які безпосередньо пов'язані з реалізацією головних цілей освіти, здійсненням його суспільною місію.

Аналізуючи наведені визначення, можна зробити висновок, що цільовою функцією освіти є збільшення цінності людини як особи, працівника, громадянина. Специфіка освітніх послуг виявляється в їх класичних характеристиках (невідчутність, невіддільність від джерела, нестійкість якості, неможливість збереження) та індивідуальних рисах. Неможливість збереження освітніх послуг виявляється двояко. По-перше, неможливо надати послуги в повному обсязі заздалегідь і складувати їх як матеріальний товар в очікуванні підвищення попиту. По-друге, з часом людина забуває отриману інформацію, знання. У зв'язку з розвитком науково-технічного прогресу відбувається також старіння знань.

Розглянемо сутність освітньої діяльності суб'єктів ринку освітніх послуг, тобто вищих навчальних закладів та визначимо, в чому ж полягає специфіка освітньої діяльності і чи можна її порівняти з діяльністю в інших сферах. Сама діяльність сприймається або як вільна творчість, або як зовні обумовлена активність-праця. Саме праця в умовах товарного виробництва найбільшою мірою виявляється як свідомо і доцільна фізична або розумова діяльність, що виступає реакцією людини на зовнішнє оточення і є засобом для задоволення її фізіологічних і соціальних потреб, відмінних від потреби у вдосконаленні власної особи. А творчість свідомо сприймається людиною як породжувана внутрішнім прагненням до самореалізації діяльність, яка не відтворюється як у своєму процесі, так і в результаті іншими людьми і через це може порівнюватися з діяльністю інших людей.

Головною рушійною силою, здатною забезпечити прогрес суспільства, є творча людина з високим рівнем професійної підготовки, яка має можливість розкрити свої здібності, зарекомендувати себе з найкращого боку й отримати визнання суспільства. Особливістю моделі суспільства з розвиненою економікою є оптимальне співвідношення між матеріальним виробництвом і сферою послуг, оскільки розширення сфери послуг є не стільки результатом, скільки важливим стимулом до зростання матеріального виробництва, соціального і духовного прогресу суспільства загалом.

Таким чином, конкретизуючи вищенаведені положення, необхідно враховувати подвійний характер освіти як процесу і результату.

Це визначено такими проявами людської активності, як мотивація, цілепокладання і відносини між людиною та зовнішнім середовищем. Зауважимо, що хоча форма продукту праці може бути різною, безперечним є те, що він є благом, що прямо або опосередковано задовольняє матеріальні потреби виробника. При цьому однією з основних характеристик продукту праці є його відтворюваність, тобто здатність індивіда створювати аналогічний продукт за аналогічних умов. При цьому продукт праці в процесі обміну може переходити від одного індивіда до іншого. Але у сфері освіти і процес, і результат тільки частково характеризуються як праця і продукт. Саме це визначає специфіку виробництва продукту в цій сфері. Оскільки освітні послуги характеризуються значним обсягом інтелекту і представлені широким полем особистих контактів виробника і споживача, то діяльність у сфері освіти може характеризуватися, з одного боку, як праця, а з іншого – як творчість.

#### Література:

1. *Марцин В.* Вища школа України на шляху трансформації у європейський освітній простір / В. Марцин // Вища школа. – 2007. – № 27–35.
2. *Оболєньська Т. Є.* Маркетинг освітніх послуг: вітчизняний та зарубіжний досвід / Т. Є. Оболєньська. – К. : КНЄУ, 2001. – 208 с.
3. *Огаренко В. М.* Розвиток вищої школи в умовах змін ринкового середовища / В. М. Огаренко // Актуальні проблеми держ. упр. : зб. наук. пр. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2004. – Вип. 3 (19). – С. 136–142.
4. *Шилова В. І.* Удосконалення державного регулювання ринку освітніх послуг / В. Шилова // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2006. – № 4. – С. 191–194.

*Надійшла до редколегії 20.10.2014 р.*

УДК 351.82:631.1

*Ю. О. УЛЬЯНЧЕНКО, А. В. КОСЕНКО*

### **ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО РОЗВИТКУ ІНФРАСТРУКТУРИ АГРАРНОГО РИНКУ**

*Визначено теоретичні напрями розвитку інфраструктури аграрного ринку. Розглянуто основні його елементи, які мають забезпечити конкурентоспроможність вітчизняних підприємств аграрного сектора економіки та обґрунтовано основні напрями вдосконалення складових аграрного ринку в Україні.*

**Ключові слова:** державна політика, інфраструктура аграрного ринку, конкурентне середовище.

*Defined theoretical directions of the development of agricultural market infrastructure. Considered basic elements of the agrarian market, which have to ensure the competitiveness of national companies of the agricultural sector and to substantiate the main directions of improvement of components of the agricultural market in Ukraine.*

**Key words:** public policy, agricultural market infrastructure, competitive environment.

Розвиток виробництва й конкурентного середовища в аграрному секторі економіки України не можливо досягти без розвитку інфраструктури аграрного ринку. Інфраструктура ринку (англ. market infrastructure) – сукупність установ, організацій, державних та комерційних підприємств, ринку капіталів та інших ринків. Дослідження показують, що сучасна інфраструктура аграрного ринку, пов'язана зі здійсненням логістичних операцій, ще не здатна задовольнити вимоги розвиненого ринку. Біржі, агроторгові дома і збутові кооперативи поки що не змогли зайняти більш-менш вагоме місце на цьому конкурентному ринку. Їх місце займають переважно або посередники, або регіональні представництва експортних компаній.

Вагомий внесок у дослідження як теоретичних проблем державної політики щодо розвитку інфраструктури аграрного ринку, так і практичних аспектів її функціонування зробили такі відомі вчені, як В. Андрійчук, В. Геєць, Б. Губський, С. Кваша, Д. Карич, Ю. Коваленко, М. Латинін, Т. Лозинська, С. Майстро, П. Макаренко, Л. Піддубна, П. Саблук, О. Шпичак та інші.

Метою статті є обґрунтування заходів з розвитку інфраструктури аграрного ринку в Україні.

Детальний аналіз функціонування інфраструктури аграрного ринку показав, що більша частка невирішених проблем припадає на економічні суб'єкти, що мають державну форму власності (Аграрна біржа, Укрзалізниця, НАК “Укргролізінг”, Аграрний фонд тощо).

Так, існує багато нарікань з боку виробників аграрного сектора на їх співпрацю з транспортним партнером – “Укрзалізницею”. У 2012 р. “Укрзалізниця” в розпал переробки насіння соняшнику відмовилася виділяти вагони, що призвело до зупинки роботи низку олієжирових підприємств, зокрема, Пересечанського олійноекстракційного заводу, а також заводів у Одесі, Вінниці, Полтаві, Чернівцях [5, с. 8]. Низка компаній – членів Української зернової асоціації стверджували, що їм було надано лише 30 – 45 % вагонів від заявленої кількості. За даними самої “Укрзалізниці”, у 2011 р. нею не було придбано жодного вагону, і до 2016 р. закупівля вагонів не планується [9, с. 14]. У той же час сама Державна адміністрація залізничного транспорту України

(Укрзалізниця) на своєму сайті повідомляє, що залізничний транспорт України є провідною галуззю в дорожньо-транспортному комплексі країни, який забезпечує 82 % перевезень, що здійснюються всіма видами транспорту. За обсягами вантажних перевезень залізниці України займають четверте місце на Євразійському континенті, поступаючись лише залізницям Китаю, Росії та Індії. Вантажонапруженість українських залізниць (річний обсяг перевезень на 1 км) в 3 – 5 разів перевищує відповідний показник розвинених європейських країн. Не зважаючи на самосхвальну веб-презентацію “Укрзалізниці”, вона не змогла стати надійним транспортним партнером для учасників аграрного ринку, які відкривають для себе нові шляхи вирішення проблеми. Так, у 2009 р. ТОВ СП “Нібулон” було розпочато будівництво власного флоту. За їх підрахунками, транспортування однієї тонни зерна річковим транспортом коштує дешевше, ніж залізничним [4, с. 3]. А в 2012 р. керівництвом підприємства було прийнято рішення придбати у власність 20 вагонів-зерновозів [13, с. 9].

Великі надії на розвиток інфраструктури і, зокрема, біржової торгівлі, покладалися на запровадження з квітня 2012 р. торгівлі ф'ючерсними контрактами на причорноморську пшеницю на Чиказькій товарній біржі СВOT, яка входить до складу CME Group. У той же час, президент Київської агропромислової біржі Б. Беренштейн заперечує існування в Україні біржового ринку. За його словами, держава не зацікавлена в розвитку внутрішнього товарного біржового ринку. Аграрна біржа як державне підприємство за весь час свого існування не проявила себе в товарних або фінансових інтервенціях, не показала, що вона слугує тим важелем, за допомогою якого держава може впливати на ціни. Два останні роки здійснювалася робота зі створення в Україні причорноморського ф'ючерсного ринку, підписано відповідні документи, за якими Чиказька біржа та Euronext прийняли на себе певні зобов'язання. За коментарями експерта, залишилася велика низка внутрішніх українських організаційних питань, що гальмують розвиток цього ринку, детальний аналіз яких представлено в публікації [10, с. 6–12]. Однією з них є те, що українська держава не може гарантувати виконання контрактів, тоді як в інших країнах держава несе відповідальність за виконання своїх зобов'язань. Раптово введена заборона на експорт зерна, відсутність необхідної кількості залізничних вагонів для відправки продукції тощо можуть стати на заваді виконання укладених угод [10, с. 12–16].

Нерозвиненість біржової торгівлі аграрною продукцією зумовлена й внутрішніми причинами мікроекономічного характеру. У першу чергу, це небажання аграрних виробників легалізувати свої товарно-грошові потоки; по-друге, підприємницька неосвіченість (неграмотність) багатьох керівників підприємств сучасним методам продажу, низький рівень підприємницької культури.

Викладене доводить необхідність проведення корінних інституціональних змін у процесах державного регулювання і, зокрема, у заходах формування й розвитку ефективної інфраструктури аграрного ринку.

У той же час система фінансово-кредитного забезпечення, що представлена приватною формою власності, активніше почала співпрацювати з представниками аграрного сектора і безпосередньо з аграрними виробниками. Так, ПАТ “Креді Агріколь банк” працює на поглиблення співпраці із суб’єктами галузі. Комплекс послуг для агропідприємств включає кредитні програми на фінансування затрат посівної кампанії, програми з придбання засобів захисту рослин із використанням авальованого комерційного векселя, кредити на придбання сільськогосподарської техніки та обладнання, оптимальний вибір депозитних програм, послуги з розрахунково-касового обслуговування з урахуванням потреб агропідприємства та інші інструменти, які допомагають розвивати аграрний бізнес [15, с. 10].

Хоча фінансово-кредитними структурами й пропонується співпраця з аграрними виробниками, проте не завжди такі угоди вигідні останнім. Ставки банків за користування кредитними ресурсами є завеликими й позбавляють аграрне виробництво ефективності роботи. Скаржаться аграрії й на невиваженість співробітництва зі страховими компаніями. Укладення договору страхування вимагає сплати значної суми страхового внеску. Проте при настанні страхового випадку збитки виробника звично компенсуються в сумі на більше 50 % вартості втрат.

У методологічних рекомендаціях щодо шляхів вирішення вказаних проблем ми не можемо не погодитися з думкою Т. Лозинської. Результати її дослідження вказують на доцільність зосередження уваги державних органів управління на виконання функцій, які сприятимуть виконанню трьох ключових завдань: створення сприятливих умов для формування ринкових відносин в агропродовольчій сфері; спрямування фінансових ресурсів на забезпечення структурної перебудови агропромислового виробництва; забезпечення наукового супроводу та якості державних програм, що здатні сприяти економічному розвитку, задовольняючи зростаючі потреби всіх суб’єктів продовольчого ринку [2, с. 18].

Регуляторна функція держави не обов’язково має передбачати фінансування розвитку ринкової інфраструктури. Як уже зазначалося вище, стимулювання посилення добросовісної конкуренції між економічними суб’єктами визнано світовою практикою найкращим засобом регулювання ринку й забезпечення розвитку його учасників.

Розглядаючи питання інфраструктури, в наукових роботах часто наголошується на необхідності розвитку соціальної інфраструктури сільських територій. Актуальність вирішення даної проблеми при обґрунтуванні шляхів розвитку аграрного сектора обумовлюється специфікою сільського укладу життя. Робота в аграрному секторі для сільських мешканців є більш ніж видом трудової зайнятості. Аграрна діяльність для абсолютної більшості аграрних товаровиробників залишається єдиним джерелом доходів, що зумовлено нерозвинутістю соціальної інфраструктури та сільських територій взагалі. У країнах, де цього недоліку не існує, фермери значну, а нерідко і домінуючу

частину доходу отримують від несільськогосподарської діяльності [1, с. 84]. Окремі експерти вказують, що нерозвинутість соціальної інфраструктури сільських територій, поряд із іншими чинниками, виступає гальмуючим фактором залучення інвестицій в аграрний сектор [12, с. 28].

Занедбаний стан соціальних об'єктів сільських територій свідчить про необхідність проведення інституціональних змін у підходах до вирішення даної проблеми. Обґрунтоване вище державно-приватне партнерство, в якому відбувається поєднання зусиль і інтересів держави, місцевої влади, підприємців та громадськості є, на наш погляд, найбільш оптимальним важелем досягнення поставленої цілі.

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

Кластерний підхід визнається як дієва політика підвищення конкурентоспроможності регіональних і національних економік. Діяльність з реалізації кластерного підходу може бути позначена як кластеризація і являти собою комплекс організаційно-економічних заходів, що здійснюються державними та громадськими інститутами з метою асоціації підприємств у кластери та встановлення між ними неформальних взаємовідносин та мережевої співпраці [14, с. 30-31].

Незважаючи на те, що кластерний підхід є досить ефективним інструментом реалізації цілей соціально-економічного розвитку, існує низка проблем управлінського та фінансового характеру, що обмежують формування та розвиток кластерів у цілому на території України. Зокрема, не створено механізму методичної, інформаційно-консультаційної та освітньої підтримки розвитку кластерів; відсутня необхідна координація діяльності державних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань підприємців, громадських організацій та реалізації кластерної політики; обмежений набір інструментів фінансової підтримки кластерних проектів з бюджетних джерел.

Досліджуючи проблему державного регулювання розвитку інфраструктури аграрного ринку, ми звернули увагу на те, що ідея переважної більшості наукових робіт полягає у ключовій ролі держави у процесах розвитку економіки країни і аграрного ринку. Не будемо це

заперечувати, проте забезпечити ефективний розвиток економічних суб'єктів заходами лише макрорівня неможливо. Значну участь у цих процесах повинні брати і самі суб'єкти аграрного сектора. Усі виробники аграрної продукції працюють у рівних умовах зовнішнього середовища (агрохолдинги у даному випадку не беруться до уваги). Проте одні з них показують високі результати економічної ефективності господарювання, а інші – гірші.

Ефективний і стабільний розвиток суб'єктів забезпечується не тільки державою, а насамперед самостійними виробничими ланками, тобто сільськогосподарськими підприємствами. За низької організації та оплати праці, неефективного менеджменту держава не забезпечить їм ефективне господарювання [3, с. 585]. Ніяке державне регулювання не здатне забезпечувати конкурентоспроможність мікроекономічних суб'єктів без їх власних зусиль на досягнення результату діяльності [6, с. 177].

Роль держави у формуванні ефективних інститутів у даному напрямі полягає в розробці механізмів виваженої підтримки виробників аграрної продукції та інших суб'єктів аграрного сектора з метою не допустити вироблення в них синдрому бездіяльності й нездатності до самостійного функціонування. Подібні приклади мали місце в історії надання державної підтримки інших країн. Уряд Нової Зеландії в 1970-х рр. ухвалив рішення надавати фермерам відчутну державну допомогу, що стимулює зростання виробництва, у вигляді: фіксованих мінімальних цін, субсидій на капітальні початкові витрати, низькопроцентних позик, податкових пільг і списання боргів. Наслідком таких заходів стала втрата фермерами чутливості до сигналів ринку та нераціональне використання коштів. У результаті державна підтримка сільського господарства привела до інтенсивного ведення сільського господарства за низької його ефективності та низької прибутковості. Скасування в 1984 р. субсидій призвело до банкрутства багатьох фермерів. Та, незважаючи на труднощі, які вони пережили, фермери країни не бажають повертатися до часів субсидій [8, с. 19]. Ураховуючи світовий досвід, доцільно було б спрямувати зусилля держави на створення в підприємницькому середовищі аграрних виробників інституту самовдосконалення і розвитку. Штучне стимулювання зародження та розвитку внутрішньогалузевої конкуренції прискорить ці процеси.

Розвиток інфраструктури аграрного сектора економіки, на нашу думку, неможливий без формування надійної кадрово-організаційно-управлінської вертикалі. Це не слід розглядати як орієнтацію на створення офіційної управлінської структури, що діятиме в системі управління на певних функціональних чи інших засадах. Йдеться винятково про таку організацію управління аграрним сектором в країні, що охопить на єдиних принципах усі без винятку рівні – загальнодержавний, обласні, районні і безпосередньо місцевий (сільські (селищні) ради та агроформування). Досвід показує, що надійне кадрове (кадрово-управлінське) забезпечення функціонування будь-якої системи в усі часи та у всіх сферах діяльності відносили до найскладніших проблем [1, с. 63, 65].



Створення ефективного інституту забезпечення кадрів є нагальною проблемою як розвитку інфраструктури аграрного сектора економіки, так і сфери державного управління. За оцінками професора Колумбійського університету (США) Е. Хершберга, багатьом країнам вдалося сформувати базис людського капіталу, необхідного для вирішення складних задач стійкості й конкурентоспроможності економіки в умовах глобалізації, проте їм ще доведеться пройти довгий шлях, щоб закріпити інституційні механізми, необхідні для динамічної реалізації потенціалу кваліфікованої робочої сили [11, с. 76]. Зарубіжні експерти відмічають низький рівень спеціальної освіти в Україні, особливо в області макроекономічного регулювання [7].

Проблема кадрового забезпечення полягає і в тому, що досягнення стратегічної мети щодо перетворення сільського господарства в наукоємну з інноваційним характером розвитку галузь вимагає як на загальнодержавному рівні, так і від окремих аграрних підприємств масштабного інвестування в людський капітал [1, с. 76-77], чого більшість керівників не бажають визнавати. Вкладення в людський капітал вони досі розцінюють як витрати, а не як необхідні капіталовкладення.

Успішне здійснення обґрунтованих інфраструктурних змін стане вагомим важелем розвитку аграрного ринку та формування в ньому здорових конкурентних відносин. Таким чином, ґрунтуючись на теоретичному аналізі та практичному досвіді, запропоновані напрями для побудови ефективної інфраструктури аграрного ринку забезпечать розвиток аграрного сектора економіки як єдиного соціально-економічного, територіального та культурно-історичного комплексу, що виконує виробничі, культурні, соціально-демографічні, природоохоронні та рекреаційні функції.

З усього вищенаведеного можна зробити висновок про те, що державі необхідно вкладати ще багато зусиль, щоб зробити аграрний сектор розвинутим сектором економіки. Крім підтримки власне розвитку виробничої інфраструктури, необхідно приділяти увагу і розвитку сільських територій. Без розвинутої соціальної інфраструктури привабливість села для молоді та фахівців неможлива. Тільки спільні зусилля держави та аграрних організацій зможуть підвищити престижність цього сектора економіки.

#### Література:

1. *Андрійчук В. Г.* Сучасна аграрна політика: проблемні аспекти / В. Г. Андрійчук, М. В. Зубець, В. В. Юрчишин. – К. : Аграрна наука, 2005. – 140 с.
2. *Лозинська Т. М.* Державне управління розвитком продовольчого ринку України в умовах глобалізації економіки : автореф. дис. ... д.держ.упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / Т. М. Лозинська. – Донецьк, 2008. – 36 с.
3. *Макаренко П. М.* Моделі аграрної економіки : монографія / П. М. Макаренко. – К. : ННЦ ІАЕ, 2005. – 682 с.

4. Навіщо “Нібулону” флот? // Решетилівський вісник. – 2009. – 12 черв. – С. 3.
5. Олієжирова галузь потерпає через брак вагонів // Агробізнес сьогодні. – 2012. – № 23. – С. 8.
6. Піддубна Л. І. Конкурентоспроможність економічних систем : монографія / Л. І. Піддубна. – Х. : Інжек, 2007. – 368 с.
7. Потенциал Украины позволяет производить продукцию высокого качества с низкими затратами – посольство Германии [Электронный ресурс] / АПК-Информ. 2011.07.18. – Режим доступа : <http://www.apk-inform.com>
8. Рижков О. Державним субсидіям ні! Малопопулярний в Україні слоган взяли на озброєння фермери Нової Зеландії / О. Рижков // Пропозиція. – 2008. – № 11. – С. 18–19.
9. Рижков О. Экспорт зерновых: потенциал чи імпотенціал? / О. Рижков // Пропозиція. – 2012. – № 2. – С. 14–16.
10. Торгівля ф’ючерсами на українську пшеницю в Чикаго: не все так просто, як здається // Пропозиція. – 2012. – № 6. – С. 12–16.
11. Хершберг Э. Глобальная реструктуризация, знания и обучение / Э. Хершберг // Вопросы экономики. – 2004. – № 8. – С. 66–76.
12. Яблоновская Т. Зато ячмень отличный / Т. Яблоновская // Эксперт. – 2006. – № 39. – С. 24–28.
13. 20 вагонів-зерновозів ... // Агробізнес сьогодні. – 2012. – № 3. – С. 9.
14. Andersson T. The Cluster Policies. Whitebook. / Т. Andersson, S.Schwag, 2004. – Р. 29–31.
15. Credit Agricole співпрацює з аграріями з 1894 року: вже тоді ми кредитували агробізнес // Пропозиція. – 2012. – № 9. – С. 10.

*Надійшла до редколегії 04. 11. 2014 р.*

УДК 351.334

*К. Я. КУЧЕРЯВА*

## **КООПЕРАЦІЯ В АГРАРНОМУ СЕКТОРІ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ ЯК ОБ’ЄКТ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

*Визначено специфіку процесів кооперації в аграрній сфері. Обґрунтовано необхідність державного регулювання розвитку кооперації в аграрному секторі національної економіки.*

**Ключові слова:** кооперація, аграрний сектор, державне регулювання.

*The specific features of cooperation processes in the agricultural sphere have been identified. The necessity for government regulation of cooperation*

*development in the agricultural sector of the national economy has been substantiated.*

**Key words:** cooperation, agricultural sector, government regulation.

Загальноновизнаним є факт, що рівень продуктивності в сільському господарстві є нижчим порівняно з промисловістю. Але протягом останніх років, а згідно з прогнозами й надалі, саме аграрний сектор лишатиметься драйвером економічного зростання національної економіки. Тенденції післякризового відновлення світової економіки також змушують по-новому поглянути не стільки на місце, скільки на якість цієї традиційної для нас сфери господарства. Формування нової моделі економічного розвитку в посткризових умовах має базуватися на посиленні ролі внутрішнього ринку як чинника економічної динаміки. Протягом останніх років саме аграрний сектор України, поряд з енергетичним комплексом, визнано моделюєтворючим. Задля запобігання ризику “затягування” України в аграрну модель розвитку подальша розбудова агропромислового комплексу країни має базуватися на посиленні розвитку вертикальної кооперації, що дасть змогу цілісно відновити агропромисловий комплекс країни [1]. Тож цілком логічно постають питання необхідності й місця держави в цьому вкрай складному й важливому процесі.

Дослідженням проблем кооперації в аграрному секторі займаються такі вчені, як Ф. Горбонос, В. Зіновчук, А. Корягіна, А. Пантелеймоненко та ін. [4; 6; 12]. Питання механізмів державного регулювання кооперації в аграрному секторі висвітлюються в роботах В. Бабаєва, Н. Статівки та ін [2; 13]. Державне регулювання аграрного сектора розглянуто в роботах таких науковців як М. Латинін, М. Мироненко та ін. [9; 11]. Проблема державного регулювання кооперації в аграрному секторі поєднує в собі масиви питань окремо державного регулювання, аграрного сектора, кооперації. Тому дослідження в цій царині, як правило, націлені на відображення одного з цих аспектів. Значна частина робіт, присвячених означеній проблематиці, зорієнтована на висвітлення обслуговуючої кооперації. Однак в умовах посилення уваги міжнародної спільноти до питань функціонування реальних секторів економіки та подальшої інтеграції національної економіки до європейського простору проблема кооперації в аграрному секторі потребує поглибленого дослідження на основі комплексного підходу. А саме щодо необхідності та значення державного регулювання вказаних процесів й окреслення напрямів його вдосконалення у майбутньому.

Метою статті є визначення особливостей розвитку кооперації в аграрному секторі економіки України й обґрунтування необхідності державного регулювання цих процесів.

Розглядаючи кооперацію аграрного сектора в якості об'єкта державного регулювання, першочерговим завданням маємо зупинитися на сутності категорії “кооперація” та специфіки цього явища в аграрній сфері. Людство

здавна й дотепер використовує досвід співробітництва, об'єднання фізичних і матеріальних зусиль, часткового усуспільнення власності, що є не просто способом досягнення спільних цілей, а засобом відтворення умов життя. Зародження ідеї кооперативного руху пов'язують з появою творів соціалістів-утопістів Т. Мора, Д. Уінстенлі, Т. Кампанелли та ін., в яких була здійснена спроба окреслити контури “справедливого суспільства”. Так під дією ідей передових мислителів відбувався пошук шляхів покращання життя населення. Їм передувало критичне наростання антагоністичних настроїв і кооперація, що наскрізно пронизувала суспільне життя ще в ранніх цивілізаціях вийшла на його поверхню й тепер була покликана “захистити” трудовий народ. Звернення до ідеї кооперації в умовах пошуку шляхів вирішення наростаючих у суспільстві протиріч між пролетаріатом і капіталістом, багато в чому зумовило в подальшому підвищену увагу до кооперації з точки зору протиставлення її капіталістичному способу виробництва.

Значної уваги обґрунтуванню соціальних основ кооперації надавали вчені дорадянського періоду. Так, на переконання М. Туган-Барановського, “кооперацію слід визнати організацією з певними класовими рисами” [16]. Віднесення ж кооперативу до позакласових організацій автор вважає чисто формальним тлумаченням зовнішніх ознак кооперативу. Видатний учений-кооператор в аграрній сфері О. Чаянов, не відкидаючи антагоністичного забарвлення цього явища, наголошував, що капітал весь час вишукує найкращі форми експлуатації, ті, що приносять “більші проценти”. І часом такими формами виступають не капіталістичні, а кооперативні чи змішані форми. Зокрема, в сільському господарстві, в силу технічних умов сільськогосподарського виробництва має місце процес вертикальної кооперації. З соціальної точки зору, автор вважав доцільним говорити про кооперацію не як про кооперативний рух, а як про кооперативні рухи. У майбутньому він вбачав у кооперації, а саме в сільськогосподарській кооперації, не просто “технічний засіб соціальної групи”, а основу господарського укладу нового типу [17].

Особливої уваги заслуговують дослідження К. Маркса, який доводить, що кооперація, з одного боку, дозволяє розширити просторову сферу праці, з іншого – дозволяє відносно звузити сферу виробництва. Наслідком одночасної дії цих процесів є скорочення невиробничих витрат виробництва (*faux frais*), підвищення виробничої сили праці, що може досягатися, залежно від особливостей виробничого процесу різними способами. Поступово К. Маркс доходить висновку – кооперація є вихідною формою капіталістичного способу виробництва [10]. Він один з перших, хто наглядно продемонстрував, що кооперація як економічне явище є джерелом появи специфічної комбінованої виробничої сили.

Кооперація пронизує всі суспільні відносини, є своєрідним “мастилом” механізму взаємодії людини й засобів праці, що формують продуктивні сили

суспільства. Вона передбачає встановлення раціональних пропорцій у затратах робочої сили й засобів виробництва. Адже кооперація без внутрішнього пошуку структури не існує. Таким чином, кооперація являє собою всезагальну організаційну форму праці. Для різних соціально-економічних формацій характерні свої специфічні форми й методи суспільної організації праці. Але за будь-якого економічного ладу суспільства об'єктивно є необхідність сполучення робочої сили із засобами виробництва. Це обумовлює універсальний характер кооперації, адже у своєму поступальному розвитку людство постійно знаходить нові, вищі форми взаємодії та господарських зв'язків. Вищевказане визначає об'єктивну природу кооперації, що впливає, перш за все, з об'єктивності потреб і інтересів людей, які є проявом об'єктивної необхідності існування людини як біологічної й соціальної істоти та визначають зміст і направленість її діяльності. З іншого боку, ми не можемо лишати поза увагою того факту, що кооперація є могутнім інструментом у відстоюванні інтересів певних груп. І тут ключовим фактором виступає воля людини як суб'єкт відносин кооперації. Таким чином кооперація несе в собі й суб'єктивне начало. Взагалі суб'єктивним проявом економічного життя суспільства є свідомість людей, їх воля, ціннісні орієнтації. Мається на увазі економічне усвідомлення людей, результатом якого є поява певних мотивів діяльності, устремління, суб'єктивної зацікавленості в тих чи інших діях.

Досліджуючи сутність кооперації, різні науковці вкладали свій зміст, роблячи акцент на її соціальному, економічному чи то демократичному змісті. Здебільшого науковці підходять до цієї проблематики з двох позицій, наголошуючи на двоякій природі кооперації: кооперація як явище чи специфічний процес та як організаційна форма. На наш погляд, більш слушним є підхід до розуміння сутності поняття “кооперація” в розрізі трьох площин: організаційно-інституційній, економічній та соціальній, що більш повно віддзеркалює багатоаспектний характер цієї категорії [6; 12]. Одноставними дослідники є у визнанні низку переваг, які надає кооперація. Усі вони є результатом того, що кооперація “спричиняє появу нової продуктивної сили, яка значно перевищує продуктивність окремо взятих її складових” [4]. Спрацьовує синергетичний ефект, що має наслідком появу якісно нових джерел розвитку, підвищення ефективної діяльності в результаті поєднання окремих факторів в єдину систему. Тобто сама синергія є можливою тільки за умови взаємодії, кооперування [1]. Більше того такі характер та природа системи, що утворюється внаслідок цих ефектів зміни, дають підстави вченим говорити про нові “експлоярні форми” в економіці. Форми, що мають свою логіку розвитку й не вписуються у звичні схеми теоретичної науки [18]. Завдяки придбаним властивостям та новим якостям система здобуває резервів, здатних забезпечити їй функціонування як самоорганізуючому організму, спроможному до саморегулювання.

Як зазначалося, суб'єктами кооперативних відносин виступають люди, які, з одного боку, через об'єктивну складову таких відносин є а priori її

учасниками, з іншого – через суб'єктивну складову, а саме в процесі вільного спілкування, обміну думками, ідеями, що посилюють соціальні зв'язки між різними суб'єктами, можуть самі впливати на процеси кооперації. Зазначені форми взаємодії, комунікації людей є механізмами самоорганізації системи й свідчать “про наявність у системі внутрішніх управляючих центрів, які мають свою мету і цілі” [7]. Дійсно, кооператив як організаційна форма кооперації, є немислимим поза інституту самоорганізації.

Таким чином кооперація в широкому розумінні є складною взаємодією суб'єктивних та об'єктивних її сторін. Об'єктивність кооперації як вихідної організаційної форми праці породжує синергетичний ефект, визначає її як структуроутворюючий фактор. Адже на кожному щабелі історичного розвитку перехід від простіших до більш складних форм кооперації супроводжується революційними структурними змінами в організації безпосереднього і суспільного виробництва. З іншого боку, як явище суб'єктивне вона проявляє себе як суспільний рух, постає у формі суспільно-економічних організацій, самоорганізуючих, автономних форм. Тож дана категорія є наскрізною, збірною, в той же час сама по собі виступає як організаційний фактор зростання суспільної продуктивності праці.

У рамках поглиблення інтеграції України в ЄС і світовий економічний простір питання кооперації в аграрному секторі постало з усією гостротою. Адже в ЄС саморегульвні громадські організації є досить потужними й мають реальний вплив на формування аграрної політики. Та з'ясування будь-яких аспектів у розрізі даної проблематики неможливе без урахування специфіки кооперації в аграрній сфері. Перш за все, особливості цих процесів зумовлені специфікою сільського господарства як такого, що є системоутворюючим для аграрного сектора. Загалом, специфіку кооперації в цій сфері визначає сукупність факторів, які умовно можна поділити на дві групи. Одні з них з плином часу не втрачають свого впливу, є відносно сталими. До цієї групи в основному належать ті фактори, що безпосередньо пов'язані із сільським господарством. Інші з часом втрачають свою вагу, або ж, навпаки, набувають більшого значення, є більш змінними. Такий розподіл є умовним, адже зазначені фактори є взаємозалежними та взаємообумовлюючими. Тож особливість розвитку процесів кооперації в аграрному секторі обумовлена низкою факторів, які можна доповнити особливостями функціонування вітчизняного агровиробництва [5; 13; 17] (табл.).

Якщо досі йшлося про умови розвитку кооперації, то однією із ключових причин організації кооперативів є мінливість ринкової структури. Кооперативи виникають як реакція на неспроможність ринків досягти ідеального стану [5]. Тож вони частково перебирають на себе завдання держави нівелювати вади ринку. Саме зважаючи на соціальну та економічну значущість створення ефективної системи кооперації, науковці вважають допустимим, а іноді необхідним державне регулювання процесів кооперації в різних її проявах. Під державним регулюванням розуміють процес

вироблення державою системи правил, механізмів, які забезпечують їх реалізацію і захист та обумовлюють коригування поведінки економічних агентів і, отже, переведення макроекономічної системи в цілому або її окремої підсистеми в бажаний стан [13]. У науковій літературі для позначення впливу держави на економіку поряд з поняттям “регулювання” застосовують термін “управління”. Уважається, що регулювання є похідною від управління, тому що державне управління охоплює значно ширше коло державних функцій [9; 13].

Таблиця

## Фактори, що визначають специфіку кооперації в аграрному секторі

<i>Основні фактори</i>	<i>Фактори, що обумовлюють особливості кооперації у вітчизняному агросекторі</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- рівень розвитку продуктивних сил;</li> <li>- стан аграрних відносин, що пов’язані з використанням землі, як всезагального, специфічного і вільно невідтворюваного засобу виробництва;</li> <li>- наявність диференціальної ренти та сезонний характер виробництва;</li> <li>- необхідність врахування законів живої природи;</li> <li>- сільське господарство є постачальником сировини практично для всіх галузей виробництва;</li> <li>- суттєва частина доходу, що створюється в сільському господарстві, розподіляється і реалізується в інших галузях;</li> <li>- горизонтальна кооперація сільського господарства порівняно з вертикальною має більш вузькі межі. Це пов’язано з існуючими об’єктивними межами концентрації землі і праці в рамках одного підприємства;</li> <li>- глибина державного регулювання</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- хаотичний характер аграрних реформ останніх років;</li> <li>- розвиток процесів кооперації в умовах перехідної економіки;</li> <li>- запізніле порівняно з розвиненими країнами формування кооперативної системи, що ставить вітчизняних кооператорів у більш жорсткі умови виживання;</li> <li>- посилення конкурентної боротьби з боку агробізнесу, що своїм наслідком має суттєве посилення в кооперативах економічної складової;</li> <li>- слабка соціальна база кооперації;</li> <li>- паралельна розбудова державних інституцій нашої молоді держави, що поки що вчиться “працювати” в умовах ринку також часом стає на заваді</li> </ul>

Але і те, і інше здійснюється державою через єдину систему законодавства та органів державного управління галузю. Дана система в своїй сукупності являє собою інструмент реалізації аграрної політики держави. Державне управління та державне регулювання є формами реалізації виконавчої влади, основне призначення яких – забезпечення практичного виконання законів. Основна відмінність полягає в тому, реалізацію яких інтересів вони забезпечують: державне управління здійснюється у сферах, де необхідним є забезпечення першочергової реалізації публічних інтересів, а державне регулювання – у сферах, де необхідно досягти балансу публічних і приватних інтересів. Багато авторів, виходячи з того, що пряме втручання в недержавні

сільськогосподарські організації не повинно мати місця, стверджують, що під державним регулюванням агропромислового виробництва мається на увазі непрямий (здійснюваний переважно економічним стимулюванням) управлінський вплив на соціально-економічні процеси як у державному, так і приватному секторах агропромислового виробництва [11; 15].

Згідно з історичним досвідом виникнення та діяльності кооперативів, вони у своєму розвитку проходять три основні стадії. Спочатку відбувається розроблення та поширення кооперативної ідеї серед широких верств населення ззовні – зароджується кооперативний рух. Далі, на другій стадії, до процесу втручається держава, яка шляхом адміністративного впливу та правових норм намагається його врегулювати. На третій стадії кооперативний рух набуває масового характеру, йому притаманні самостійність, здатність впливати на урядову політику [8]. Розвиток національного кооперативного руху в аграрній сфері свідчить, з одного боку, про чималий досвід та формування достатнього економічного й соціального базису для його подальшого нарощування. З іншого – ці процеси носять безсистемний, стрибкоподібний характер. Попри те, що зростання чи спад активності у сфері кооперативного розвитку напряму залежить від обсягу й глибини державного втручання є визнаним фактом, кроки держави в цьому напрямі не набули рішучості та системності [2]. Динаміка означених процесів лишається вкрай нерівномірною в територіальному, функціональному та галузевому розрізі. Наразі в аграрному секторі наявні ознаки дуальної організаційної структури: з одного боку аграрна еліта і власники капіталу неаграрного походження з їх стремлінням до максимізації прибутку від аграрного бізнесу, з іншого – індивідуальні та дрібнотоварні господарства з їх потребами продовольчого самозабезпечення і виживання села [3]. Склалася ситуація консервування – начебто маємо всі передумови для розвитку кооперації, але структурні деформації та непослідовність у діях держави гальмують ці процеси. Ми ніби “застигли” між першим і другим етапом. Не слід забувати, що первинною ланкою сільськогосподарської кооперації є кооператив як об’єднання фізичних осіб. Тому просування ідей кооперації можливе за умови відповідного рівня зрілості таких кооперативів, формування “цивілізованих кооператорів”. Функція створення сприятливих умов для формування таких кооперативів лежить безпосередньо на державі.

Питання державного втручання в будь-які процеси завжди є дискусійним. Щоб визначитися, слід відповісти на питання, чи наблизить ця політика країну до цілей її економічної політики; чи існує інша політика, яка наблизить країну до цих цілей з таким же або кращим результатом. Якщо відповідь на перше питання ствердна, а на друге негативна, то державне втручання вважається доцільним. Відповідь на друге питання очевидна – подальший розвиток сільськогосподарської кооперації потребує за нинішніх умов забезпечення державою сприятливих умов для її первинної ланки – кооперативів. Щодо першого питання, то згідно зі



Стратегією розвитку аграрного сектора економіки України за мету ставиться створення організаційно-економічних умов для ефективного розвитку аграрного сектора на основі єдності економічних, соціальних та екологічних інтересів суспільства для стабільного забезпечення населення країни якісним, безпечним, доступним продовольством та промисловості сільськогосподарською сировиною [14]. Тож, повертаючись до проблеми доцільності державного втручання у процеси розвитку кооперації в аграрному секторі, зазначимо, що на сучасному етапі така підтримка необхідна, але за умови, що вона дійсно базуватиметься на заявлених у Стратегії принципах.

Проблема державного регулювання розвитку кооперації в аграрному секторі економіки є вкрай актуальною й вимагає всебічного вивчення з урахуванням специфіки кооперативних відносин в аграрній сфері. Наразі динаміка кооперативного руху в Україні має дискретний характер, що вимагає адекватного і своєчасного регулювання з боку держави та вдосконалення відповідних нормативно-правових та організаційно-економічних механізмів. Тож на нашу думку, державне регулювання розвитку кооперації в аграрному секторі економіки України являє собою цілеспрямований вплив держави на кооперативні відносини шляхом видання нормативно-правових актів, організації діяльності державних органів, які здійснюють це регулювання переважно економічними методами. Метою регулювання має стати підвищення продуктивності праці в аграрному секторі, забезпечення позитивної динаміки економічного зростання внутрішнього сільгоспвиробництва й закріплення України на міжнародній аграрній арені в якості високотехнологічного агровиробника.

#### Література:

1. Аналітична доповідь. Формування моделі економічного розвитку України у післякризовому світі [Електронний ресурс]. – К. : НІСД, 2013. – 65 с. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>.

2. Бабаєв В. Ю. Технологія державного регулювання розвитку сільськогосподарської обслуговуючої кооперації / В. Ю. Бабаєв // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. – № 2 (40) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua>.

3. Бородин Е. Кака я модель агросектора нужна Украине? [Електронний ресурс] / Е. Бородин, И. Прокопа // Зеркало недели. Украина. – 2012. – № 18. – Режим доступу : <http://gazeta.zn.ua>.

4. Горбонос Ф. В. Реструктуризація економічного простору сільської територіальної одиниці як підгрунтя розвитку кооперації / Ф. . Горбонос, Н. Ф. Павленчик // Кооперативні читання : зб. матеріалів Всеукр. наук.-практ. конф., 4 – 6 квітня 2013 р. – Житомир : Вид-во Житомирський національний агроекологічний університет, 2013.

5. *Дешковская Н. С.* Современные проблемы исследования сельскохозяйственной кооперации / Н. С. Дешковская // Вестник Томского государственного университета. – 2007. – № 296.

6. *Зіновчук В. В.* Економічна сутність поняття “кооперація” [Електронний ресурс] / В. В. Зіновчук, А. Д. Корягіна // Українська кооперація. – 2010. – № 3. – Режим доступу : <http://www.ukgcoop-journal.com.ua>.

7. *Карлова В. В.* Державне регулювання духовного розвитку суспільства: синергетичний підхід / В. В. Карлова // Реформування системи державного управління та державної служби: теорія і практика : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (8 квітня 2011 р.) : у 2 ч. Ч. 2 ; за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 432 с.

8. *Коверзнев В. О.* Розвиток виробничої кооперації в Україні: історико-правовий аспект [Електронний ресурс] / В. О. Коверзнев // Право та управління. Електронне наукове фахове видання. – 2011. – № 3. – Режим доступу : <http://archive.nbuv.gov.ua>.

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

10. *Маркс К.* Капитал: Критика полит. экономии / К. Маркс ; предисл. Ф. Энгельса, Т. 1, Кн. 1 : Процесс производства капитала. – М. : Политиздат, 1988. – 891 с.

11. *Мироненко М. Ю.* Державне регулювання розвитку агропромислового комплексу [Електронний ресурс] / М. Ю. Мироненко // Економічні науки. Державне регулювання. – Режим доступу : <http://www.rusnauka.com>.

12. *Пантелеймоненко А. О.* Аграрна кооперація України: теорія і практика : монографія / А. О. Пантелеймоненко. – Полтава : РВВ ПУСКУ, 2008. – 347 с.

13. *Статівка Н. В.* Продуктивність аграрного сектора економіки України: важелі державного впливу : монографія / Н. В. Статівка. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2010 – 300 с.

14. Стратегія розвитку аграрного сектору економіки України на період до 2020 року [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Міністерства аграрної політики та продовольства України. – Режим доступу : <http://minagro.gov.ua>.

15. *Ткач М.* Державне регулювання і державне управління: співвідношення понять / М. П. Ткач // Підприємництво, господарство і право. – 2012. – № 8. – С. 110–113.

16. *Туган-Барановский М. И.* Социальные основы кооперации / М. И. Туган-Барановский ; предисл., комент. : Л. А. Булочникова, Г. Н. Сорвина, Т. П. Субботина. – М. : Экономика, 1989. – 496 с. – (Экон. наследие).

17. *Чаянов А. В.* Основные идеи и формы организации сельскохозяйственной кооперации. 2-е изд. / А. В. Чаянов. – М. : Книгосоюз, 1927.

18. *Шанин Т.* Три смерти Александра Чаянова [Электронный ресурс] / Т. Шанин // Социологический журнал. – 1995. – № 1. – Режим доступа : <http://www.yabloko.ru>.

УДК 351.82: 334 (477)

В. Ю. ГАРБАРИНІНА

## СУТНІСТЬ І ПРИНЦИПИ ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ

*Здійснено аналіз сутності державно-приватного партнерства в контексті сучасних дослідницьких підходів. Визначено конкретні принципи, на яких базується державно-приватне партнерство та сформульовано авторське визначення поняття державно-приватного партнерства.*

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство, державний сектор, приватний сектор, інноваційно-інвестиційні процеси, проекти.

*The analysis of the nature of public-private partnerships in the context of current research approaches. Determined the specific principles underlying public-private partnership and the author a definition of public-private partnerships.*

**Key words:** public-private partnership, the public sector, private sector, innovation and investment processes, projects.

Упродовж останніх років очевидним стає той факт, що забезпечення високих і стійких темпів розвитку країни та регіонів неможливе без ефективного партнерства державних і місцевих органів влади з представниками приватного бізнесу. Використання бюджетних коштів на фінансування державних та регіональних програм не дозволяють органам влади в повному обсязі реалізовувати масштабні, стратегічні проекти, що формують конкурентоспроможність країни. Визнаною у світі альтернативою такому способу фінансування є державно-приватне партнерство (далі – ДПП).

Вивченням і дослідженням розвитку державно-приватного партнерства займаються такі українські науковці, як І. Запатріна, К. Павлюк, О. Полякова, П. Шелепницький. Існує низка праць зарубіжних учених щодо застосування державно-приватного партнерства, зокрема: В. Варнавського, Б. Винницького, М. Лендзела, Б. Онишука, П. Сегварі.

Упровадження державно-приватного партнерства в практику діяльності органів влади є важливим етапом, однак, аналізуючи сучасні наукові публікації, відчувається недостатність теоретичних досліджень щодо обґрунтування сутності та принципів державно-приватного партнерства.

Метою дослідження є визначення сутності та основних принципів упровадження державно-приватного партнерства та авторське формулювання поняття державно-приватного партнерства на підставі аналізу наукових праць.

У сучасному розумінні партнерство державного і приватного секторів означає таку форму співпраці між державними органами влади та світом

бізнесу, що має на меті забезпечити фінансування, будівництво, відновлення, управління або утримання інфраструктури чи надання суспільних послуг.

Мета партнерства полягає в поєднанні найкращих сторін державного і приватного секторів для спільної вигоди, а різноманіття видів, форм і сфер застосування державно-приватного партнерства роблять його універсальним механізмом для рішення низки довгострокових задач – від створення і розвитку інфраструктури до розробки та адаптації нових перспективних технологій. Для забезпечення участі приватного сектора в реалізації соціально важливих інноваційно-інвестиційних проектів держава повинна створювати прийнятний для обох сторін баланс ризиків і переваг.

Учені-економісти по-різному обґрунтовують і визначають поняття “державно-приватне партнерство”, зокрема як форму, інститут, співробітництво, угоду. Так, на думку В. Варнавського та інших учених, ДПП – юридично закріплена форма взаємодії між державою та приватним сектором у відношенні об’єктів державної і муніципальної власності, а також послуг, що виконуються і надаються державними та муніципальними органами, установами і підприємствами з метою реалізації суспільно значущих проектів у широкому спектрі видів економічної діяльності [2].

Статтею 1 Закону України “Про державно-приватне партнерство” визначено, що державно-приватне партнерство – співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних і комунальних підприємств, або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому Законом та іншими законодавчими актами [1].

Неабиякий інтерес становить підхід до визначення державно-приватного партнерства, запропонований ученим К. Павлюком, ДПП – конструктивне співробітництво держави, суб’єктів підприємницької діяльності і громадянських інститутів в економічній, політичній, соціальній, гуманітарній та інших сферах суспільної діяльності для реалізації суспільно значущих проектів на засадах пріоритетності інтересів держави, її політичної підтримки, консолідації ресурсів сторін, ефективного розподілу ризиків між ними, рівноправності і прозорості відносин для забезпечення поступального розвитку суспільства [5].

Відповідно до підходу О. Полякової, державно-приватне партнерство – суспільний інститут, що включає сукупність формальних і неформальних правил, у рамках яких з метою задоволення потреб суспільства здійснюється спільна діяльність державних органів влади і приватного сектору на основі набору альтернатив поведіння [6].

Державно-приватне партнерство – це угоди між організаціями державного та приватного секторів стосовно надання послуг у таких сферах як створення суспільної інфраструктури, спорудження громадських об’єктів і

надання інших подібних послуг. Найбільш успішні партнерства використовують сильні сторони державного та приватного секторів для налагодження додаткових стосунків між секторами [8].

У більшості країн світу поширеним є термін “публічно-приватне партнерство” (“public-private partnership”), який часто застосовується для будь-яких форм співробітництва державної влади і бізнесу, а деякі визначення цього поняття акцентують на співробітництві держави і бізнесу саме у сфері інфраструктурних і соціальних послуг, які традиційно надаються державою.

Аналізуючи сутність державно-приватного партнерства в контексті сучасних дослідницьких підходів, слід зазначити, що поняття державно-приватного партнерства визначає різні його аспекти та має відмінності при формулюванні. Однак елементом, який їх поєднує, є розуміння взаємодії (співпраці) органів державної влади, органів місцевого самоврядування та приватного сектора для забезпечення суспільних потреб [7]. Тобто, це інноваційний підхід до розбудови партнерських відносин між державними та приватними партнерами, який має будуватися відповідно до політики державно-приватного партнерства.

Ефективна політика ДПП забезпечує співробітництво між державним і приватним секторами. Ця співпраця заснована на визнанні факту, що обидві сторони отримують вигоди від об’єднання фінансових ресурсів, технологій і управлінських знань заради підвищення рівня послуг для громадян. Окрім того, ДПП є альтернативою приватизації об’єктів державної та комунальної власності, оскільки об’єднує переваги державного та приватного секторів, зокрема:

- соціальну відповідальність, громадську підзвітність і пріоритетність екологічних стандартів у діяльності, що є притаманною для державних і комунальних організацій;

- фінансові ресурси, технології, управлінську ефективність і підприємницький дух приватного сектору.

Окрім того, за допомогою державно-приватного партнерства вирішується низка завдань, зокрема:

- можливість органам влади зосередитись на основних функціональних питаннях. Основна роль органів влади полягає у просуванні інтересів громадськості шляхом упровадження дієвої політики. Коли приватний сектор бере на себе відповідальність за другорядні, неосновні функції, це дає змогу владі перерозподілити свої ресурси й зосередитись на виконанні своєї основної ролі;

- сприяє поліпшенню управління державними активами. Традиційні цикли планування закупівель часто базуються на короткотерміновій перспективі, внаслідок чого утримання та відновлювання активів часто буває неоптимальним. З іншого боку, приватний сектор застосовує до планування та бюджетування підхід з позицій “життєвого циклу”, використовуючи

довготермінові контракти. До цих контрактів включають кошти для утримання, що гарантує збереження активів у доброму стані та належний догляд за ними;

– підвищує якість надання послуг унаслідок упровадження інновацій. Залучення приватного сектора на конкурентних конкурсних засадах сприяє виробленню ним творчих рішень у сфері створення інфраструктури, планування, будівництва й управління активами;

– можливість перенесення ризику із платників податків на приватний сектор. Завдяки такому підходу ризику, пов'язані із несподіваними витратами й перевитратами, затримками із виконанням і відхиленнями від календарного графіка й необхідністю реагування на коливання попиту на послуги, дієвим чином перекладаються з державного сектору на приватний [3;14].

Досвід європейських країн свідчить про існування різних підходів до ініціювання взаємодії держави і приватного сектора в рамках партнерства. У нашій країні найчастіше ініціатива взаємодії проявляється з боку держави. Іншими словами, держава, приймаючи різні документи, визначає вектор розвитку галузей економіки і пропонує бізнесу взяти участь у проектах, які неможливо реалізувати виключно зусиллями держави.

Варто зазначити, що партнерство позитивно впливає на ефективність системи державного управління, забезпечуючи оптимальнішу модель реалізації функцій державної та місцевої влади. Так, міжнародні дослідження доводять, що співвідношення між якістю отриманих послуг і витраченими коштами максимальне саме в разі державно-приватного партнерства. Також існує прозорість закупівель у рамках таких проектів [4]. Але партнерство не стає заміником сильного та ефективного механізму державного управління й процесу формування і прийняття рішень на місцях. У будь-якому випадку органи державної влади несуть відповідальність за надання суспільно важливих послуг у такий спосіб, що якнайкраще захищає та підтримує інтереси громади.

Конкретні принципи, на яких базується державно-приватне партнерство, вироблені багаторічним світовим досвідом. Використання базових принципів забезпечує взаємовигідний та відповідальний розподіл обов'язків сторін у процесі реалізації проектів ДПП, зокрема:

– прозорість – надання органами влади повної інформації інвесторам, концесіонерам, усім зацікавленим сторонам;

– змагальність – створення рівних умов щодо залучення до партнерства для всіх потенційних приватних партнерів;

– підзвітність – відповідальність усіх партнерів перед громадськістю і взаємні зобов'язання, які є визначеними в договірному порядку;

– законність – створення партнерств у формі, яка дозволяється чинним законодавством та іншою нормативно-правовою базою;

– зрозумілість і передбачуваність – зрозумілість формулювання умов партнерства, зокрема у відповідному договорі, забезпечення можливості їх виконання без суттєвих змін;

– урахування специфіки – формування партнерств із урахуванням особливих потреб певного регіону (території, громади), галузі соціально-економічного життя;

– економічна і фінансова сталість – урахування рівня споживання послуг, що створюються в результаті партнерства, і позитивних наслідків для розвитку економіки в цілому;

– гнучкість – забезпечення можливості швидкого реагування та врахування змін у середовищі, в якому діє партнерство;

– рівність – забезпечення доступу до послуг для соціально вразливих прошарків населення, зокрема бідних;

– соціальне залучення – створення умов для залучення до процесу планування та реалізації партнерств різних суспільних груп [3;18].

Практичний досвід реалізації проектів державно-приватного партнерства дозволив західним фахівцям розробити модель оцінки готовності держави до успішного впровадження партнерських проектів. Ураховуючи її специфіку, можна виокремити основні сфери, які впливають на спроможність держави впроваджувати державно-приватне партнерство: відданість ідеї партнерства, спроможність до управління процесом, рівень упровадження проектів.

Відданість ідеї партнерства означає бачення ролі ДПП у різних сферах соціально-економічного розвитку, існування сталого набору проектів, що пропонуються для партнерства, та сприйняття державно-приватного партнерства державою, бізнесом і громадськістю. Спроможність до управління процесом ДПП визначається наявністю стабільного та чіткого правового середовища для створення та функціонування державно-приватного партнерства, чітких критеріїв розподілу ролей між державними та приватними партнерами. Важливо дотримання визначених параметрів для відбору проектів та забезпечення високого рівня компетентності в середовищі державних органів влади та приватного сектора. Рівень упровадження проектів ДПП визначається безпосередньо на стадії їх виконання. Основними критеріями, які визначають дану сферу, є бізнес-плани проектів, розподіл ризиків і винагород, тендерна процедура та контроль.

Для ефективного впровадження державно-приватного партнерства в Україні актуальним є визначення моделі ефективної системи мотивації й контролю в органах, відповідальних за реалізацію ДПП з боку держави, розвиток інституційного середовища в цій сфері, а також адаптація широко використовуваних у світі механізмів державно-приватного партнерства до умов України. Необхідно дослідити потенціал реалізації проектів на засадах державно-приватного партнерства в нашій країні, оцінити можливості державного бюджету брати участь у фінансуванні відповідних проектів, проаналізувати економічну та соціальну доцільність запровадження податкового стимулювання проектів ДПП.

Нерозвиненість державно-приватного партнерства в Україні визначальною мірою обумовлюється відсутністю концептуальних і правових

засад такого роду відносин, невизначеністю мети та принципів, неврегульованістю форм і механізмів взаємовідносин держави і приватного капіталу. Тобто, в Україні повільними темпами формується системне бачення держави та бізнесу щодо упровадження та розвитку процесу взаємовигідного співробітництва, зокрема – в суспільному секторі.

Досвід зарубіжних країн свідчить, що за правильної організації, державно-приватне партнерство стає ключовим компонентом нової державної політики, стратегічним чинником економічного зростання, яке забезпечує отримання більш широких переваг від капіталовкладень у державні програми.

Для того щоб державно-приватне партнерство в Україні було ефективним і забезпечувало рівні можливості держави та бізнесу в рамках реалізації інноваційно-інвестиційних проєктів, спрямованих на досягнення цілей і завдань державного управління, необхідним є здійснення таких першочергових заходів:

- підтримка вищими рівнями влади залучення приватного сектора до реалізації проєктів і взагалі існування політики розвитку державно-приватного партнерства;

- удосконалення правового, організаційного та інституціонального середовища для забезпечення діяльності учасників проєктів державно-приватного партнерства з урахуванням зарубіжного досвіду;

- застосування органами влади базових принципів під час упровадження державно-приватного партнерства;

- застосування єдиного узгодженого комплексу процедур у формуванні й управлінні ДПП;

- підвищення гарантій захисту інтересів приватних партнерів ДПП у процесі розроблення, затвердження та реалізації проєктів.

Отже, враховуючи основні засади ДПП, нами сформовано визначення поняття державно-приватне партнерство як комплекс правових, організаційно-економічних, інституціональних та фінансових механізмів, які забезпечують взаємодію державного і приватного секторів з метою активізації та поширення інноваційно-інвестиційних процесів в країні та покращення надання суспільно важливих послуг для населення.

У подальшому є потреба дослідження шляхів підвищення ефективності реалізації проєктів у рамках державно-приватного партнерства.

#### Література:

1. Про державно-приватне партнерство [Електронний ресурс] : Закон України від 01 липня 2010 р. № 2404-VI // ВВР України. – 2010. – № 40. – Ст. 524. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

2. Государственно-частное партнерство: теория и практика: учебное пособие / В. Г. Варнаровский, А. В. Клименко, В. А. Королев и др. ; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М. : ИД Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. – 287 с.



3. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / [Б. Винницький, М. Лендьял, Б. Онищук, П. Сегварі]. – К. : К.І.С., 2008. – С.14–18.

4. *Запатріна І. В.* Публічно-приватне партнерство в Україні: перспективи застосування для реалізації інфраструктурних проектів і надання публічних послуг [Електронний ресурс] / І. В. Запатріна. – Режим доступу : <http://eip.org.ua>.

5. *Павлюк К. В.* Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально- економічному розвитку держави / К. В. Павлюк, С. М. Павлюк // Наукові праці КНТУ. Економічні науки. – 2010. – № 17. – С. 10–19.

6. *Полякова О. М.* Державно-приватне партнерство в Україні: проблеми становлення / О. М. Полякова // Коммунальное хозяйство городов: Научно-технический сборник. – К. : Техніка, 2009. – № 87. – С. 317–322.

7. *Шилепницький П. І.* Державно-приватне партнерство: за і проти / П. І. Шилепницький // Економічні науки. Серія “Економіка та менеджмент”: зб. наук. пр. ; ЛНТУ. – Вип. 7(26). – Ч.3. – Луцьк, 2010. – С. 357–368.

8. Public Private Partnership: A Guide for Local Government, May 1999 – British Columbia Ministry of Municipal Affairs [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cscd.gov.bc.ca>.

*Надійшла до редколегії 18.09.2014 р.*

УДК 351:338.48:379.85

*О. О. ЖУРБА*

## **ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ДІЯЛЬНОСТІ ТУРИСТИЧНИХ ПІДПРИЄМСТВ**

*З'ясовано теоретичні та практичні аспекти існування державно-приватного партнерства в країні. Визначено основні напрямки розвитку туристичних підприємств за рахунок використання механізму державно-приватного партнерства.*

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство, інвестиції, приватний партнер, туристична діяльність, туристичне підприємство.

*The article is devoted to the theoretical and practical aspects of the public-private partnership in the country. The basic directions of tourism enterprises by the use of public-private partnerships have been determined.*

**Key words:** public-private partnerships, investments, private partner, tourist activities, tourist enterprises.

На сьогодні в багатьох країнах світу розвиток економіки характеризується пошуком нових форм і методів державного управління і регулювання, значними структурними зрушеннями в напрямку лібералізації господарства, децентралізації і приватизації. Зміни, що відбуваються, знаходяться в руслі ліберально-консервативної політики і означають ослаблення прямого і посилення непрямого державного регулювання, зміцнення місця і значення приватних інвесторів і операторів у цих галузях, установлення партнерських відносин держави і бізнесу. Збільшення значення приватного сектора в розвитку галузевих комплексів відображає нову концепцію ролі держави в економіці і незадоволеність суспільства діяльністю державних служб по забезпеченню суспільних інтересів і потреб.

Питання державно-приватного партнерства розглянуто в наукових публікаціях вітчизняних учених О. Бойко [7], Н. Петрової [13], Д. Токаревої [16], Л. Гриценко [10], Є. Гнатченко [9] та інших. Питання державного регулювання туризму в Україні розглядали у своїх дослідженнях такі вітчизняні науковці, як О. Виноградова [8], П. Пуцентейло [15], В. Явкін [18], Н. Кудла [12] та інші.

Мета статті полягає у висвітленні основних засад державно-приватного партнерства, які можна використати в діяльності туристичних підприємств з метою підвищення ефективності надання туристичних послуг населенню.

Аналіз законодавчої бази підтвердив, що для розвитку будь-якої сфери найбільш ефективним є державне приватне партнерство [1 – 6]. Згідно із Законом України (далі – ЗУ) “Про державно-приватне партнерство” під державним приватним партнерством (ДПП) розуміється співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади та органами місцевого самоврядування (ОМС) (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору.

Іншими словами, ДПП – це система взаємовідносин між державним і приватним партнерами, при реалізації яких ресурси обох партнерів об’єднуються з відповідним розподілом ризиків, відповідальності та винагороди (відшкодування) ніж ними для вигідного співробітництва на довгостроковій основі у створенні (відновленні) нових і модернізації (реконструкції) діючих об’єктів, які потребують заохочення інвестицій у користуванні (експлуатації) такими об’єктами.

Можна сказати, що ДПП виступає найбільш перспективним напрямком інвестування, в т.ч. й у туристичну галузь (створення локальних туристичних об’єднань) за умов, що буде створено відповідну законодавчу базу, яка стимулюватиме розвиток співробітництва між державним і приватним секторами, підвищуючи конкурентоспроможність не лише туристичних підприємств, але й економіки держави в цілому та заохочуючи іноземні інвестиції в економіку України [12–13].

Згідно із ЗУ “Про державно-приватне партнерство”, визначають такі сфери застосування державно-приватного партнерства в Україні [1]:

1. Пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування.
2. Розподіл і постачання природного газу.
3. Виробництво, транспортування і постачання тепла.
4. Виробництво, розподілення та постачання електричної енергії.
5. Будівництво та експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів, метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури.
6. Туризм, відпочинок, рекреація.
7. Оброблення відходів.
8. Збір, очищення та розподілення води.
9. Культура та спорт.
10. Охорона здоров'я.
11. Машинобудування.
12. Забезпечення функціонування зрошувальних і осушувальних систем.
13. Управління нерухомістю.
14. Інші сфери здійснення ДПП (освіта, наука, ІТ тощо).

Основними принципами здійснення ДПП називають:

- рівність перед законом державного та приватного партнера;
- заборона будь-якої дискримінації прав державних чи приватних партнерів;
- узгодження інтересів державних та приватних партнерів з метою отримання взаємної вигоди;
- незмінність протягом усього строку дії договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, цільового призначення та форми власності об'єктів, що перебувають у державній або комунальній власності, переданих приватному партнеру;
- визнання державними та приватними партнерами прав та обов'язків, передбачених законодавством України та визначених умовами договору укладеного в рамках державно-приватного партнерства;
- справедливий розподіл між державним та приватним партнерами ризиків, пов'язаних з виконанням договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства [7].

Взаємодія на умовах ДПП має й такі недоліки:

- створення фінансових зобов'язань держави на довгострокову перспективу;
- потенційно високий ризик значних витрат держави у випадку розірвання договору про ДПП;
- відсутність досвіду реалізації проектів ДПП, відсутність фахівців достатньо високого рівня, зокрема, зі сторони державного партнера;
- тривалість строків реалізації проектів ДПП і неможливість урахувати при укладенні договору про ДПП всі ризики, зокрема, циклічність виникнення кризових явищ;

- високі витрати на етапі підготовки проекту;
- розрив у часі між реалізацією проекту та можливістю бюджету профінансувати його реалізацію;
- у бюджеті не відображається конкретний проект, відсутні дієві механізми відстеження його реалізації;
- потенційно висока корупційна складова [7].

Відповідно до українського законодавства, ДПП повинно здійснюватися на основі договору. У рамках ДПП можуть укладатись договори про концесію, спільну діяльність, розподіл продукції, інші договори. Істотні умови договорів, що укладаються в рамках здійснення ДПП, мають відповідати вимогам, установленим законами України (табл. 1) [10; 20].

Таблиця 1

Базові моделі взаємодії держави та бізнесу в схемах  
державно-приватно партнерства

<i>Модель</i>	<i>Характерні ознаки</i>
Сервісні контракти	Уряд наймає підприємство приватної форми власності для виконання певних завдань з обслуговування виробництва або надання послуг. Державна структура залишається основним постачальником інфраструктурних послуг в економічній системі
Контракти на управління	Поширюються на послуги, що надаються на основі контрактів, в які включені всі або деякі повноваження на управління та надання громадських послуг. Остаточні зобов'язання щодо надання громадських послуг, їх якості та повноти задоволення потреб суспільства залишаються за державним сектором економіки. Повноваження щодо оперативного управління процесом надання громадських послуг покладаються на приватного партнера, який формує оборотний капітал, необхідний для поточної діяльності, але не фінансує капітальні інвестиції
Договори оренди	Приватний партнер несе відповідальність за обслуговування в повному обсязі. Відповідальність за надання громадських послуг передається від державного сектора приватному. Фінансовий ризик експлуатації та обслуговування несе повністю приватний партнер. Нові інвестиції та їх вилучення залишаються обов'язком держави
Концесія	Приватний партнер відповідає за повне надання послуг у зазначеній галузі, несе відповідальність за надання оборотного капіталу та фінансування інвестицій. Активи перебувають у власності держави навіть у період дії концесії. Роль державного сектора полягає виключно у регулюванні цін та якості наданих громадських послуг, якості обслуговування
Спільні підприємства та приватні фінансові ініціативи	Альтернатива повної приватизації. Інфраструктура знаходиться у спільному володінні й експлуатується державним сектором та приватними партнерами. Уряд є одночасно власником і регулятором. Приватний партнер зазвичай виконує оперативну роль

На практиці, як правило, відбувається комбінування виділених п'яти форм взаємодії держави та бізнесу, що створило основу для появи різних видів контрактів і способів передачі ризиків, завдяки чому став можливим ефективний розподіл сфер відповідальності між партнерами в проєктах ДПП (табл. 2) [7; 9; 10; 19].

Таблиця 2

## Типи партнерських угод державно-приватного партнерства

Тип партнерської угоди	Характеристика
ВОТ (Build – Operate – Transfer) – “Будівництво – управління – передача”	Приватний партнер здійснює будівництво та експлуатацію (в основному – на праві власності) протягом встановленого строку, після чого об’єкт передається державі. Зазвичай схеми ВОТ використовуються при будівництві автострад (Італія, Іспанія, Південна Корея), трубопроводів (Німеччина), електростанцій (Туреччина, Індія, Таїланд), аеропортів (Єгипет, Греція, Канада), тунелів (Франція), стадіонів інших об’єктів, які вимагають значних капіталовкладень, проте повинні залишатись у власності держави
ВТО (Build – Transfer – Operate) – “Будівництво – передача – управління”	Приватний партнер будує об’єкт, який передається державі у власність одразу після завершення будівництва, після чого він надається в експлуатацію приватному партнеру. Ця схема найвигідніша для держави, оскільки передбачає високий ступінь державного контролю над об’єктом і у випадку необхідності держава в будь-який час може вплинути на діяльність приватного партнера
ВОО (Build – Own – Operate) – “Будівництво – володіння – управління”	Приватний партнер будує об’єкт та здійснює наступну експлуатацію, володіючи ним на праві власності, строк дії якого не обмежується
ВВО (Buy – Build – Operate) – “Покупка – будівництво – управління”	Форма продажу, яка включає відновлення або розширення існуючого об’єкту. Держава продає об’єкт приватному сектору, який робить необхідні удосконалення для ефективного управління
ВООТ (Build – Own – Operate – Transfer) – “Будівництво – володіння – управління – передача”	Приватний партнер будує об’єкт, здійснює експлуатацію, володіє об’єктом протягом певного строку, після закінчення якого об’єкт переходить у власність держави
РОТ (Rehabilitate – Operate – Transfer) – “Реконструкція – управління – передача”	Ця схема аналогічна ВОТ, тільки замість будівництва нового об’єкта передбачена реконструкція існуючого
РОЛ (Rehabilitate – Operate – Lease) – “Реконструкція – управління – оренда”	Після виконання робіт з відновлення інфраструктури, приватний партнер керує майном на підставі орендної угоди
ДВФО (Design – Build – Finance – Operate) –	Вся відповідальність за проєктування, будівництво, фінансування та експлуатацію пов’язана воедино та

“Проектування – будівництво – фінансування – експлуатація”	передана приватному партнеру. В Європі, Латинській Америці та Азії така схема зазвичай використовується для розроблення нових проектів платних доріг
DBOT (Design – Build – Finance – Operate) – “Проектування – будівництво – управління – передача”.	Перевага цього підходу полягає в тому, що він містить у собі відповідальність приватного сектора щодо виконання одразу декількох функцій: проектування, будівництво та утримання об’єкту. Таке поєднання є ефективним з огляду на те, що приватний сектор застосовує комплексний підхід до проекту і одразу визначає програму щодо довготермінового утримання об’єкту. Такий підхід зменшує ризик, пов’язаний з непередбачуваними витратами в майбутньому
BLOT (Build – Lease – Operate – Transfer) – “Будівництво – оренда – експлуатація – передача”	Структура приватного сектора отримує франшизу на фінансування, проектування, будівництво та експлуатацію орендованого об’єкта (а також на стягнення сплати за користування) на період оренди; при цьому вноситься орендна плата
BLT (Build-Lease-Transfer) – “Будівництво – оренда – передача”	Нові споруди будуються за рахунок приватного капіталу і після закінчення будівництва надаються державним або місцевим органам управління на підставі угоди оренди. Після закінчення строку договору, майно переходить у власність та розпорядження держави або місцевих органів самоврядування
FO (Finance Only) – “Участь у фінансуванні”	Структура приватного сектора (зазвичай компанія з надання фінансових послуг) фінансує проект напряму або за допомогою різних фінансових механізмів, наприклад, через випуск цінних паперів (облігацій)
O&M (Operation & Maintenance Contract) – “Контракт на експлуатацію та обслуговування”	Приватна компанія згідно з умовами контракту впродовж встановленого терміну експлуатує майно, яке належить державному сектору. Право власності на майно зберігається за державою. Належить до групи сервісних контрактів або контрактів на обслуговування
DB (Design – Build) – “Проектування – будівництво”	Приватний сектор проектує і будує об’єкти інфраструктури на основі будівельного контракту для задоволення потреб державного сектору в послугах, які часто надаються за фіксованою вартістю. Таким чином, ризик перевищення бюджету покладається на приватний сектор. Не є типовою для ДПП, а скоріше являє собою контракт на виконання державного замовлення
OL (Operation License) – “Право на експлуатацію”	Приватний оператор отримує право (ліцензію) на виробництво і надання суспільної послуги, зазвичай на певний період. Застосовується в проектах, пов’язаних з інформаційними технологіями

Аналіз європейського досвіду показав, що механізм ДПП призвів до різкого підвищення якості державних послуг та став швидким, ефективним і не дорогим засобом реконструкції та створення нової інфраструктури. У країнах Європейського Союзу ДПП знаходиться на різних рівнях розвитку. Такі країни, як Великобританія, Франція, Ірландія, Німеччина, Іспанія досягли видатних успіхів в реалізації проектів ДПП і саме на них припадає 92 % укладених угод, тоді коли більшість проектів Австрії, Бельгії та Швеції знаходяться на етапі переговорів. У табл. 3 подано динаміку стану впровадження проектів ДПП у країнах ЄС упродовж останніх десяти років [16].

Таблиця 3

Динаміка розвитку проектів державно-приватного партнерства в країнах ЄС

<i>Рік</i>	<i>Кількість проектів</i>	<i>Вартість проектів (млн євро)</i>
1	2	3
2001	77	9602,6
2002	97	15018,5
2003	79	13315,3
2004	82	17436,2
2005	90	17357,1
2006	125	16879,9
2007	130	26794,3
2008	144	27129,2
2009	136	29597,9
2010	115	24198,0
2011	118	15740,4

Загалом, протягом періоду 2001 – 2011 рр. в ЄС було укладено більше 1200 угод ДПП загальною вартістю капіталу, що перевищує 200 млрд євро [11]. Зацікавленість держави і бізнесу відіграють ключову роль у розвитку заходів ДПП у країнах ЄС. Досвід Ірландії показує, що створення спеціалізованих підрозділів по ДПП на урядовому рівні, прийняття нормативно-правової бази, підвищення управлінської компетенції не тільки в приватному секторі, а й всередині міністерств є найважливішими елементами поширення ДПП. Так, наприклад, з 2001р. в Міністерстві фінансів Ірландії існує центр політики ДПП, а також швидко розвивається інституційна інфраструктура, що складається з консультативних центрів підтримки розвитку партнерства. У результаті кількість проектів ДПП та їх інвестиційна привабливість значно збільшилися. Згідно зі звітом Центру дослідження європейської політики, частка ДПП у загальному обсязі капіталовкладень Ірландії зросла з 3 % в 2007 р. до 15 % в 2011р. [21]

За оцінкою Світового банку щодо проектів ДПП у сфері інфраструктури [17], в Україні протягом 1992 – 2011 рр. було реалізовано лише 25 проектів, в які інвестовано 12 млн дол. США, з них близько 11,5 млн дол. США – у сфері телекомунікацій (табл. 4).

Проекти державно-приватного партнерства в Україні  
протягом 1992 – 2011 рр.

<i>Сфера реалізації</i>	<i>Кількість проектів, одиниць</i>	<i>Обсяг інвестицій, млн дол. США</i>
Енергетика	12	225
Телекомунікації	10	11416
Транспорт	1	130
Водопостачання, водовідведення та каналізація	2	202
Всього	25	11973

Аналіз динаміки інвестицій у проекти на основі ДПП свідчить про те, що потенціал ДПП недостатньо використовується українською владою для розвитку економічної та соціальної інфраструктури національної економіки, а особливо для розвитку діяльності туристичних підприємств.

Згідно з методологією Світового банку, до складу проектів ДПП включено ті, що реалізуються на основі договорів управління, оренди, концесії, продажу активів. При цьому проект вважається ДПП, якщо участь приватного партнера у його реалізації становить не менше 25 %, а проект продажу активів – якщо хоча б 5% акцій належать приватним власникам [20]. На жаль, такий підхід до розуміння ДПП не відповідає вимогам українського законодавства, згідно з яким, зокрема, об'єкти ДПП не можуть бути приватизовані протягом усього терміну дії угоди, об'єктами ДПП не можуть бути ті, щодо яких прийнято рішення про приватизацію [14; 18].

Отже, необхідною передумовою розвитку ДПП у туристичній галузі України повинна виступити система надійного захисту прав приватних туристичних підприємств на об'єкти інвестиційних вкладень (рекреаційні території, заповідні зони тощо), результати науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, які створюють підґрунтя для широкого залучення капіталів до процесів технологічної модернізації високоризикових та стратегічних сфер економічної діяльності. Синергетичний ефект, що буде досягнуто шляхом консолідації ресурсів держави і приватних туристичних підприємств, дасть можливість підвищити ефективність функціонування не лише економіки певного туристичного регіону, але й економіки країни в цілому.

Таким чином, аналізуючи основні форми ДПП та принципи їх роботи можна назвати основні переваги та недоліки їх застосування в діяльності туристичних підприємств. Перевагами реалізації туристичних проектів на умовах ДПП визначають як [7; 8; 15]:

– скорочення тиску на державний або місцевий бюджети в короткостроковій перспективі за рахунок перенесення витрат бюджету на наступні 15 – 20 років;

– підвищення якості державних послуг населенню;

– забезпечення ефективнішої експлуатації туристичних об'єктів;



- створення об'єкта певної фіксованої вартості, визначеної на етапі конкурсу;
- використання досвіду та професіоналізму приватного сектору при збереженні державного контролю над активами;
- розподіл ризиків між державою та приватним партнером;
- стимулювання конструктивного діалогу між бізнесом та владою.

Ураховуючи вищесказане, можна виокремити загальні переваги державно-приватного партнерства для туристичної діяльності:

1. Для держави:

- скорочення витрат на надання туристичних послуг;
- активізація інвестиційної діяльності в розвиток туристичної інфраструктури;
- економія фінансових ресурсів держави;
- використання досвіду приватних міжнародних туристичних компаній;
- оптимізація розподілу ризиків між державою та туристичними підприємствами;
- підвищення ефективності транспортно-логістичної інфраструктури;
- розвиток форм проектного фінансування;
- стимулювання логістичної діяльності;
- рівний діалог між владою та бізнесом.

2. Для приватного бізнесу:

- залучення бюджетних коштів;
- розширення можливостей отримання пільгових кредитів під державні гарантії від міжнародних та вітчизняних фінансових установ на довгостроковий період;
- поліпшення роботи з державними дозвільними органами (сертифікації, ліцензування тощо);
- оптимізація розподілів ризиків проекту;
- позитивний імідж у суспільстві.

#### Література:

1. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
2. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
3. Про концесії на будівництво і експлуатацію автомобільних доріг : Закон України від 14.12.1999 р., який діє в редакції від 15.01.2009 р. № 891-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws>
4. Про концесії : Закон України від 16.07.1999 р., який діє в редакції від 08.07.2011р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
5. Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів централізованого водо-, тепlopостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності : Закон України від 21.10.2010 р. № 2624-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

6. Про угоди про розподіл продукції : Закон України від 14.09.1999 р. №1039-XIV (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

7. *Бойко О.* Державно-приватне партнерство: світовий досвід та перспективи реалізації в Україні / О. Бойко // Юридична газета. – 2013. – № 22. – С. 42–43.

8. *Виноградова О. В.* Концепція організаційно-економічного розвитку спортивного туризму в Україні / О. В. Виноградова, О. А. Стельмах // Економіка Криму, 2011. – Вип. 4. – С. 167–174.

9. *Гнатченко Є. Ю.* Форми державно-приватного партнерства в проектах міського господарства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eprints.kname.edu.ua>.

10. *Гриценко Л. Л.* Сучасні форми взаємодії держави і бізнесу в системі державно-приватних партнерських відносин [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://archive.nbuv.gov.ua>.

11. Європейський Експертний центр з ППП (European PPP Expertise Centre, EPEC) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.eib.org/epec>.

12. *Кудла Н. Є.* Менеджмент туристичного підприємства / Н. Є. Кудла. – К. : Знання, 2012. – 343 с.

13. *Петрова Н. Б.* Роль державно-приватного партнерства в формуванні туристських кластерів / Н. Б. Петрова, Н. Ю. Муцинська // Комунальне господарство міст. – 2011. – № 100. – С. 373–393.

14. Про стан та перспективи розвитку підприємництва в Україні / [З. С. Варналій, В. М. Геєць, О. В. Кужель та ін.]. – К. : Держкомпідприємництво, 2010. – 240 с.

15. *Пуцентейло П. Р.* Економіка і організація туристично-готельного підприємництва: навчальний посібник / П. Р. Пуцентейло. – К. : Центр учбової літератури, 2007. – 344 с.

16. *Токарева Д. Ю.* Прискорення впровадження механізму державно-приватного партнерства в Україні з використанням світового досвіду / Д. Ю. Токарева // Інноваційна економіка. – 2012 (38). – № 12. – С. 64–66.

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

18. *Явкін В. Г.* Проблеми географії та менеджменту туризму / [В. Г. Явкін, В. П. Руденко, О. Д. Король]. – Чернівці : Рута, 2006. – 260 с.

19. Guidelines for Successful Public – Private Partnerships, 2003. – 100 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/regional>.

20. Private Participation in Infrastructure Database Expanded methodology [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ppi.worldbank.org>.

21. Renda Andrea PPP national experiences in the European Union / Andrea Renda – Brussels : Centre for European Policy Studies., 2010. – 11 с.

Л. С. КОНОВАЛОВ

## МЕХАНІЗМ КОНТРОЛЮ ЯКОСТІ ДЕРЖАВНОГО АУДИТУ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ПУБЛІЧНИХ КОШТІВ

*Досліджено сутність поняття “якість аудиту ефективності”, обґрунтовано структуру системи управління якістю та опрацьовано підходи до проведення поточного та подальшого, а також внутрішнього та зовнішнього контролю якості аудиту ефективності публічних коштів.*

**Ключові слова:** аудит, ефективність, публічні кошти, якість, контроль.

*The paper explores the essence of the concept of ‘performance audit quality’, substantiates the structure of the quality management system, and elaborates approaches to current control, follow-up, as well as to internal and external quality control of public funds performance audit.*

**Key words:** performance audit of public funds, quality management system, follow-up, control.

У Ревізійних стандартах ІНТОСАІ підкреслюється, що орган державного фінансового контролю повинен приділяти особливу увагу програмам забезпечення якості для вдосконалення аудиту ефективності використання публічних коштів і результати своєї діяльності [3]. Рішення проблем якості аудиту ефективності має здійснюватися в рамках організації всієї контрольно-ревізійної діяльності органу державного фінансового контролю, яка повинна забезпечувати якісне проведення будь-якого контрольного заходу.

Необхідність упровадження контролю якості аудиту ефективності у практику державного фінансового контролю обумовлена низькою дієвістю проведених контрольних заходів, відсутністю уніфікованих стандартів проведення аудиту ефективності контролюючими суб’єктами, потребою в посиленні ретельності контрольних заходів. З огляду на це, актуальним завданням науки державного управління є обґрунтування теоретичних засад контролю якості аудиту ефективності публічних коштів як сучасного напрямку розвитку системи державного фінансового контролю.

Теоретичні та практичні питання державного аудиту ефективності публічних коштів, у тому числі аспекти розробки методичного забезпечення контролю його якості, досліджують у своїх працях М. Бариніна, І. Басанцов, О. Жадан, О. Каплун, Н. Рубан, І. Стефанюк, Т. Федченко, С. Яцишин та інші. Проте залишаються малодослідженими питання формування дієвої системи контролю якості аудиту ефективності та розробки механізмів його здійснення.

Метою статті є дослідження сутності поняття “якість аудиту ефективності”, обґрунтування структури системи управління якістю та опрацювання підходів до проведення поточного та подальшого, а також внутрішнього та зовнішнього контролю якості аудиту ефективності публічних коштів.

У вітчизняній науковій літературі відсутнє єдине визначення категорії “якість” по відношенню до державного фінансового контролю та аудиту ефективності, зокрема. Найбільш вдалою, на нашу думку, є трактовка Т. Пожар, яка вважає, що поняття “якість аудиту ефективності” полягає в перевірці наявності та належної реалізації необхідних контрольних заходів на всіх етапах аудиту ефективності, підтвердження якості аудиторської практики і звітів щодо достовірності, об’єктивності і ефективності результатів контрольних заходів, який проводиться персоналом, що має необхідні здібності, компетентність та відданість етичним принципам, а також визначення потенційних способів вдосконалення процесу проведення аудиту ефективності [4].

На нашу думку, поняття “якість” стосовно сфери державного фінансового контролю можна визначити, виходячи із загальнооекономічного сенсу якості як сукупності властивостей, ознак продукції, товарів, послуг, робіт, праці, що обумовлюють їх здатність задовольняти потреби і запити людей, відповідати своєму призначенню і пропонованим вимогам. Ґрунтуючись на цьому визначенні, можна встановити, що “продукцією” контрольно-ревізійної діяльності, здійснюваної у сфері державного фінансового контролю, є звіти про результати проведених контрольних заходів, у тому числі аудиту ефективності використання публічних коштів. Тому якість аудиту ефективності використання публічних коштів необхідно розглядати як сукупність властивостей звіту про його результати, що характеризують:

- відповідність процедур проведення та оформлення результатів аудиту ефективності встановленим правилам і вимогам;
- досягнення поставлених цілей аудиту ефективності;
- достовірність отриманих результатів аудиту ефективності;
- здатність звіту про результати аудиту ефективності задовольняти запитам його основних споживачів в особі законодавчої влади та громадськості.

Організація, що проводить аудит, повинна встановити відповідну систему внутрішнього контролю якості і піддаватися перевірці в системі зовнішнього контролю [2]. Система внутрішнього контролю, встановлена аудиторською організацією, повинна забезпечувати розумну гарантію того, що організація слідує чинним аудиторським настановам і процедурам. Характер і межі системи внутрішнього контролю організації залежать від низки факторів, таких як її розмір, ступінь операційної незалежності персоналу, характер роботи в організації, її структура і відповідний облік витрат і прибутку.

Розробка системи управління якістю “продуктів аудиту” є логічною сходиною в постійному процесі вдосконалення і підтримки високої якості роботи аудиторської служби. Системи управління якістю засновані на багатьох принципах, серед яких такі:

- якість пронизує виробничий процес, а не залежить від подальших аудитів самооцінки;
- відповідальність кожного учасника процесу контролю чітко визначена;
- механізми контролю реагують на основні ризики своєчасно (занадто велике число механізмів призводить до втрати контролю);
- ефективний процес контролю;
- механізми контролю носять багатоступінчастий характер і є найбільш доцільним поєднанням зовнішніх, корпоративних, колективних, командних та індивідуальних механізмів;
- механізми контролю орієнтовані на результативність (перевірку результатів) діяльності.

На думку Т. Пожар, система контролю якості аудиту ефективності повинна включати такі елементи (області): ресурси (забезпечення аудиту), стратегія, планування, виконання та результати, відповідно до яких формуватимуться деталізовані критерії якості аудиту ефективності і які в повній мірі відповідають етапам проведення цього виду аудиту та характеризують процесний підхід до його контролю якості [4].

Т. Федченко вважає, що якісне виконання функцій системою державного аудиту ефективності визначається ступенем досконалості її елементів: структура органів контролю; цільове спрямування системи; організація контрольного заходу; ресурсне забезпечення; обробка результатів контролю та їх вагомість. Якість послуг державного аудитора – це система належного виконання контрольних процедур, дотримання вимог чинного законодавства і стандартів державного фінансового контролю, Кодексу професійної етики [5].

Діяльність з постійного поліпшення є неодмінною частиною кожної системи управління якістю. Безперервний процес удосконалення забезпечує подальший розвиток системи управління якістю та відображення в ній умов, в яких здійснюється аудит. Цей процес зазвичай включає кілька видів діяльності, що мають інтерактивний характер:

- різні форми огляду для оцінки продукту або якості процесу;
- виявлення та документування отриманих результатів;
- розробка резерву заходів щодо поліпшення;
- вивчення прийомів вдосконалення з метою впровадження їх у практику;
- офіційна документація по стандартам і передбачуваним практичним діям;
- ознайомлення співробітників з новими стандартами.

Ці види діяльності можуть застосовуватись в рівній мірі до всіх елементів системи управління якістю (табл.).

Таблиця

Основні елементи системи управління якістю аудиту ефективності публічних коштів

<i>Елементи управління якістю</i>	<i>Умови та особливості реалізації</i>	<i>Використовувані інструменти</i>
Повноваження при управлінні аудитом	Аудит може бути проведений тільки за наявності повноважень	Законодавче забезпечення. Стандарти аудиту ефективності. Консультації
Незалежність і об'єктивність аудиту	Учасники аудиту не пов'язані з перевіряючою організацією, неупереджені й об'єктивні	Закони. Стандарти з аудиту. Кодекс аудитора
Організаційно-методичне забезпечення аудиту	Розроблено методологію аудиту, процедури та особливості. Визначено умови забезпечення інформацією	Аудитори і фахівці. Програмно-методичне забезпечення. Механізми оновлення методик і процедур
Консультаційне забезпечення	Залучення вузьких фахівців і професіоналів в залежності від об'єкта аудиту	Консультанти, вчені, фахівці, консалтингові організації
Безпека і збереження інформації	Наявність системи безпеки та конфіденційності. Обмеження доступу до інформації. Зберігання	Стандарти безпеки. Процедури допуску. Урядова політика безпеки
Керівництво і нагляд	Забезпечення ефективного рівня керівництва, використання потенціалу, ефективний нагляд за співробітниками	Кадрова політика. Стандарти. Програми підготовки
Управління результативністю	Забезпечення зворотного зв'язку при аудиті, доступ до моніторингу, аналітична компетенція співробітників	Стандарти. Система зворотного зв'язку. Консультавання, моніторинг
Безперервне вдосконалення	Постійна оцінка результатів, коректування методик аудиту, уточнення критеріїв, активне використання сучасних методик аналізу	Удосконалення програми аудиту і практичних заходів

Досягнення і підтримка певного рівня якості аудиту ефективності використання публічних коштів вимагає наявності в органі державного фінансового контролю відповідної політики якості, що полягає в розробці цілей у сфері якості проведення контрольних заходів і виборі підходів до їх

досягнення [1]. Політика якості стосується організаційної структури контрольного органу, штатних співробітників, які безпосередньо беруть участь у контрольних заходах, і співробітників, які забезпечують підтримку при їх проведенні, а також безпосередньо самого процесу здійснення контрольно-ревізійної діяльності.

Під час аудиту ефективності проводяться перевірки результатів, отриманих на кожному його етапі, які повинні гарантувати, що:

а) всі зроблені оцінки і висновки належним чином обґрунтовані, забезпечені надійними відомостями і фактами і можуть служити підставою для остаточних висновків у звіті про його результати;

б) всі помилки і відхилення усунені, а неясні моменти вирішені або внесені на розгляд відповідної посадової особи;

в) визначено заходи, необхідні для підвищення якості майбутніх перевірок, які реалізовуватимуться в процесі подальшого вдосконалення контрольно-ревізійної діяльності органу фінансового контролю.

Забезпечення якості має здійснюватися також через поточний контроль, який проводиться шляхом моніторингу діяльності груп перевіряючих на всіх етапах проведення аудиту ефективності. У ході поточного контролю необхідно з'ясувати, наскільки добре члени групи розуміють цілі даної перевірки, мають необхідні знання, вміння та навички для виконання дорученої їм роботи, знають і виконують правила (стандарти) проведення контрольного заходу.

Поточний контроль повинен бути спрямований на виявлення і своєчасне усунення проблем, які можуть мати негативний вплив на своєчасність та якість проведення аудиту ефективності або перешкоджати виконанню його програми. Це важливо, тому що в даному випадку є можливість ще під час аудиту ефективності оперативного прийняти необхідні рішення і за потреби, внести відповідні зміни до його програми, методи проведення або склад групи перевіряючих.

Одними з первинних заходів поточного контролю якості можуть бути перевірки ходу виконання програми, ведення робочої документації, використання попередньо підготовлених робочих таблиць, результати яких фіксуються у відповідних документах. При цьому основну увагу необхідно приділяти таким аспектам роботи групи перевіряючих:

- наявність чіткого розподілу між ними ролі та обов'язків;
- знання сфери, програми або діяльності організації, що перевіряється;
- обґрунтованість вибору цілей аудиту ефективності;
- розгляд всіх факторів, які можуть вплинути на процес проведення перевірки, включаючи наявні ризики та оцінки суттєвості;
- здійснення вибірки, використання аналітичних процедур, методів збору даних і аналізу інформації;
- проведення необхідних процедур для отримання аудиторських доказів;

- чіткість ведення робочої документації, щоб можна було легко простежити виконані процедури перевірки та отримані результати;

- відображення в робочих документах надійних і достатніх доказів, необхідних для підтвердження висновків і рекомендацій.

Керівник групи здійснює керівництво, нагляд і перевірку результатів роботи членів групи на щоденній основі, забезпечуючи, щоб робота була виконана згідно із загальними правилами контрольного органу і програмою аудиту ефективності.

*Подальший контроль якості* здійснюється після завершення аудиту ефективності шляхом перевірки його результатів. Основним завданням подальшого контролю якості є виявлення наявних недоліків завершеного аудиту ефективності в цілях розробки заходів щодо підвищення якості проведення майбутніх перевірок. Подальший контроль якості може здійснюватися в різних формах, зокрема, за допомогою:

- проведення внутрішніх оцінок якості звітів про результати контрольних заходів;

- самооцінки проведеного контрольного заходу членами групи перевіряючих;

- проведення зовнішніх оцінок якості звітів про результати контрольних заходів.

Внутрішні оцінки якості аудиту ефективності в рамках органу державного фінансового контролю можуть виконуватися:

- а) спеціальним підрозділом з контролю якості;

- б) посадовими особами та співробітниками, які наділені спеціальними функціями і обов'язками з його здійснення;

- в) співробітниками, спеціально виділеними для перевірки якості конкретного аудиту ефективності, які не брали участь у його проведенні.

Для впровадження контролю якості аудиту ефективності в органі державного фінансового контролю мають бути створені такі умови.

1. Співробітники, які здійснюють контроль якості, повинні:

- мати відповідну кваліфікацію і досвід;

- бути незалежні від здійснюваних ними контрольних заходів;

- мати право самостійно вибирати ті чи інші контрольні заходи для перевірки;

- мати право доступу до всіх необхідних внутрішніх документів і контактувати з тими особам, які їх підготували або управляли проведенням аудиту ефективності;

- своєчасно подавати звіти і давати рекомендації керівництву органу фінансового контролю, яке зобов'язане відповідати їм.

2. В органі державного фінансового контролю необхідно встановити такі процедури:

- вибір контрольних заходів для перевірки їх якості, причому таким чином, щоб потенційні предмети перевірок охоплювали виконання всіх



завдань і здійснення всіх напрямків діяльності органу фінансового контролю, а перевірки проводилися з певною періодичністю;

- визначення характеру, масштабів, періодичності та часу проведення перевірок якості аудиту ефективності;

- вирішення розбіжностей, що можуть виникати між співробітниками, які здійснюють перевірку якості, і членами групи аудиторів, які проводили даний аудит ефективності.

3. За результатами перевірок якості проведених контрольних заходів необхідно готувати звіт, який повинен бути доступний усім штатним співробітникам органу державного фінансового контролю.

Перелік контрольних питань, відповіді на які дозволяють дати оцінку якості проведення аудиту ефективності в цілому, може бути, наприклад, таким:

- чи відповідає виконана робота програмі і робочому плану проведення перевірки;

- чи правильно документально оформлено здійснену роботу і її результати;

- чи всі необхідні процедури аудиту ефективності було виконано під час його проведення і чи відповідають вони вимогам нормативних документів;

- чи впливають зроблені у звіті висновки і висновки за результатами перевірки із зібраних фактичних даних, чи достатньо вони обґрунтовані аудиторськими доказами;

- чи досягнуто мету проведеного аудиту ефективності.

Однією з форм подальшого контролю якості є зовнішня оцінка якості результатів проведеного аудиту ефективності, яку можна отримати шляхом проведення опитувань перевірених та інших зацікавлених організацій, а також на основі оцінок, які подаються зовнішніми експертами – науковими чи іншими професійними організаціями, іншими контрольними органами. Ці форми подальшого контролю якості активно використовуються у Великобританії, Канаді та Швеції. За допомогою опитувань перевірених організацій можна отримати думку їх керівництва про роботу групи перевіряючих і рівні якості самої перевірки.

Очевидні переваги незалежного наступного контролю якості, особливо зовнішнього, полягають в тому, що він:

- визначає, наскільки продуктивно і результативно здійснюється контрольньо-ревізійна діяльність органом фінансового контролю;

- забезпечує швидке використання уроків, здобутих за результатами перевірок якості контрольних заходів;

- представляє вагомі аргументи щодо необхідності поліпшення якості контрольньо-ревізійної діяльності;

- стимулює безперервність процесу підвищення ефективності діяльності всередині контрольного органу;

– показує хороший практичний досвід досягнення якісних результатів в роботі, який може бути використаний колегами всередині і за межами органу державного фінансового контролю.

Таким чином, наступний контроль результатів проведеного аудиту ефективності повинен давати загальну оцінку його якості, яка може бути позитивною в тому випадку, якщо:

а) виконано всі процедури його підготовки, проведення та оформлення результатів, встановлені відповідними нормативними документами органу фінансового контролю;

б) повністю виконано затверджено програму його проведення;

в) акти і робочі документи містять необхідні фактичні дані та аудиторські докази, засновані на відповідних документах і підтверджуючі всі встановлені факти перевірки;

г) висновки за результатами аудиту ефективності засновані на матеріалах відповідних актів перевірки та інших документів;

д) структура, зміст і форма документів за результатами контрольного заходу відповідають вимогам нормативних документів органу фінансового контролю.

Досягнення високої якості контрольно-ревізійної діяльності дозволяє органу державного фінансового контролю:

а) давати надійні і обґрунтовані судження та робити аргументовані висновки у звітах за результатами контрольних заходів;

б) здійснювати відповідний вплив на підвищення відповідальності та ефективності діяльності державних органів і організацій з використання ними державних коштів;

в) зменшувати ризики можливих судових позовів, викликаних помилками при проведенні перевірок;

г) забезпечувати економічність, продуктивність і результативність самого контрольно-ревізійного процесу;

д) сприяти підвищенню відповідальності працівників органу державного фінансового контролю та більш високого ступеня їх задоволення роботою.

Високоякісна контрольно-ревізійна робота створює органу державного фінансового контролю відповідну репутацію і довіру з боку громадськості та засобів масової інформації. Тим самим значно збільшується ймовірність, що результати проведеного аудиту ефективності будуть серйозно розглядатися і визнаватися організаціями перевіреними, а пропонувані рекомендації – реалізовуватися в їх практичній діяльності.

Якість аудиту ефективності використання державних коштів необхідно розглядати як сукупність властивостей звіту про його результати, що характеризують відповідність процедур проведення та оформлення результатів аудиту ефективності встановленим правилам і вимогам, досягнення поставлених цілей аудиту ефективності, достовірність отриманих

результатів аудиту ефективності, здатність звіту про результати аудиту ефективності задовольняти запитам його основних споживачів в особі законодавчої влади та громадськості.

Напрямок подальших досліджень удосконалення механізмів контролю аудиту ефективності публічних коштів може бути розробка спеціальних контрольних листів для кожного етапу його проведення як одного з інструментів поточного контролю якості аудиту ефективності. Також корисним для підвищення якості подальшого зовнішнього контролю може стати розроблення анкети з переліком питань з різних аспектів проведеного аудиту ефективності для опитування перевірених організацій.

#### Література:

1. *Войнаренко М. П.* Міжнародні стандарти фінансової звітності та аудиту : навч. посіб. / М. П. Войнаренко, Н. А. Пономарьова, О. В. Замазій. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 488 с.
2. *Каплун О.* Контроль якості проведення аудиту ефективності / О. Каплун, С. Яцишин // Наукові записки. – 2006. – Вип. 15. – С. 282–284.
3. Керівні принципи аудиту державних фінансів : збірник базових документів INTOSAI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.undp.org.ua>.
4. *Пожар Т. О.* Система контролю якості аудиту ефективності / Т. О. Пожар // Економіка і регіон. – 2012. – № 2 (33). – С. 162–167.
5. *Федченко Т. В.* Оцінка якості системи державного аудиту ефективності виконання бюджетних програм / Т. В. Федченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rusnauka.com>.

*Надійшла до редколегії 20.10.2014 р.*

УДК 351.71:334.72

*С. М. НАРОЖНИЙ*

## **ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА**

*Узагальнено теоретичні засади організації державно-приватного партнерства. Розроблено рекомендації щодо вдосконалення організації державно-приватного партнерства в умовах розширення взаємодії держави та бізнесу.*

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство, державні партнери, приватні партнери, відносини власності.

*The theoretical foundations of public-private partnerships (PPP) have been generalized. Recommendations for improvement of the PPP theory in the context of the intensified interaction between the state and business have been developed.*

**Key words:** public-private partnership, public partners, private partners, property relations.

Розвиток системи державно-приватного партнерства (ДПП), що відбувається у провідних країнах світу вже протягом досить тривалого часу, в Україні має свої унікальні особливості і вимагає вирішення низки складних завдань. Справа в тому, що становлення даного інституту орієнтоване на істотну трансформацію соціально-економічних відносин у країні, створення ефективного альянсу держави та бізнесу. Практично в Україні починає формуватися нова цивілізована модель економічного устрою країни. З певними припущеннями можна говорити про трансформацію державно-корпоративної моделі, яка формувалася (дуже повільними темпами) на перших етапах реформування національної економіки. У даний час державно-корпоративна модель отримала новий поштовх до розвитку у зв'язку зі стрімким поширенням в її середовищі інститутів ДПП, що дає можливість констатувати рух до сучасної форми взаємодії ринку і держави, в рамках якої може розвиватися як механізм традиційного ринку, так і його державно-ринкові модифікації.

Дослідженню інституціональних аспектів відносин між державою і приватним сектором, розвитку державно-приватного партнерства присвячено численні праці вітчизняних і зарубіжних учених: О. Амоші, В. Дементьєва, В. Варнавського, А. Гриценка, Я. Кузьміна, В. Сікори, А. Чухна, Т. Веблена, Дж. Коммонса, Р. Коуза, Д. Норта, Дж. Ходжсона та ін. Достатньо високий рівень опрацювання загальнотеоретичних питань даної проблематики не зменшує актуальності вивчення її спеціалізованих напрямів, зокрема проблем розвитку сучасних технологій державно-приватного партнерства, визначення пріоритетних предметних сфер для ініціювання та підтримки ДПП у галузях, регіонах, населених пунктах.

Метою статті є узагальнення теоретичних засад організації державно-приватного партнерства та розробка рекомендацій щодо їх удосконалення в умовах розширення взаємодії держави та бізнесу.

При виникненні, а в подальшому при вирішенні складних проблем взаємодії бізнесу і влади в різних сферах відносин і різних його організаційних втіленнях використовується широкий спектр трактувань, найчастіше недостатньо інтегрованих і цілеспрямованих.

У зв'язку з цим представляється доцільним використання дворівневого трактування даного інституту відносин бізнесу і влади, що включає:

- загальне концептуальне визначення цієї форми відносин, пов'язане з його принциповими особливостями;
- низка спеціальних визначень, що відповідають особливостям складних специфічних відносин влади і бізнесу в різних соціально-економічних сферах

розвитку країни, включаючи інституціональні відносини, інвестиційну та інноваційну сферу, сферу фінансових взаємин підтримки бізнесу і влади тощо.

У загальному концептуальному трактуванні державно-приватне партнерство являє собою особливу форму відносин влади і бізнесу, інститут взаємодії різних суб'єктів власності, що мають спільні цілі та рівноправний характер як за видатками та ризикам, так і за отриманими результатами.

В економічних словниках термін “партнерство” має широке трактування (англ. Partnership) від спільного підприємства декількох власників (з різними формами участі) до партнерів з обмеженою відповідальністю (partnership limited) – аналога товариств з такою ж формою відповідальності. Найчастіше “партнерства” базуються на договорі, а не на статуті [2]. У практиці Великобританії та США партнерство засновується так званим договором “за печаткою”. З точки зору судової практики доказом існування партнерства є участь у розподілі прибутку, а не просто сама спільна діяльність.

Існує й така форма, як “корпоративне партнерство”, яке не закріплено, як правило, в установчих документах, а підтримується спеціальним договором. До цих форм можна додати “партнерства з обмеженою (і з повною) відповідальністю”, коли партнери несуть перед іншими особами (кредиторами та ін.) відповідальність, яка визначається розміром внеску учасника (або незалежно від цього розміру).

Концепт “Public Private Partnerships (PPP)” остаточно утвердився в 1980-ті рр. у зв'язку з повсюдним відродженням інтересу до взаємовигідної співпраці з боку державних органів і організацій приватного сектора, викликаним лібералізацією природно монопольних секторів – комунальних мереж, транспорту, електроенергетики. Найбільш активними прибічниками передачі об'єктів держвласності і прав на надання громадських послуг приватним компаніям у той період виступили Великобританія, Швеція, Ірландія, які першими в Європі розпочали створення законодавчої бази та органів управління ДПП [5].

Безпосередньо термін “державно-приватне партнерство” в його сучасному розумінні з'явився в 1992 р., коли уряд Великобританії оголосив про нову концепцію управління державною власністю, відому як “приватна фінансова ініціатива” (Private Finance Initiative, PFI). Суть PFI полягала в передачі в рамках угод про партнерство функцій фінансування будівництва, експлуатації, реконструкції та управління державними об'єктами виробничої та соціальної інфраструктури приватному бізнесу. Об'єктами приватної фінансової ініціативи могли виступати автомобільні і залізничні шляхи, школи, лікарні, в'язниці тощо [8].

У сучасній науковій літературі виписано різноманітні підходи до трактування поняття “державно-приватне партнерство”:

— економічний підхід: державно-приватне партнерство виконує роль інституту непрямой приватизації (напівприватизації) з перерозподілом повноважень між державою та бізнесом у стратегічних галузях, які не

можуть бути приватизовані, але для розвитку яких у державі відсутні кошти (житлово-комунальне господарство, соціальна сфера, транспорт, благоустрій населених пунктів, об'єкти культурної спадщини та ін.). При цьому умовами ефективності ДПП є: ступінь участі бізнесу у реалізованому проекті і збереження за державою високого рівня господарської активності та прав власності [9];

– підхід, заснований на державній політиці та управлінні: ДПП є формою оптимізації виконання державою своїх обов'язків перед суспільством, тобто безперервного надання населенню публічних благ [7].

Найбільш загальним вважається визначення Всесвітнього банку: “ДПП – це угоди між публічною і приватною сторонами з приводу виробництва і надання інфраструктурних послуг, які укладаються з метою залучення додаткових інвестицій і, що ще більш важливо, – як засіб підвищення ефективності бюджетного фінансування” [6, с. 7].

Отже, у світовій практиці до державно-приватного партнерства прийнято відносити широкий спектр бізнес-моделей, сфер застосування, відносин. У найзагальнішому сенсі термін “державно-приватне партнерство” застосовується при використанні будь-яких ресурсів приватного сектора (капіталу, ноу-хау, підприємницького і менеджерського досвіду) для задоволення суспільних потреб.

До міжнародних документів, що визначають сутність ДПП, належать:

– рекомендаційні документи Європейського Союзу – “Керівництво з успішного державно-приватного партнерства”, видане Генеральною дирекцією Європейської комісії з регіональної політики (2003 р.); “Зелена книга про державно-приватні партнерства та місцеве законодавство про державні контракти і концесії”, випущена Європейською комісією (2004 р.);

– рекомендаційний документ Економічної комісії ООН по Європі – “Керівництво про приватно-державне партнерство для цілей розвитку інфраструктури”, розроблене в рамках форуму з ДПП метою розвитку інфраструктури (2000 р.) [1].

Слід зазначити, що серед вітчизняних фахівців і практиків немає єдиної думки про те, які форми взаємодії влади і бізнесу слід відносити до ДПП. У цілому у спеціальній вітчизняній літературі трактування ДПП дається у широкому і вузькому відношенні:

– у широкому значенні під ДПП мається на увазі будь-яка офіційна конструктивна взаємодія влади та бізнесу в економіці, політиці, культурі, науці тощо. У цьому аспекті ДПП розглядається як комплексний інструмент залучення інвестицій у капіталомісткі інфраструктурні проекти;

– у вузькому сенсі ДПП характеризує взаємодію бізнесу і влади у процесі реалізації соціально значущих проектів, що мають загальнодержавне значення. У цьому аспекті ДПП визначається як пряма економічна форма державної підтримки підприємницької діяльності, що полягає в участі держави у фінансуванні певної соціально значущої діяльності суб'єктів підприємництва [1].

У вузькому сенсі партнерство держави і бізнесу зводиться до інвестицій, спрямованих на підтримку великих інноваційних проєктів в економіці, освіті та науці, при реалізації яких рівноправні партнери взаємодіють між собою, об'єднуючи внески, розподіляючи відповідальність, ризики та отриманий прибуток. Таким чином, ДПП являє собою:

– законодавчо та інституційно закріплену систему конструктивних взаємовигідних відносин (організаційних, економічних, правових і соціальних) і юридично узгоджених інтересів між державою і бізнесом на умовах об'єднання фінансових, технологічних, організаційно-управлінських, кадрових та інших ресурсів, що забезпечує значний синергетичний і мультиплікативний ефекти;

– мобілізацію інвестицій приватного капіталу у великі інноваційні проєкти загальнодержавного (регіонального, місцевого) рівня переважно в об'єкти економічної інфраструктури (автомобільні і залізничні шляхи, трубопровідний транспорт, транспортні споруди, енергетичні підприємства та лінії електропередачі, гідротехнічні системи, морські, річкові та повітряні порти, лінії зв'язку і комунікації, інформаційні системи тощо); об'єкти суспільно-соціальної значущості (освіта, наука, охорона здоров'я, культура, спорт, туризм, громадська безпека, захист навколишнього середовища та ін.); об'єкти сфери послуг (громадський транспорт, ЖКГ, благоустрій, служби зайнятості, професійної підготовки та набору робочої сили, облаштування мігрантів тощо);

– базову конструкцію з надання приватному сектору можливостей довготривалої участі в будівництві, обслуговуванні та управлінні об'єктами ДПП на основі широкого використання інновацій при ефективному (оптимальному) розподілі ризиків, зобов'язань і отриманої вигоди між державою і приватним сектором [5].

Державно-приватне партнерство – досить складний комплекс юридичних, організаційних та інших відносин між владними органами та бізнес-структурами. Співпраця між державними і приватними партнерами може здійснюватися в рамках різних законодавчих структур, з різноманітним діапазоном сфер застосування, завдань і компетенцій. Кожна зі сторін партнерства привносить свій внесок у спільний ДПП-проєкт: бізнес – фінансові ресурси, професійний досвід, ефективне управління і використання ресурсів, гнучкість і оперативність у прийнятті рішень, схильність до інновацій, розвиток нових форм організації виробництва, створення нових підприємств, формування ефективних інтеграційно-коопераційних зв'язків тощо; держава – бюджетні кошти, податкові преференції, митні та інші пільги та гарантії, сформоване інституціональне середовище для розробки та реалізації ДПП-проєктів тощо.

Згідно із законодавством України, державно-приватне партнерство – це співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними

особами, крім державних і комунальних підприємств, або фізичними особами-підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору [4].

Предметом регулювання інституту державно-приватного партнерства є суспільні відносини двох і більше суб'єктів. Основна ознака партнерських відносин – установлення контактів, породжуваних спільною діяльністю і які включають в себе комунікацію (обмін інформацією), інтеракцію (обмін діями) і соціальну перцепцію (сприйняття і розуміння партнера). У цьому контексті взаємне волевиявлення виступає в якості сполучної ланки між початком відносин партнерів і подальшою реалізацією поставлених партнерами завдань.

У даний час ідеологія використання інституціональних і організаційних механізмів державно-приватного партнерства в процесі залучення бізнес-компаній до довготривалого фінансування та поточного управління громадською інфраструктурою і великим колом об'єктів державної власності набула значного поширення у світі [3]. ДПП перетворилося на одну з умов формування ефективної економічної політики, підвищення інвестиційної та інноваційної активності, зростання конкурентоспроможності країни, стимулом для розвитку виробничої та соціальної інфраструктур.

Однією з широко використовуваних у практиці ДПП технологій є довгострокові цільові програми, ініціатива постановки проблемного питання в яких може належати не тільки якомусь конкретному органу влади (органу державної влади, органу місцевого самоврядування), а й іншим учасникам – фізичним та/або юридичним особам.

Державно-приватне партнерство як відносно нове явище у світовому господарстві відображає процеси розширення і ускладнення форм взаємодії держави і бізнесу.

Передбачається, що діяльність партнерів у рамках державно-приватного партнерства є взаємовигідною: для держави – вирішення складних проблем громадського сектора за рахунок отримання додаткових джерел фінансування в умовах бюджетної економії при збереженні контрольних функцій в соціально значущих секторах економіки; для бізнесу – збільшення вартості капіталу за рахунок зростання обсягів виробництва, розвитку нових ринків (ємних, стійких і передбачуваних), стабільне збільшення прибутку, полегшення виходу на світові ринки, активізація залучення іноземних інвестицій в реальний сектор економіки.

Останнім часом особливої актуальності набувають питання, пов'язані із застосуванням ДПП в інноваційній сфері, яку не слід ототожнювати з підприємницькою діяльністю в чистому вигляді. Оскільки ризик недосягнення бажаних результатів на різних стадіях інноваційного процесу є значним, то досить бажаною є підтримка державних структур. Отже, масштабний перехід на інноваційний шлях розвитку може бути здійснений тільки у співдружності підприємницьких структур з державою на принципах ДПП.



Практично ці нові тенденції, що впливають на взаємодію влади і бізнесу, створюють умови для реалізації сучасної методології відносин різних інститутів держави та економічних суб'єктів у різних сферах економіки. Це особливо важливо, тому що функції більшості державних інститутів в умовах змішаної форми власності в Україні визначені нечітко і реалізуються недостатньо ефективно. Ця обставина стримує перетворення ресурсів у нові продукти, в надані послуги, незалежно від форми власності, особливо враховуючи той факт, що, забезпечуючи взаємодію та партнерство різних форм власності, можна домогтися оптимізації процесів виробництва, розподілу і надання послуг.

Сам діалог партнерських відносин влади і бізнесу слід розглядати як вузловий механізм будівництва життєздатної держави на основі змішаної власності. Історично відомі варіації багатьох моделей державного устрою, причому дві з них є прямо протилежними. Одна з них – це модель з тоталітарною монополією держави, а друга – модель повного “відходу держави від економіки”, результатом чого є повна і некерована лібералізація, що межує з максимальною байдужістю до соціальних проблем населення.

Між цими крайніми схемами розташовується низка моделей, пов'язаних з різним рівнем діалогу та взаємодії влади та бізнесу: від мінімального рівня державного впливу на бізнес і до створення середовища ефективної взаємодії та партнерства держави і приватного бізнесу.

Модель взаємодії держави і влади, організована як складнопідпорядкована система, повинна стати гнучкою і двоєдиною формою участі різних економічних суб'єктів в управлінні. Тільки така модель держави може створити стимулююче середовище на базі змішаної власності, що розкриває людський потенціал у прояві економічних та громадянських ініціатив.

У створенні такого соціально-економічного середовища особливого значення набуває законодавча функція держави, яка повинна привести правовий простір до адекватного набору ефективних форм взаємодії влади і бізнесу. Якщо суспільство не накопичить досвіду створення соціально-економічного середовища, що стимулює і заохочує людську ініціативу, йому не вибратися на цивілізований шлях розвитку.

Не менш важливо встановити і декларувати пріоритетні предметні області для ініціювання та підтримки ДПП в галузях, регіонах, муніципалітетах. Такими предметними областями, крім традиційних, можуть бути: природоохоронна діяльність, охорона здоров'я, управління громадським транспортом, багато інших соціальних послуг; упровадження (комерціалізація) результатів НДДКР, що фінансуються за рахунок бюджету; роботи в галузі створення сучасної інфраструктури. Повинні бути розроблені та апробовані ефективні процедури розробки та обговорення проектів ДПП із залученням тих представників громадянського суспільства, інтереси яких цей проект прямо або опосередковано зачіпає. Розробці контрактної документації

за проектами ДПП повинно в багатьох випадках передувати громадське обговорення (експертиза) очікуваних результатів.

Підводячи підсумки, необхідно відзначити, що на сьогоднішній день понятійно-категоріальний апарат ДПП ще не сформувався, відсутнє єдине розуміння сутності державно-приватного партнерства. Незважаючи на наявність окремих розробок з питань власності, регулювання державою приватних економічних відносин, контролю державою приватного сектора тощо, феномен державно-приватного партнерства в теоретичному плані, особливо на регіональному та місцевому рівнях, досліджений явно недостатньо. Так, фактично неопрацьованою залишаються проблеми синтезу двох форм власності – державної та приватної – з метою фінансування соціально значущих проєктів, визначення можливих шляхів врегулювання конфліктів інтересів у державно-приватному партнерстві. Таким чином, дослідження природи та механізму державно-приватного партнерства, виявлення його ролі у вирішенні соціальних проблем є надзвичайно актуальним у теоретичному і практичному відношеннях.

#### Література:

1. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / Б. Винницький, М. Лендзел, Б. Онишук, П. Сегварі. – К. : К.І.С., 2008. – 146 с.
2. Економічний словник-довідник / за ред. С. В. Мочерного. – К. : Феміна, 1995. – 368 с.
3. Підготовка та реалізація проєктів публічно-приватного партнерства: практичний посібник для органів місцевої влади та бізнесу / С. Грищенко. – К., 2011. – 132 с.
4. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 1 липня 2010 р. № 2404-VI // ВВР України. – 2010. – № 40. – Ст. 524.
5. Розвиток партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг : монографія / О. В. Берданова, В. М. Вакуленко, М. Д. Василенко та ін. ; за ред. Ю. П. Лебединського. – Ужгород : Патент, 2003. – 192 с.
6. *Delmon J.* Private sector investment in infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risk / J. Delmon. – The World Bank and Kluwer Law International, 2009.
7. *Gerrard M. B.* What are public-private partnerships, and how do they differ from privatizations? / M. B. Gerrard // Finance & Development. – 2001. – Vol. 38. – №3.
8. Partnerships UK (PUK) Report on Operational PFI Projects. PUK, London, – 2006. – 18 p.
9. Report to Congress on Public-Private Partnerships. – US Department of Transportation, 2008.

*Надійшла до редколегії 20.10.2014 р.*

УДК 351.711

С. І. СИСОЄВА

**МЕХАНІЗМИ УПРАВЛІННЯ ТУРИСТИЧНИМ  
БІЗНЕСОМ В УКРАЇНІ**

*Проаналізовано механізми вдосконалення державної політики розвитку туристичного бізнесу. Визначено напрями перспективного розвитку системи державного регулювання сфери туризму, забезпечення населення України якісними умовами відпочинку.*

**Ключові слова:** державна політика, державне регулювання, інноваційний потенціал, модернізація, туристичний бізнес.

*This article analyzes the mechanisms of improving public policy development of tourism. Directions term development of state regulation in the sphere of tourism, providing the population with Ukraine qualitative conditions of rest.*

**Key words:** public policy, government regulation, innovation capacity, modernization, tourism.

Важливість розвитку туризму для національної і регіональної економіки визначає його державне регулювання. Розвиток туризму впливає на національну економіку країни й окремих її регіонів. Він може бути короточасним і тривалим. При короточасному впливі за допомогою перерозподілу частини доходів населення в туристичний сектор зростає попит на послуги відповідних сегментів ринку. Це дає підставу розглядати розвиток туризму як інструмент перерозподілу видаткової частини бюджетів домогосподарств.

Довгостроковий вплив туризму створює ширший мультиплікативний ефект, що виявляється в розвитку сполучених галузей: будівництва, промисловості, сільського господарства, народних промислів тощо. Унаслідок цього збільшується зайнятість населення, зростають його доходи. Так, досвід розвинутих країн, зокрема Франції, Іспанії, свідчить про те, що будівництво 100 місць розміщення туристів веде за собою створення 20 – 25 нових робочих місць з їх обслуговування.

Аналіз наукових джерел з проблематики державного управління окремими сферами суспільного життя в Україні, державного регулювання економіко-господарської діяльності, в тому числі й галузі туризму, свідчить, що українським ученим тут належить вагомий теоретичний доробок. Цим питанням присвячено наукові праці Л. Савельєва [1], Т. Ткаченко [2], С. Хлопяк [3], Л. Шульгіна [4].

Метою статті є здійснення аналізу механізмів управління туристичним бізнесом в Україні.

Держава, визнаючи туристичну діяльність як одну з пріоритетних галузей національної економіки, здійснює її регулювання відповідно до таких принципів:

- сприяння туристичній діяльності і створення сприятливих умов для її розвитку;
- визначення і підтримка пріоритетних напрямів туристичної діяльності;
- формування уявлення про Україну як про країну, сприятливу для туризму;
- підтримка і захист українських туристів, туроператорів, турагентів і їх об'єднань [2, с. 300].

Одна з основних цілей державного регулювання туристичної діяльності – забезпечити права громадян на відпочинок, свободу пересування та інші права під час подорожей. Невід'ємною складовою світового туристичного процесу є вітчизняна туристична галузь. Попри всі політичні та соціально-економічні негаразди останніх років індустрія туризму стала тією галуззю народного господарства України, яка з року в рік без залучення державних дотацій стабільно нарощує обсяги виробництва туристичного продукту. Туризм в Україні може і повинен стати сферою реалізації ринкових механізмів, джерелом поповнення державного та місцевих бюджетів, засобом загальнодоступного і повноцінного відпочинку та оздоровлення, а також ознайомлення з історико-культурною спадщиною та сьогоденням нашого народу і держави.

Пріоритетним видом туризму для України залишається іноземний (в'їзний) туризм як вагомий чинник поповнення валютними надходженнями державної скарбниці та створення додаткових робочих місць. Нині Україна має понад 4,5 тис. закладів розміщення туристів і відпочиваючих на 620 тис. місць, але вони потребують модернізації та реконструкції відповідно до міжнародних стандартів. Крім того, підтримання в належному стані потребують і рекреаційні зони, пам'ятки культури та архітектури України, інші об'єкти туристичних чи екскурсійних послуг. Основними причинами неефективної реалізації конкурентних переваг унікального ресурсного потенціалу України є:

- низька якість складових національного туристичного продукту: значна частина природних територій та об'єктів культурної спадщини непристосована для туристичних відвідувань, туристична інфраструктура в цілому не відповідає якісним параметрам, а туристичні послуги в більшості секторів туристичної індустрії – вимогам щодо якості обслуговування;
- відсутність комплексної політики держави, несформованість раціональних форм державного управління у сфері туризму і діяльності курортів, невідповідність нормативно-правового та організаційно-фінансового забезпечення сучасним потребам населення та економіки держави, існуючим параметрам туристичного потоку, тенденціям розвитку туризму [3, с. 345].

На основі аналізу історії та сучасних тенденцій розвитку туризму визначимо, що туристична галузь України, маючи потужний туристично-рекреаційний потенціал, розвивалася без урахування особливостей її функціонування, глибокого проникнення в суть проблем та за відсутності цілеспрямованої, комплексної туристичної політики держави й відпрацьованих механізмів управління. Необхідність координації підприємницької діяльності, представлення і захист загальних майнових інтересів спонукає туроператорів і турагентів створювати об'єднання, що не суперечать законодавству. Тому держава як може сприяє розвитку туристичної діяльності: допомагає готувати кадри, організовувати наукові дослідження у сфері туристичної індустрії, забезпечує картографічною продукцією тощо. За підтримкою держави українські туристи, туроператори, турагенти та їхні об'єднання беруть участь у міжнародних туристичних програмах. Однак актуальними залишаються питання створення нормативно-правової бази державного регулювання в галузі туризму, податкової політики, приватизації й акціонування, створення інвестиційних умов, що стимулюють приплив коштів в об'єкти туріндустрії на території України.

Відповідно до законодавства, з метою просування туристичного продукту на світовому ринку орган виконавчої влади у сфері туризму створює представництва за межами України. Правовою основою міжнародного співробітництва у сфері туризму слугують міжнародні договори України. Держава ставить за мету, розвиток туристичної індустрії, щоб забезпечити потреби громадян при здійсненні подорожей. Одночасне формування туристичної індустрії повинне бути орієнтоване на створення нових робочих місць, збільшення доходів держави і українських громадян, збереження об'єктів туристичного показу, раціональне використання природної, історичної, культурної спадщини, зміцнення міжнародних контактів.

Взаємини держави і ринку туристичних послуг можна умовно розділити на відносини з приводу:

- стимулювання підприємництва у сфері туризму;
- охорони навколишнього середовища, в тому числі природних рекреаційних туристичних ресурсів;
- охорони життя, здоров'я, захисту прав та інтересів споживачів туристичних послуг.

Туризм – це капіталомісткий бізнес. Для створення індустрії туризму сучасного рівня необхідно залучати матеріальні і фінансові ресурси. У багатьох країнах індустрія туризму створювалась із залученням іноземного капіталу. Використання іноземних інвестицій, як свідчить світова практика, припускає активний державний вплив за допомогою податково-фінансової політики. Створення сприятливих умов для інвестицій у туристичну індустрію, надання пільгових кредитів, установа податкових і митних пільг туроператорам і турагентам, що займаються туристичною діяльністю на території України, приваблюючи іноземних громадян у цю сферу, скорочення податків і зборів

або звільнення від них на початковій стадії створюваних разом із закордонними інвесторами компаній і фірм, допомога цільовими бюджетними субсидіями – це ті заходи, що повинні бути узгоджені з обов'язковими умовами зі створення додаткових робочих місць і залучення місцевої робочої сили й інших ресурсів, що сприяють активізації економіки [2, с. 153]. Надання послуг туризму і рекреації в умовах ринку повинне супроводжуватися захистом прав та інтересів споживачів, забезпеченням їхньої безпеки. Правову основу для цього створює Закон України "Про захист прав споживачів", що визначає права споживача на безпеку послуг, на одержання необхідної інформації, гарантії і відповідальності постачальника (виконавця) послуг тощо.

Специфіка послуг туризму відбивається і на процесі їхнього ціноутворення. Для них характерна висока еластичність цін у різних сегментах туристичного ринку, що залежить від співвідношення попиту та пропозиції. Нематеріальна природа, небереженість послуг зумовлюють особливості ринкового ризику, пов'язаного з утворенням нереалізованих запасів туристичного призначення, а також імовірність того, що ціна на ці товари й послуги може бути збита конкурентами. Виникає небезпека "цінових війн" у різних секторах індустрії туризму, що загострюється сезонною диференціацією цін, їхньою залежністю від цін і тарифів на товари й послуги сумісних галузей. Державне регулювання повинне враховувати цю специфіку при здійсненні перегляду цін і тарифів на послуги галузей із природною монополією.

Найважливішим засобом державного контролю над підприємництвом у сфері туризму є ліцензування цієї діяльності, стандартизація в туристичній індустрії, сертифікація туристичного продукту. Це необхідно для захисту прав та інтересів туристів.

Концептуальні завдання державного регулювання туристичного бізнесу на сучасному етапі розвитку економіки полягають у такому:

– розробленні національної концепції туризму, в якій повинен бути встановлений рівний пріоритет внутрішнього туризму і послуг іноземним туристам; на внутрішньому ринку перевага повинна віддаватися масовим видам туризму для українських громадян, доступних широким прошаркам населення; при обґрунтуванні регіональної політики доцільно стимулювати активізацію пропозиції послуг культурного й історичного туризму;

– сприянні розвитку туризму, що забезпечує відтворення та охорону природних і культурних ресурсів країни;

– створенні умов для формування адресного туризму соціально незахищених верств населення;

– створенні можливостей для погодженого розвитку всіх численних елементів сектора туризму;

– оптимальному поєднанні політичних, економічних, екологічних і соціальних вигод від туризму і розподілу їх усередині суспільства, зводячи при цьому до мінімуму проблеми, пов'язані з туризмом;

– формуванні на національному рівні необхідних координувальних структур у сфері вивчення ринку; оцінюванні можливостей розміщення, вибору типів і ступеня розвитку визначних об'єктів, послуг і інфраструктури в туристичному секторі;

– досягненні інвестиційної привабливості туризму; забезпеченні орієнтирів для постійного контролю за ходом і напрямками розвитку туризму [4, с. 409].

Інструментами реалізації державної політики галузевого розвитку повинні стати державні цільові програми, розроблювальні і реалізовані на регіональному та місцевому рівнях. Поряд із прямими методами регулювання, держава повинна використовувати методи непрямого впливу. Державний механізм управління в туристичній сфері розглядається як виважена система прийомів, важелів і методів впливу державних органів влади на діяльність усіх суб'єктів туристичного ринку, а також способів практичного застосування їх за тієї чи іншої ситуації, якою обумовлюються цілі та завдання розвитку галузі. Довгостроковий вплив туризму створює ширший мультиплікативний ефект, що виявляється в розвитку сполучених галузей: будівництва, промисловості, сільського господарства, народних промислів тощо. Унаслідок цього збільшується зайнятість населення, зростають його доходи. Визначними для розвитку туризму вважаються також економічні фактори. Вони взаємопов'язані з процесом розвитку економіки і полягають у зміні структури споживання товарів і послуг у бік збільшення в споживчому кошику населення частки різних послуг, у тому числі й туристичних. На сьогодні туризм розглядається як каталізатор регіональної економіки, який спроможний залучити до процесу розвитку не тільки комплекс рекреаційних ресурсів, але й найбільш ефективним чином використовувати разом виробничий та соціально-культурний потенціал тієї чи іншої території за умов збереження екологічної різноманітності.

У зв'язку з викладеним вище державне регулювання туристичної галузі пропонується розглядати як сукупність форм і методів цілеспрямованого впливу органів державної влади на розвиток туристичної галузі і створення умов для ефективної співпраці органів державної влади, місцевого самоврядування та приватного сектора щодо розвитку туризму через різні механізми: адміністративні, організаційні, економічні, правові, екологічні тощо.

Ефективне державне регулювання потребує наукового та методичного забезпечення. Незважаючи на активізацію дослідницьких зусиль, спрямованих на аналіз питань туризму, певні аспекти державного регулювання цієї галузі залишаються недостатньо розробленими. Бракує робіт, присвячених як теоретичному осмисленню зазначених питань, так і розробці науково обґрунтованих практичних рекомендацій щодо державного регулювання туристичної галузі на національному, регіональному та місцевому рівнях. Вироблення стратегії розвитку туристичної галузі і створення умов для її ефективного впровадження є складним завданням. Для

успішного його вирішення, запобігання політичним помилкам і прорахункам доцільно скористатися досвідом інших країн.

Література:

1. Савельєв Л. А. Инвестиционная привлекательность корпораций предпринимательского типа / Л. А. Савельєв, Н. И. Савельєв, Т. Л. Пляскина // Економіка: проблеми теорії та практики. – Дніпропетр. : ДНУ. – 2001. – Вип. 82. – С. 88–96.
2. Ткаченко Т. І. Сталий розвиток туризму: теорія, методологія, реалії бізнесу : монографія / Т. І. Ткаченко. – К. : Київ. нац. торг-екон. ун-т, 2006. – 537 с.
3. Хлопак С. В. Управління туристичною галуззю: стан та перспективи / С. В. Хлопак // Регіональні перспективи. – 2000. – № 2-3 (9-10). – С. 345–346.
4. Шульгіна Л. М. Формування інфраструктури інформаційної підтримки прийняття рішень підприємства туристичної галузі / Л. М. Шульгіна // Маркетинг та логістика в системі менеджменту : VI Міжнар. наук.-практ. конф., (м. Львів, 9-10 лист. 2006 р.) – Львів : Нац. ун-т “Львівська політехніка”, 2006. – С. 407–409.

*Надійшла до редколегії 20.10.2014 р.*

УДК 330.101

*Б. Ю. ТИРУСЬ*

## **СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ НА ДЕРЖАВНОМУ РІВНІ**

*Розглянуто стратегічні напрями модернізації економіки України на державному рівні. Обґрунтовано необхідність державного управління процесами модернізації в економіці. Представлено такі основні напрями державної політики у сфері модернізації економіки, як фінансова, інноваційна, соціальна, зовнішньоекономічна, а також політика у сфері розвитку внутрішніх ринків та інфраструктури.*

**Ключові слова:** модернізація економіки, державна політика, стратегія.

*The article deals with the strategic directions of the modernization of Ukraine's economy at the state level. The necessity of public administration modernization processes in the economy is grounded. The basic directions of state policy on modernization of the economy, such as finance, innovation, social, foreign and policy in the development of domestic markets and infrastructure are shown in the article.*

**Key words:** modernization of the economy, public policy, strategy.



Перетворення України на високорозвинену державу передбачає зміну економічного курсу країни, для чого необхідно, щоб держава на якійсно новій основі посилила свою економічну функцію та реалізувала крупномасштабні заходи щодо забезпечення модернізації економіки. Країна не має іншого виходу, крім модернізації та радикального підвищення ефективності національної економіки, враховуючи небезпечні тенденції в Україні, які негативно впливають як на потенціал економічного зростання, так і створюють додатковий фінансовий тиск на економіку. Успішна модернізація економіки є запорукою динамічного та демократичного розвитку країни, який повинен привести до скорочення відставання України від розвинутих країн світу та закласти підвалини до постійного оновлення економіки в майбутньому.

Вивченню і аналізу умов і можливостей модернізації економіки України та переходу її на інноваційну модель розвитку присвячено роботи багатьох вітчизняних учених-економістів: В. Александрової, Ю. Бажала, В. Безродної, В. Гейця, В. Головка, С. Ілляшенка, Б. Квасюка, О. Раєвнєвої, В. Семиноженка, Л. Федулової, А. Чухна, Е. Ясина та ін. Але при вивченні проблем модернізації економіки в науковій літературі найбільша увага приділяється інноваційно-технологічній стороні проблеми, у той час як модернізація, яка обумовлює постіндустріальний прорив, представляє собою комплексне поняття, яке включає не тільки технологічний, але й економічний, соціальний, політичний, інституційний та інші аспекти, а також різноплановість напрямів державної політики у стратегічній перспективі. Невирішеність даного питання зумовила вибір теми, визначила мету і завдання статті.

Метою статті є обґрунтування стратегічних напрямів модернізації економіки України.

Модернізація української економіки має бути спрямована на побудову вискоелективної конкурентоспроможної динамічної соціально орієнтованої економічної системи, в якій економічний розвиток забезпечується насамперед за рахунок розширення застосування інноваційних технологій, раціонального використання людського потенціалу на базі збільшення та підвищення якісного рівня експортного потенціалу й інтеграції у світогосподарські зв'язки, розширення ємності та збалансованості внутрішнього ринку [4]. Іншими словами, мова йде про структурну перебудову економіки держави на принципово нових засадах господарювання.

Структурна трансформація національної економіки має спрямовуватися на максимально ефективне використання всіх видів економічних ресурсів і повинна виконувати активну функцію щодо перебудови відтворювальних пропорцій у національній економіці, оптимізації співвідношення різних її секторів – споживчого, інноваційного, енергосировинного та інфраструктурного. У світовому господарстві сталими тенденціями є збільшення часток споживчого сектора, інвестиційно-інноваційного, а також відносно скорочення енергосировинного та інфраструктурного секторів.

Треба сказати, що завдання будь-якої держави за умов глобалізації принципово не змінюються, але, звичайно, змінюються інструменти їх реалізації. Тому динамічне зростання національної економіки у світлі посилення глобалізаційних процесів вимагає від України постійних зусиль, спрямованих на реальне забезпечення:

- макроекономічної стабільності як передумови економічного зростання, інвестицій, фінансової стабільності в контексті довгострокових демографічних тенденцій та зростання інтенсивності міжнародних потоків товарів, послуг, капіталу та робочої сили;

- адекватного клімату для підприємництва та інноваційної діяльності, важливим елементом якого є підтримка наукових досліджень і дослідно-конструкторських робіт і розробок. При цьому має також змінюватись сама ідеологія регулювання соціально-економічних процесів у цілому та виробничо-комерційної діяльності зокрема;

- активної участі (завдяки членству в міжнародних та регіональних економічних організаціях) у розробці відповідних економічних правил і норм, враховуючи, що рівень відкритості економіки України постійно зростає. За таких умов Україна об'єктивно зацікавлена в забезпеченні подальшої багатосторонньої лібералізації торговельно-економічних зв'язків та посиленні міжнародного співробітництва з основними партнерами;

- ефективної соціальної політики та політики на ринку праці, що гнучко реагує на потреби ринку, підтримуючи тим самим високі темпи економічного зростання та зайнятості тощо;

- підвищення рівня екологічної безпеки шляхом запровадження відповідних технологій виробництва та активна участь у міжнародному співробітництві з питань глобальних кліматичних змін [2].

Державна політика у сфері модернізації економіки повинна бути складовою загального механізму модернізації економіки, який передбачає вирішення трьох взаємопов'язаних проблем, а саме: модернізація державної економічної політики, модернізація виробничо-технологічної бази економіки, модернізація системи соціального захисту населення в широкому розумінні цього слова. Інструментом модернізації є здійснення низки реформ, спрямованих на запровадження найбільш ефективних принципів, механізмів та форматів управління економічними процесами в країні.

Кінцевим якісним результатом економічної модернізації має стати реальне скорочення розриву між Україною та країнами з розвинутою ринковою економікою. Показником успішності такого процесу має стати скорочення відставання України за рівнем доходу (ВВП) на душу населення від розвинутих країн та зростання індексу людського розвитку.

Ключове значення для розв'язання сучасних економічних проблем України мають реформи, які повинні бути спрямовані на те, щоб запровадити найбільш ефективну систему державного управління процесами модернізації економіки в країні на основі інтегрального поєднання економічної

ефективності, соціальної справедливості, ресурсної збалансованості та екобезпеки.

Успішність реформ у державі можна визначити такими умовами, а саме:

1) детально розроблена стратегія (концепція) реформ (тобто чітке визначення пріоритетних напрямків дій, засобів та механізмів досягнення поставлених цілей, адекватна оцінка пов'язаних з реформами фінансових та соціальних витрат). Така стратегія (концепція) має передбачати обмежену кількість пріоритетів реформування, їх логічний взаємозв'язок, часові рамки дій і відповідні ресурси;

2) чітка тактика реформування. Зрозуміло, що помилки та половинчастість здійснення тих чи інших дій можуть серйозно скомпрометувати ідею реформи та ідеальну стратегію її реалізації. Водночас, успішність реформи вимагає послідовності та спадковості реформаторських зусиль і дій;

3) уміння швидко та адекватно реагувати на непередбачені зміни внутрішнього та зовнішнього середовища з тим, щоб на рівні держави забезпечити неперервність, послідовність та ефективність трансформаційного процесу;

4) сприятливе середовище для реформування. Зовнішнє середовище – зовнішні фінансові ресурси, досвід та середовище. Внутрішнє середовище – реформаторські сили, ресурси та національний політичний консенсус щодо необхідності та основних напрямків перетворень [2].

Говорячи про системну структурну модернізацію економіки держави, в першу чергу слід згадати такий важливий напрям державної політики як фінанси, адже без належної фінансової підтримки неможливі якісні зміни в суспільстві. Прозора фінансова політика повинна бути необхідною базою для модернізації економіки, і вона має забезпечити вирішення таких завдань, як зростання ВВП, підвищення конкурентоспроможності економіки, соціокультурний розвиток, розвиток регіонів, охорона довкілля. У зв'язку із цим орієнтація національної фінансової політики повинна бути спрямована на підвищення ефективності та стійкості національної фінансової системи, у тому числі з метою протидії викликам нестабільності у світовій економіці.

Фінансова політика України має базуватися на таких принципах:

– комплексне використання фінансового потенціалу в усіх сферах економіки держави;

– пріоритетність інвестування заходів щодо розвитку інноваційного прогресу, а також соціальних та екологічних потреб держави;

– оптимальне розміщення і використання фінансових ресурсів у регіонах та раціоналізація процесів переливання капіталу на рівні регіонів та держави.

На сьогодні перед Україною стоїть задача здійснити високотехнологічну модернізацію всіх галузей національної економіки, перейти до інноваційної моделі розвитку.

Доцільність структурно-інноваційних зрушень в економіці сучасної України пов'язана з потребою проведення системної інноваційної політики, яку повинна активно та послідовно впроваджувати держава в господарське життя на всіх його рівнях і яка повинна складатися із обґрунтування інноваційного характеру структурних зрушень або перетворень, визначення механізму ефективного розвитку і соціально-економічного зростання на основі використання інноваційних технологій, товарів і послуг. Ефективне здійснення модернізації, просування реформ можливе тільки завдяки глибоким якісним змінам економічної структури, подоланню існуючих і діючих структурних деформацій, диспропорцій у структурі економіки України [1].

В Україні слід будувати державну політику інноваційного розвитку економіки, спираючись на зазначені напрями, проте необхідно враховувати і національні особливості економічної системи та проблеми, які постали на сьогодні перед суспільством. Державна інноваційна політика має спрямовуватися на вдосконалення механізмів та інструментів стимулювання інноваційно-технологічного оновлення підприємств, розвиток інноваційної інфраструктури, підвищення ефективності взаємодії науки й виробництва.

Таким чином, у сучасних умовах державне регулювання модернізаційних та інноваційних процесів можна здійснювати за такими основними напрямками:

- створення сприятливого середовища для пошуків модернізаційних процесів в національній економіці через законодавчу базу, податкову, бюджетну, амортизаційну, грошово-кредитну політики, систему пільг, санкцій тощо;

- безпосереднє фінансування та реалізація інноваційних проектів державою (в тому числі створення державних інноваційних структур);

- сприяння розвитку науки та взаємодії її із виробничою сферою, зростання рівня фінансування науки, відновлення мережі науково-дослідних установ в державному секторі, розвиток їх в корпоративних структурах, венчурному бізнесі.

Для розв'язання проблеми переходу України на сталий інноваційний розвиток необхідно законодавчо закріпити й запровадити процес екологізації економіки, створивши новий еколого-економічний механізм господарювання, який має стати органічною складовою виваженої державної політики.

Основними напрямками державної політики у сфері екологобезпечного природокористування повинні стати такі дії:

- упровадження в життя екологічної політики на основі принципів сталого розвитку та дотримання екологічних прав, яка повинна бути визнана одним з головних пріоритетів держави;

- розвиток екологічної освіти та активне пропагування в суспільстві принципів здорового життя в гармонії з природою, що охоплює низку компонентів: екологічні знання, мислення, світогляд, етика, культура, принципи діяльності;

– розвиток екологічного права – через удосконалення та приведення до міжнародних стандартів положень національного законодавства. Розробка законопроектів, якими передбачалося б розширення сфери відповідальності за порушення природоохоронного законодавства та екологічних прав;

– заохочення діалогу та співробітництва з громадськими організаціями шляхом формування держзамовлення на їхні послуги [2].

Для реалізації поставлених перед державою завдань у сфері захисту довкілля у процесі оновлення економіки необхідно, в першу чергу, значно послабити техногенний тиск на довкілля, що відповідатиме потребам економічного розвитку України. Цього можна досягти шляхом зменшення споживання природних ресурсів й енергії в усіх сферах господарської діяльності; активного використання вторинних ресурсів; прискореного розвитку відновлюваних та альтернативних джерел енергії.

Необхідно провести наукову експертизу і детальну інвентаризацію екологічно шкідливих виробництв та продукції, що виготовляється ними. На підставі цього вжити заходів щодо структурної перебудови всього виробничого комплексу України, що сприятиме переходу до екологічно орієнтованої ринкової економіки.

У сфері зовнішньоекономічних відносин необхідно регулювати якість технологій, які потрапляють на український ринок. Екологічні вимоги потрібно закласти в нормативні акти, що стосуються експорту-імпорту продукції і послуг, а також іноземних інвестицій. Необхідно надавати пріоритет і пільги контрактам з екологічною орієнтацією. У типових контрактах з іноземними партнерами треба обов'язково передбачати екологічні нормативи і норми, які гарантують екологічну безпеку та поліпшують умови природного життєвого довкілля.

Загалом, в основу державної політики у сфері модернізації національної економіки слід закласти принцип її стратегічного розвитку як підсистеми, що діє в межах глобальної економіки і глобальної екосистеми. Дотримання міжнародних стандартів екологобезпечного природокористування повинно лежати в основі економічного зростання України.

Поряд із згаданими напрямками державної політики у сфері модернізації треба наголосити на важливості розвитку ефективно діючої системи внутрішніх ринків, адже їх зміцнення й розбудова є одним з найбільш дієвих інструментів стимулювання економічного розвитку держави. З цієї метою на рівні держави необхідно:

– розвивати оптові товарні ринки на умовах біржових торгів з локалізацією в Україні, особливо по експортоорієнтованих товарних групах;

– розширити державні закупівлі продуктів і матеріалів за державними інвестиційно-інфраструктурними програмами на основі конкурентних процедур;

– використовувати можливості державного матеріального резерву для формування цінової кон'юнктури на внутрішньому ринку продуктів і матеріалів як самостійного регулятора по стратегічній групі товарів;

– створити умови для формування національних приватних рейтингових галузевих і міжгалузевих агентств із відстеження рівня конкуренції на товарних ринках країни задля отримання повної інформації про бізнес-середовище;

– упровадити обов'язкове оголошення в електронній формі умов контрактів і домовленостей, що не становлять комерційної таємниці протягом трьох банківських днів від моменту їх підписання між контрагентами чи з уповноваженим державним органом;

– посилити контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, захист прав та інтересів підприємців і споживачів на соціально важливих ринках (паливних і продовольчих ресурсів, лікарських засобів, фінансових, транспортних і телекомунікаційних послуг), посилити відповідальність суб'єктів ринків за порушення вимог антимонопольного законодавства;

– проводити політику селективного обмеження доступу на внутрішні ринки через посилення контролю за дотриманням стандартів якості;

– посилити боротьбу з контрабандою і тінювими схемами імпорту;

– удосконалити механізми виявлення та припинення антиконкурентних узгоджених дій суб'єктів господарювання [4].

В умовах модернізації економіки одним із важливих завдань, яке має вирішувати держава, повинна бути активізація підприємництва, адже його розвиток має важливе значення для нормального функціонування економіки країни. У зв'язку із цим держава повинна створити оптимальні умови для ефективного функціонування підприємств, спонукати їх до розширеного відтворення, забезпечуючи таким чином розвиток народного господарства України. Важливою складовою регулювання розвитку підприємництва має стати система його державної підтримки, яка може мати як прямий, так і непрямий характер.

Пряма підтримка розвитку підприємництва з боку держави повинна здійснюватися за такими напрямками, як державне сприяння підприємству за рахунок бюджетних асигнувань, пільгового кредитування та часткової компенсації відсоткових ставок по кредитах; забезпечення спрощених режимів оподаткування та податкових пільг; нормативне забезпечення фінансово-кредитного сприяння ефективного функціонування підприємств в державі. Непрямі способи державного регулювання діяльності підприємств повинні передбачати покращання доступу суб'єктів підприємництва до кредитних ресурсів; запровадження практики державного гарантування повернення кредитів підприємств банківським установам; утворення небанківських кредитних інституцій для кредитування підприємств; удосконалення інфраструктури фінансово-кредитного ринку.

Необхідність швидкого економічного зростання потребує вираженої соціальної політики держави, тобто переходу до моделі розвитку економіки з дорогою робочою силою, що спирається на високу якість національного трудового потенціалу.

Основними напрямками державної політики щодо розвитку трудового потенціалу як чинника структурної модернізації економіки мають бути:

- забезпечення ефективної зайнятості населення, підвищення продуктивності праці;
- створення для найширших верств населення можливостей брати участь в економічній діяльності,
- забезпечення гідних умов праці та реформування заробітної плати з метою її відповідності затратам і кваліфікації праці;
- сприяння набуттю усіма бажаючими високого рівня освіти та кваліфікації, популяризація системи безперервної освіти.

В Україні необхідно здійснити реформу оплати праці як найбільшого стимулу до підвищення її продуктивності, а відтак, підвищення ефективності розвитку економіки. Також підвищення доходів від зайнятості максимально широких верств населення звужить коло осіб, які потребують державної соціальної підтримки – з одного боку, і забезпечити необхідні кошти для її надання – з іншого. Для цього необхідно підвищити мінімальну заробітну плату до рівня прожиткового мінімуму для працездатних; стимулювати роботодавців неекономічними (адміністративними, пропагандистськими тощо) методами до підвищення заробітної плати найманих працівників своїх підприємств; запровадити повномасштабну єдину тарифну сітку оплати праці у бюджетній сфері; підвищити вартість робочої сили "не зарплатними" методами – фінансуванням роботодавцем підвищення кваліфікації, освіти, медичної допомоги, придбання та утримання житла тощо.

В умовах модернізації економіки повинна ефективно функціонувати сфера обслуговування, проте стан розвитку інфраструктури на сьогодні бажає очікувати кращого. У зв'язку із попередженням стримування економічного зростання держава повинна зосередити свої зусилля на розвитку інфраструктури (транспортної, телекомунікаційної, передачі енергії тощо). Наприклад, у сфері транспортних комунікацій мова йде про сполучення України з країнами, які мають спільні кордони (міжнародний вимір) та сполучення між центрами економічної активності та периферією в Україні (внутрішній вимір). Слід провести регуляторну реформу на залізничному транспорті шляхом створення незалежної комісії з регулювання тарифів на залізничному транспорті, до повноважень якої увійде регулювання тарифів та забезпечення недискримінаційного доступу до мереж залізниць.

Повинні отримати пріоритет питання реалізації низки національних програм розвитку інфраструктури, яка підтримує міжнародну економічну діяльність. Ключові національні проекти розвитку інфраструктури повинні бути об'єктом цільового спільного державно-приватного фінансування, що могло б не тільки здійснювати такі програми при меншому бюджетному навантаженні, але й підвищити гарантії їх якісного техніко-економічного пророблення. При цьому варто звернути увагу насамперед на національну

програму інформатизації країни як одну з найважливіших передумов ефективного включення в міжнародний обмін на основі новітніх технологій комунікації й обробки інформації [3].

Розглянуті напрями державної політики у сфері модернізації економіки України не претендують на вичерпність, адже в державі існує надзвичайно багато проблем, які потребують нагального вирішення. Проте реалізація зазначених кроків дасть змогу Україні перейти на якісно новий рівень розвитку економіки у коротко-, середньо- та довгостроковій перспективі та побудувати економічну систему відповідно до рівня розвинутих країн світу.

#### Література:

1. *Мамалуй О. О.* Структурно-інноваційні зрушення в економіці України як шлях до забезпечення економічної безпеки / О. О. Мамалуй // Економіка : проблеми теорії та практики : зб. наук. пр. – Вип. 240 : в 5 т. – Т. IV. – Дніпропетр. : ДНУ, 2008. – С. 1054–1060.
2. Модернізація України : визначення пріоритетів реформ. Проект до обговорення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ekmair.ukma.kiev.ua>.
3. Національна стратегія розвитку "Україна-2015" [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.semynozhenko.net>.
4. Структурні перетворення в Україні : передумови модернізації економіки / А. П. Павлюк, Д. С. Покришка, Я. В. Белінська [та ін.] ; за ред. Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2012. – 104 с.

*Надійшла до редколегії 0.11.2014 р.*



## РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.07: (477)

П. В. ВОРОНА, Н. А. КОСТИНА

### ДОСВІД ПРОЕКТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПОЛТАВСЬКОЇ ОБЛАСТІ В РАМКАХ ВСЕУКРАЇНСЬКОГО КОНКУРСУ ПРОЕКТІВ І ПРОГРАМ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗА ПЕРІОД 2011 – 2014 рр.

*Здійснено аналіз проектної діяльності органів місцевого самоврядування Полтавської області в рамках Всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування. Наведено перелік проектів ОМС Полтавщини, які стали переможцями конкурсу в період з 2011 до 2014 років. Визначено шляхи вдосконалення імплементації проект-технологій для залучення більшої кількості учасників та підвищення якості проектів-учасників конкурсу-2014.*

**Ключові слова:** проектна діяльність, проект-технології, проекти органи місцевого самоврядування, Полтавщина.

*The analysis of Ukrainian contest of projects and programs of local government is conducted. The list of winner-projects from the Poltava region is represented. The ways of implementation improvement of project-based technologies for involving community members and improving the quality of projects participating in the contest in 2014 are given.*

**Key words:** project activity, project technologies, projects of local government of Poltava region.

Як засвідчує досвід країн західної демократії, саме проектний підхід займає в реалізації стратегій місцевого розвитку надзвичайно важливе місце. Саме він допомагає впорядковано і системно реалізувати стратегічні пріоритети розвитку території і досягти соціально-економічних вигод територіальної громади, особливо в умовах ресурсних обмежень. Адже розвиток місцевого самоврядування в Україні стримується, насамперед, економічними чинниками, відсутністю достатніх матеріальних та фінансових ресурсів для здійснення завдань і функцій місцевого самоврядування.

Розробка та реалізації спільних проєктів залучає більшу кількість населення до співпраці, підвищує зацікавленість населення до питань розвитку місцевого самоврядування, встановлює зворотній зв'язок із громадою. Розуміння особою своєї причетності до територіальної громади і можливості у зв'язку з цим брати участь у вирішенні питань місцевого значення є показником сформованого громадянського суспільства. Сьогодні питання використання проєктних технологій набуває особливої актуальності, адже практика свідчить, що запровадження інструментів проєктного менеджменту в органах влади здійснюється несистемно й нерегулярно.

Наразі для органів місцевого самоврядування Полтавщини існує можливість участі у Всеукраїнському конкурсі проєктів та програм розвитку місцевого самоврядування. У 2013 р. від Полтавської області було подано 37 проєктів, у той час від Дніпропетровської – 122 проєкти, Луганської – 108 проєктів. Проведене соціологічне дослідження (Шишацький, Машівський, Зінківський райони), у якому взяло участь 53 особи, визначило причини низької активності районів, серед яких найбільше респондентів (85 %) відзначили відсутність досвіду та знань у розробці проєкту (рис. 1).

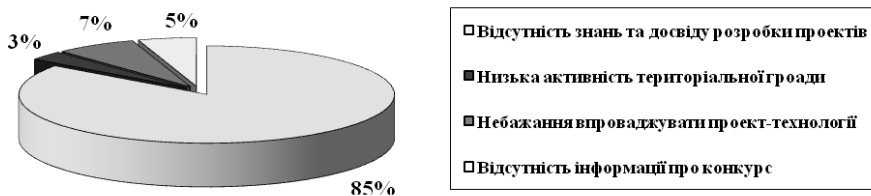


Рис. 1. Причини низької активності в конкурсі

Використання проєктного підходу в органах державного управління та місцевого самоврядування було запропоновано багатьма авторами, серед яких варто відзначити праці Ю. Шарова, О. Тертишної та ін. Проте, незважаючи на досить широкий спектр досліджень, проблеми місцевого самоврядування потребують постійного вдосконалення і подальших досліджень, які обумовлені пошуком нових інноваційних методів управління і розбудовою нової системи управління в державі на різних рівнях.

Метою статті є здійснення аналізу проєктної діяльності органів місцевого самоврядування Полтавської області в рамках Всеукраїнського конкурсу проєктів і програм розвитку місцевого самоврядування за період 2011 – 2014 рр. та визначення шляхів удосконалення використання проєкт-технологій у роботі ОМС Полтавщини для залучення більшої кількості учасників та підвищення якості проєктів у Всеукраїнському конкурсі проєктів та програм розвитку місцевого самоврядування-2014.

Всеукраїнський конкурс проектів і програм розвитку місцевого самоврядування (далі – конкурс) є ефективним державним інструментом, що дає змогу у проектний спосіб вирішувати місцеві проблеми активним і компетентним представникам місцевого самоврядування. Конкурс було започатковано Указом Президента України від 28 жовтня 2002 р. №952/2002.

За 11 років проведення конкурсу участь у ньому взяли більше трьох тисяч органів місцевого самоврядування, які розробили 4238 проектів і програм, 1068 з яких стали переможцями та отримали дольове державне фінансування.

Ідея проведення цього конкурсу належить учасникам муніципального руху, її оприлюднено напередодні VIII Всеукраїнських муніципальних слухань. Було ухвалено рішення запровадити Конкурс проектів та програм місцевого і регіонального розвитку як один із важливих шляхів вирішення проблем місцевого самоврядування. Конкурс мав сприяти “пробудженню та загальній підтримці місцевої ініціативи відносно пошуку найбільш ефективних шляхів і конкретних методів скорішого вирішення проблем місцевого і регіонального розвитку”.

Метою конкурсу є відбір проектів і програм розвитку місцевого самоврядування, які фінансуються за рахунок коштів державного бюджету, місцевих бюджетів, а також інших джерел, не заборонених законодавством і спрямовані на розв'язання актуальних проблем розвитку місцевого самоврядування та поширення позитивного досвіду, набутого у процесі їх реалізації.

Основними завданнями конкурсу є:

- розвиток співпраці органів місцевого самоврядування, суб'єктів підприємницької діяльності та громадських організацій у розробленні і реалізації проектів та програм розвитку місцевого самоврядування;
- створення фонду підтримки перспективних проектів і програм розвитку місцевого самоврядування;
- узагальнення та поширення досвіду роботи, спрямованої на розв'язання проблем розвитку місцевого самоврядування;
- удосконалення інформаційної політики з питань розвитку місцевого самоврядування;
- відбір проектів та програм з метою надання за рахунок коштів державного бюджету фінансової підтримки для розвитку місцевого самоврядування.

Із практичного досвіду Ю. Шаров зазначає, що, долучаючись до участі в даному конкурсі, місцеві ради навчаються більш системно і раціонально підходити до вирішення проблем громади, створюється сприятливе середовище для сталого соціально-економічного розвитку на місцевому рівні шляхом самоорганізації та соціальної активізації громад, розроблення та впровадження невеликих за обсягом громадських ініціатив, відкривають нові можливості для розвитку своїх населених пунктів.

Учасниками конкурсу можуть бути органи місцевого самоврядування, які в установленому порядку зареєстрували проект або програму розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці, попередньо затверджені рішенням відповідної ради. Переможців визначають у шести категоріях (табл. 1). Варто зазначити, що новацією конкурсу в 2014 р. стало запровадження шостою категорії учасників проекту, яка передбачає можливість подання спільних проектів і програм декількох територіально прилеглих органів місцевого самоврядування.

Таблиця 1

Категорії учасників конкурсу проектів проектів та програм розвитку місцевого самоврядування

<i>Категорія</i>	<i>Учасник проекту</i>	<i>Максимальний розмір гранту</i>
Перша	представницькі органи сіл, селищ	200 тис грн
Друга	представницькі органи міст, районів, районів у містах з населенням до 50 тис. жителів	400 тис грн
Третя	представницькі органи міст, районів, районів у містах з населенням від 50 тис. до 100 тис. жителів	800 тис грн
Четверта	представницькі органи міст, районів, районів у містах з населенням від 100 тис. до 1 млн жителів	до 1,5 млн грн
П'ята	представницькі органи міст з населенням понад 1 млн жителів, областей, Верховна Рада Автономної Республіки Крим	до 2 млн грн
Шоста	міжмуніципальні Проекти – спільні Проекти (програми) декількох територіально прилеглих органів місцевого самоврядування	визначається за категорією ОМС з врахуванням кількості жителів, що проживають у громадах

Вищим органом, який здійснює загальне керівництво щодо організації та проведення Конкурсу, є Рада Конкурсу. До її функцій належать:

- прийняття рішення про оголошення Конкурсу;
- затвердження плану здійснення необхідних організаційно-технічних заходів щодо організації Конкурсу в поточному році;
- затвердження персонального складу експертної комісії Конкурсу та положення про неї;
- затвердження порядку реєстрації Проектів (програм), вимог до них та порядок їх оцінки;
- визначення обсягів фінансування заходів у рамках організації та проведення Конкурсу;
- визначення переможців Конкурсу;
- прийняття рішення про фінансування проектів та програм.

Консультативно-дорадчим органом Ради Конкурсу є Експертна комісія, яка утворена з метою забезпечення кваліфікованої та об'єктивної експертизи проектів (програм) учасників конкурсу. Експертна комісія проводить експертизу проектів (програм), надає експертну оцінку, готує висновки щодо проектів (програм). До складу комісії входять представники наукових, вищих навчальних закладів, асоціацій органів місцевого самоврядування та їх об'єднань, громадських аналітичних центрів.

Для конкурсеного відбору 2011 р. надійшло 725 проектів за такими категоріями проектів:

- I категорія (проекти органів місцевого самоврядування сіл, селищ) – 338;
- II категорія (проекти органів місцевого самоврядування міст, районів, районів в містах з населенням до 50 тис. жителів) – 204;
- III категорія (проекти органів місцевого самоврядування міст, районів, районів в містах з населенням від 50 тис. до 100 тис. жителів) – 96;
- IV категорія (проекти органів місцевого самоврядування міст, районів, районів в містах з населенням понад 100 тис. жителів) – 76;
- V категорія (проекти органів місцевого самоврядування міст з населенням понад 1 млн жителів, областей, АРК) – 11.

За 11 років проведення конкурсу участь у ньому взяли більше 4 тис. органів місцевого самоврядування, які розробили 6070 проектів та програм, 1317 з яких стали переможцями та отримали дольове державне фінансування. На рис. 2 представлено динаміку кількості учасників і переможців конкурсу.

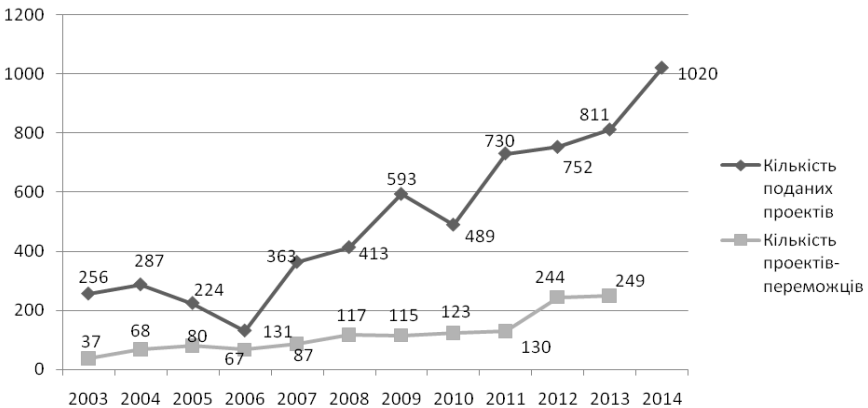


Рис. 2. Динаміка кількості учасників та переможців Всеукраїнського конкурсу за період 2003 – 2014 рр.

Усього для реалізації проектів-переможців 2011 р. органами місцевого самоврядування було використано в 2012 р. 38 520,2 тис. грн з різних джерел.

Але попри велику кількість підготовлених проєктів, у 2011 р. лише 5 проєктів органів місцевого самоврядування Полтавської обл. було визнано переможцями, результати яких представлено в табл. 2. За результатами оцінки технічної пропозиції більшість поданих проєктів отримали низькі бали за технічну оцінку, а тому не потрапили до другого етапу конкурсної експертизи як такі, що не досяг технічної межі прийнятності в 50,0 балів. Відповідно до правил конкурсного відбору, технічною межею прийнятності вважається показник у 50 балів. Проєкти, середній бал яких за результатами оцінки технічних пропозицій не досягає зазначеного показника, до розгляду фінансових пропозицій учасників не вносяться.

Таблиця 2

Переможці конкурсу проєктів та програм розвитку місцевого самоврядування від Полтавської області в 2011 р.

<i>Орган місцевого самоврядування</i>	<i>Назва проєкту</i>	<i>Експертна оцінка проєкту</i>
<b>Перша категорія</b>		
Веселоподільська сільська рада, Семенівський район	“Організація масової фізкультурно-спортивної роботи серед дітей і дорослих Веселоподільської сільської громади – запорука здорового способу життя”	64,16
Грабарівська сільська рада, Пирятинський район	"Організація системи сприяння громадянам у будівництві мережі вуличного освітлення в с. Грабарівка Пирятинського району Полтавської області, запровадження інноваційних механізмів, використання новітніх технологій енерго та ресурсозбереження"	62,11
<b>Друга категорія</b>		
Шишацька районна рада	“Розвиток місцевих ініціатив в сфері безпечного й раціонального поводження з твердими побутовими відходами у Шишацькому районі Полтавської області”	69,69
Пирятинська міська рада	“Запровадження інноваційних механізмів збору, вивозу та утилізації сміття як один з ефективних заходів підвищення інвестиційної привабливості міста Пирятина та виховання екологічної свідомості його мешканців”	65,53
Червонозаводська міська рада, Лохвицький район	“Роздільний метод збирання твердих побутових відходів – запорука чистоти в місті Червонозаводське”	68,65

Всеукраїнський конкурс 2012 р. став найбільшим за кількістю учасників і проєктів. На конкурсний відбір 2012 р. було подано 752 конкурсні пропозиції від 591 органу місцевого самоврядування, в тому числі 350 сільських та селищних рад, 96 міських рад, 103 районних рад, 33 міських рад міст обласного значення, 9 обласних рад.

У 2012 р. органи місцевого самоврядування Полтавщини були визнані переможцями у першій категорії (3 проєкти-переможці) та другій категорії (12 проєктів-переможців) (табл. 3).

Таблиця 3

Переможці конкурсу проєктів та програм розвитку місцевого самоврядування від Полтавської області в 2012 р.

<i>Орган місцевого самоврядування</i>	<i>Назва проєкту</i>
Перша категорія	
Котелевська селищна рада, Котелевський район	"Створення і впровадження системи сортування, збору та утилізації твердих побутових відходів в смт Котельва Полтавської області"
Більська сільська рада, Котелевський район	"Енергозберігаючі заходи в дитячому садочку "Дзвіночок" с. Більськ Котелевського району Полтавської області"
Канавська сільська рада, Кобеляцький район	"Вирішення проблем громади за допомогою реалізації проєкту з реконструкції системи вуличного освітлення, на основі використання сучасних енергозберігаючих технологій в с. Канави Кобеляцького району Полтавської області"
Друга категорія	
Новосанжарська районна рада	"Відродження історичної та духовної спадщини Новосанжарщини"
Шишацька районна рада	"Розвиток сільської інфраструктури Шишаччини: якісна медицина – здорова людина"
Лохвицька міська рада	"Впровадження роздільного збирання компонентів ТПВ – шлях до покращення санітарного та екологічного стану міста"
Пирятинська районна рада	"Дитячий центр корекції та розвитку "Долоньки"
Хорольська районна рада	"Електронна демократія Хорольщини. Крок влади до народу"
Гадяцька міська рада	"Зниження питомих витрат електроенергії у складі собівартості водопостачання м. Гадяч Полтавської області шляхом застосування енергозберігаючого обладнання"
Червонозаводська міська рада	"Міський парк – центр соціально-культурного розвитку населення у природному середовищі"
Миргородська міська рада	"Модернізація системи опалення та термомодернізація будівлі Миргородської загальноосвітньої школи №9"

Чорнухинська районна рада	"Нащадки Григорія Сковороди: формування цінного ставлення до світу"
Кобеляцька районна рада	"Модернізація інфраструктури адміністративно-наукового центру РЛП "Нижньоворсклянський" з метою створення еколого-просвітницького центру"
Козельщинська районна рада	"Організація масової фізкультурно-спортивної роботи серед дітей і дорослих шляхом популяризації здорового способу життя та створення районного комплексу фізкультурно-рекреаційних споруд для сімейного дозвілля"
Лубенська міська рада	"Оптимізація споживання ресурсів у житлово-комунальній сфері шляхом впровадження енергозабезпечення сміттєзвалища у м. Лубни за допомогою вітроелектростанції"

У 2013 р. у першій категорії експертною комісією було визнано 6 проєктів-переможців, поданих від органів місцевого самоврядування Полтавської області, у другій категорії також 6 проєктів отримали перемогу (табл. 4). Усього на конкурс було подано 37 проєктів від Полтавської області.

Таблиця 4  
Переможці конкурсу проєктів та програм розвитку місцевого самоврядування від Полтавської області у 2013 р.

<i>Орган місцевого самоврядування</i>	<i>Назва проєкту</i>	<i>Експертна оцінка проєкту</i>
Перша категорія		
Ланнівська сільська рада, Карлівський район	"Майбутнє країни – в здоровій дитині"	67,33
Пузирівська сільська рада, Семенівський район	"Нове життя старого будинку культури"	64,98
Полузірська сільська рада, Новосанжарський район	"Удосконалення роботи Полузірського сільського будинку культури – основний етап для створення культурно-дозвілєвого оздоровчого комплексу сільської ради як новітньої форми управління територією"	64,85
Малютинська сільська рада, Пирятинський район	"Капітальний ремонт ділянки сільського водогону по вул. Петровського в селі Малютинці Пирятинського району Полтавської області"	61,11
Савинська сільська рада, Оржицький район	"Капітальний ремонт системи водопостачання села Савинці Оржицького району Полтавської області"	59,43
Оленівська сільська рада, Козельщинський район	"Село живе, коли сміються діти"	58,64



Друга категорія		
Семенівська районна рада	"Професійна надія Семенівщини"	67,92
Козельщинська районна рада	"Покращення екологічної ситуації та відновлення рекреаційних ресурсів Козельщинського краю"	66,60
Шишацька районна рада	"Розвиток інфраструктури українського села – належне забезпечення нагальних потреб спільноти"	66,20
Лохвицька міська рада	"Запровадження інноваційних механізмів роздільного збирання компонентів ТПВ – шлях до покращення санітарного та екологічного стану міста"	65,96
Лубенська міська рада	"Забезпечення екологічного благополуччя через запровадження ефективних методів захисту міських зелених насаджень"	65,72
Пирятинська районна рада	"Талановиті діти – це щаслива та могутня Україна"	53,85

З проведеного аналізу можна стверджувати, що найбільш активними серед органів місцевого самоврядування Полтавської області є Шишацька районна рада та Пирятинська районна рада, які упродовж 2011 – 2013 років три рази ставали переможцями, Лохвицька та Лубенська міські ради, які перемогли два роки поспіль.

У табл. 5 представлено переможці конкурсу проектів у 2014 р.

Таблиця 5

Переможці конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування від Полтавської області в 2014 р.

<i>Орган місцевого самоврядування</i>	<i>Назва проекту</i>	<i>Експертна оцінка проекту</i>
Перша категорія		
Омельницька сільська рада, Кременчуцький район	"Інноваційна модель розвитку культурного капіталу Омельницької територіальної громади на основі використання наявних ресурсів"	71,55
Новогалещинська селищна рада, Козельщинський район	"Народжується місто" Впровадження інноваційних рішень при модернізації житлового фонду"	68,57

Вільхуватська сільська рада, Чутівський район,	“Забезпечення ефективної системи опалення будівлі дитячого садка села Вільхуватка Чутівського району Полтавської області шляхом впровадження енергозберігаючих технологій з використанням конденсаційних газових котлів”	66,32
Куйбишевська сільська рада, Шишацький район,	“Перетворення Будинку культури у Міжнародний молодіжний культурний центр (з урахуванням досвіду молоді Німеччини)”	65,61
Друга категорія		
Миргородська міська рада	“Створення комплексної системи поводження з твердими побутовими відходами в м. Миргороді”	76,92
Червонозаводська міська рада, Лохвицький район	“Розвиток спортивної бази як важлива складова процесу повноцінного розвитку людини”	72,64
Семенівська районна рада	“Створення культурно-оздоровчого центру “Будьмо здорові!” у смт. Семенівка Полтавської області як дієвого фактору піднесення морального та фізичного духу громади”	71,32
Лохвицька районна рада	“Впровадження інноваційних енергоефективних заходів по освітленню та гарячому водопостачанню в Лохвицькій центральній районній лікарні на основі відновлювальних джерел енергії (енергії сонця)”	67,6
Чорнухинська районна рада	“Впровадження виробництва паливних матеріалів з місцевої сировини на базі районного комунального підприємства”	67,2
Третя категорія		
Полтавська районна рада	“Впровадження енергоефективних заходів у навчальних закладах Полтавського району”	68,37

На рис. 3 представлено показники зміни кількості проектів-переможців органів місцевого самоврядування Полтавської області в конкурсі за період з 2011 до 2014 рр.

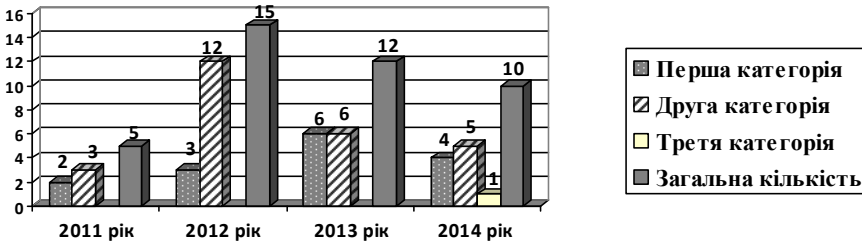


Рис. 3. Динаміка кількості проектів-переможців від Полтавської області за 2011 – 2014 рр.

Таким чином, узагальнюючи досвід проектної діяльності органів місцевого самоврядування Полтавщини, можна стверджувати, що кількість проектів-переможців у першій та другій категоріях конкурсу за аналізований період зростає, але в 2013-2014 рр. порівняно з 2012 р. спостерігається зменшення загальної кількості проектів-переможців. Натомість зовсім відсутні переможці у третій, четвертій та п'ятій категоріях за аналізований період, що є негативною тенденцією, оскільки саме в цих категоріях спостерігаємо найбільші розміри максимального гранту.

Отже, аналіз досвіду проектної діяльності ОМС Полтавщини дозволить розробити певні рекомендації щодо залучення більшої кількості учасників й підвищення якості проектів у Всеукраїнському конкурсі проектів і програм розвитку місцевого самоврядування-2014:

- провести розширене соціологічне дослідження серед органів місцевого самоврядування Полтавщини для визначення причин низької активності у Всеукраїнському конкурсі проектів та програм розвитку місцевого самоврядування.

Наше соціологічне дослідження охопило лише частину органів місцевого самоврядування (Шишацький, Машівський, Зіньківський райони), тому доцільно дослідити ситуацію й у інших районах Полтавської області, і на основі отриманих результатів розробити рекомендації щодо покращення існуючої ситуації;

- організувати цикл тренінгових занять з розробки проектів регіонального розвитку для посадових осіб органів місцевого самоврядування, які зацікавлені в участі у конкурсі;

- розробити методичний посібник з розробки проектів регіонального розвитку з прикладами кращих практик.

Долучаючись до участі у Всеукраїнському конкурсі проектів і програм розвитку місцевого самоврядування, органи місцевого самоврядування Полтавщини навчаються більш системно і раціонально підходити до вирішення проблем територіальних громад. Імплементация проект-технологій

створює сприятливе середовище для сталого соціально-економічного розвитку на місцевому рівні шляхом самоорганізації та соціальної активізації громад, розроблення та впровадження невеликих за обсягом громадських ініціатив. Але варто більш детально проаналізувати механізм фінансування конкурсу для забезпечення реалізації поданих проєктів.

#### Література:

1. Методичний посібник для учасників Всеукраїнського конкурсу проєктів та програм розвитку місцевого самоврядування 2014 року [Електронний ресурс] / Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні. – Режим доступу : <http://municipal.gov.ua>.

2. Ворона П. В. Досвід співпраці територіальних громад Полтавщини з Фондом сприяння місцевому самоврядуванню України [Електронний ресурс] / П. В. Ворона // Державне будівництво [Електронне наукове фахове видання]. – 2008. – № 1. – Режим доступу : <http://www.kbuura.kharkov.ua>.

*Надійшла до редколегії 04.11.2014 р.*

УДК 352.07

*М. В. ГОНЧАРЕНКО*

### **ПОДАТОК НА НЕРУХОМІСТЬ ЯК ДЖЕРЕЛО ЗМІЦНЕННЯ ФІНАНСОВОЇ САМОСТІЙНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ВІТЧИЗНЯНІ РЕАЛІЇ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД**

*З'ясовано проблеми впровадження податку на нерухомість на сучасному етапі в Україні, проаналізовано досвід зарубіжних країн у цій сфері та визначено можливості адаптації його елементів до вітчизняних умов.*

**Ключові слова:** міське самоврядування, оподаткування, нерухоме майно, податок, об'єкт, ставка, пільги.

*The paper reveals the problems of real property tax implementation in the modern period in Ukraine. The experience of foreign countries in this area is analyzed, and the possibility of adapting some foreign practices to the local conditions is determined.*

**Key words:** local government, taxation, real property, tax, taxable item, tax rate, benefits.

Одним з найголовніших завдань у сфері зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування є забезпечення місцевих бюджетів достатніми за

обсягами та стабільними податковими надходженнями. Однією з таких можливостей в Україні є впровадження податку на нерухомість.

Починаючи ще з 1990-х рр., були спроби впровадження податку на нерухоме майно, але через різні обставини цього не було зроблено до введення Податкового кодексу України в 2010 р. Даний крок є важливим на шляху до адаптації українського законодавства до законодавства Європейського Союзу. Однак Україна не має ще досвіду оподаткування цим податком, тому особливої актуальності набуває вивчення зарубіжної практики, адже в багатьох країнах податок на нерухомість введений досить давно і вже сформувалася певна законодавча база, що може слугувати наочним прикладом для України.

Проблемам забезпечення фінансової автономії місцевих бюджетів присвятили свої дослідження М. Бадида, А. Буряченко, О. Кириленко, В. Кравченко, К. Павлюк, О. Шевченко та ін. Роль податку на нерухоме майно у формуванні місцевих бюджетів, механізми його обчислення та управління є предметом досліджень О. Багрії, А. Бережної, С. Лекарь, Ю. Малько, В. Стіпахно та ін. Проте на разі податок на нерухоме майно ще не став реальним джерелом наповнення місцевих бюджетів, що підтверджує необхідність подальших досліджень у цій сфері.

Метою статті є з'ясування проблем упровадження податку на нерухомість на сучасному етапі в Україні, аналіз досвіду зарубіжних країн у цій сфері та визначення можливостей адаптації його елементів до вітчизняних умов.

Нерухомість є традиційним об'єктом оподаткування, який використовується, починаючи з XVIII ст. Податок на нерухомість у вигляді податку з володіння нерухомим майном – один із найстаріших видів податку, відомих фінансовій науці. Володіння нерухомістю здавна вважалось проявом багатства людей. Завжди можна було чітко визначити об'єкт оподаткування, для якого характерні суттєві особливості: постійне місцезнаходження, тривалість існування, що забезпечували безперешкодний доступ до нього фіскальних органів. Досить легко було встановити платника податку, яким міг бути як власник нерухомості, так і орендар. Розвиток суспільних відносин та податкової системи спричинив необхідність під час застосування певної податкової політики здійснювати не тільки фіскальні функції, але й соціальні. Податок на нерухомість країн з ринковою економікою завдяки розвиненій системі пільг виконує роль податку із заможних.

Перший крок у запровадженні податку на нерухоме майно в Україні було зроблено в 2006 р. у рамках пілотних проектів в Івано-Франківській та Луганській областях, де була змодельована спрощена форма оподаткування на основі дуже низьких ставок з квадратного метра площі будівель (0,1 грн – з житлових, 2,9 грн – з комерційних приміщень). Та навіть за таких умов додаткові доходи від сплати цього податку склали в середньому 25 % доходів бюджетів найнижчого рівня з власних джерел [2].

Необхідно відзначити, що за період з 1998 р. на розгляді у Верховній Раді України було п'ять законопроектів про оподаткування нерухомого майна, але жоден не прийнято навіть у першому читанні. На сьогоднішній день податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, передбачений Податковим кодексом України [8]. У розділі XII “Місцеві податки та збори” визначено перелік платників податку (фізичні та юридичні особи, які є власниками об'єктів житлової нерухомості), об'єкти оподаткування (будівлі, віднесені згідно з нормативно-правовим полем, до житлового фонду, дачні та садові будинки), база оподаткування (житлова площа об'єкта житлової нерухомості), пільги зі сплати податку на нерухоме майно (зокрема, зменшується база оподаткування об'єктів житлової нерухомості, що перебуває у власності фізичної особи: для квартири – на 120 кв.м і для житлового будинку – на 250 кв. м), ставки податку на нерухоме майно (встановлюються сільською, селищною та міською радами за 1 кв.м житлової площі об'єкта житлової нерухомості в наступних межах: для квартир та житлових будинків, житлова площа яких не перевищує, відповідно, 240 та 500 кв. м, – до 1% розміру мінімальної заробітної плати; а у випадку перевищення зазначених площ, – 2,7% розміру мінімальної заробітної плати) [8].

Як об'єкт оподаткування ст. 265 Податкового кодексу України визначає об'єкт житлової нерухомості [8]. Однак з прийняттям Закону України “Про запобігання фінансовій катастрофі та створення передумов для економічного зростання в Україні” [1] це положення змінилося. Тепер податком обкладається загальна площа житла, що перебуває у власності особи, тобто не тільки кімнати, але і допоміжні і службові приміщення. Пільги для фізичних осіб залишилися без змін за тим винятком, що “пільгові метри” віднімаються тепер із загальної площі всіх належних фізичній особі об'єктів. Це значно розширює перелік реальних платників податку і зводить кількість “пільговиків”, тому що знайдеться достатня кількість громадян, яким належить одна або кілька квартир загальною площею більше 120 кв.м, або житловий будинок, загальна площа якого перевищує 250 кв.м [1].

Тепер ставка податку для фізичних осіб, обмежена одним відсотком мінімальної заробітної плати за 1 кв. м, підлягає оподаткуванню площі для квартир, загальна площа яких не перевищує 240 кв. м, для будинків загальною площею до 500 кв. м і для декількох об'єктів нерухомості різних видів, що знаходяться у власності платника податку площею до 740 кв. м. У разі, якщо загальна площа вказаних об'єктів перевищує встановлені обмеження, ставка податку становитиме 2,7% мінімальної заробітної плати за 1 кв. м підлягатиме оподаткуванню площі.

В Україні ще й досі не запропоновано альтернативи складному, обтяжливому механізму стягнення податку на нерухомість, який полягає в поданні до органів Державної податкової служби декларацій про майновий стан та доходи, наданні протягом року відомостей про зменшення бази

оподаткування (зокрема про народження дітей, одруження). Не визначено порядок проведення оцінки нерухомого майна, не передбачено функціонування органу, який вестиме Державний реєстр прав власності на нерухоме майно. Існує можливість масових зловживань із метою ухилення від сплати податку, зокрема, через пільги для різних соціальних груп (розпочнеться перереєстрація житла на чорнобильців, ветеранів, інвалідів). Установлено норми, які прямо суперечать Конституції України. Наприклад, посадовим особам органу ДПС надається право входити на територію, де розташована будівля або споруда, з метою уточнення розрахунку бази оподаткування. Це при тому, що Конституцією України гарантується недоторканність житла та не допускається проникнення до житла інших осіб, проведеної в ньому огляду чи обшуку інакше, як за обґрунтованим рішенням суду [4].

Також слід унеможливити існування способу ухилення від податку на нерухомість шляхом перепродажу самому собі високовартісної будівлі за символічною ціною, а також поділу витрат при купівлі нерухомості та її ремонті між різними юридичними особами [5].

Мають місце пропозиції щодо поділу податку на нерухомість на дві складові: податок на земельні ділянки та податок на будівлі і споруди. На думку експертів, це дозволить державним органам та органам місцевого самоврядування більш об'єктивно, динамічно, оперативно та диференційовано здійснювати моніторинг якості кадастрових об'єктів, змінювати ставки та величину оподаткування об'єктів, робити їх переоцінку. Це надасть можливість розробити оптимальні та ефективні методи управління нерухомістю. Подальший розвиток ринку нерухомості в Україні потребує законодавчого вирішення питання щодо приватної власності на землю, проведення ліберальної податкової політики при будівництві об'єктів нерухомості та їх реалізації на вторинному ринку, створення нових фінансових інструментів [6].

Податок на нерухомість щодо житла повинен враховувати, з одного боку, рівень суспільно необхідної якості житла як блага (наприклад, через норму займаної площі), а з іншого – забезпечувати перерозподіл доходу (в тому числі ренти за місцезнаходженням). Подібна система оподаткування житла існує у Франції.

Світовий досвід показує, що при використанні правильного підходу, податок на нерухомість може стати однією із вагомих статей доходної частини бюджету. Зокрема Німеччина отримує 1,1 % загальних надходжень від зазначеного податку, Швейцарія – 0,46 %, бюджету Російської Федерації цей податок приносить 9 % від усіх надходжень. Він забезпечує до 95 % надходжень до місцевих бюджетів у Нідерландах, 81 % – у Канаді, 52 % – у Франції, від 10 до 70 % – у США. У країнах з економікою, що розвивається, за даними Світового Банку, податок на нерухомість становить 40 – 80 % платежів до місцевих бюджетів [10].

У більшості країн, де запроваджено податок на нерухоме майно, платниками податку законодавством визначені як фізичні, так і юридичні особи. Єдиним винятком є Гонконг, який не стягує податок на нерухоме майно з корпорацій, але при цьому корпорації сплачують податок на прибуток, отриманий від нерухомого майна.

Що ж стосується об'єктів оподаткування податком на нерухоме майно, то тут міжнародна практика свідчить про різні підходи країн світу до вирішення зазначеного питання, а саме:

– у Великій Британії податок беруть лише з нерухомості, яка використовується з комерційною метою, база оподаткування – річна орендна плата;

– в Іспанії цей податок встановлюється залежно від кадастрової вартості, визначеної на державному рівні. Мерії й муніципалітети самостійно встановлюють ставку податку в рамках наявних лімітів – від 0,4 до 1 % від кадастрової вартості нерухомості;

– у Польщі база оподаткування житлової одиниці – її корисна площа; для будівлі – це вартість, яка становить основу для розрахунку амортизації фіксованих доходів особи; для землі – її площа. Податок стовідсотково надходить у гміну (сільраду). Орган місцевого самоврядування може його взагалі скасувати або надати пільги. Суми ставок податку у сфері статутної компетенції встановлюються для окремого податкового року радою гміни шляхом прийняття резолюції;

– у Данії – округний податок на нерухомість, база – вартість тільки землі. Будинки, інша нерухомість включаються до бази при використанні в інших цілях – 0,6 – 2,4 %;

– у Франції – база – вартість майна, зокрема цінні папери;

– на Кіпрі – база залежить від оподаткованого доходу громадян;

– в Італії – база – нерухоме майно, сільськогосподарські та будівельні ділянки;

– у Литві – база – ринкова вартість нерухомості, яка базується на масовій оцінці нерухомості – це процес оцінки групи одиниць власності, визначених на конкретну дату з використанням стандартних методів, загальних даних та статистичного тестування;

– у Росії – базою оподаткування є ринкова вартість будинків, квартир, гаражів, споруд.

Якщо говорити про ставки податку, то в більшості країнах світу загалом вони є відносно невисокими. У багатьох країнах ставка податку становить менше 1 % від бази оподаткування. Проте і тут є винятки. Так, наприклад, у пакистанській провінції Сіндх базові ставки податку на нерухомість мають три рівня: 20 %, 22,5 та 26 %, які диференціюються залежно від виду нерухомості. Відносно високими є ставки податку на нерухомість і в Сінгапурі, де ставка податку на житлові будівлі становить 4 %, а все інше нерухоме майно підлягає оподаткуванню за ставкою 12 % [7].



Як бачимо, у більшості країн світу існує практика встановлення диференційованих ставок податку. Ця диференціація є досить важливою, адже, наприклад, при диференціації податкових ставок за площею з більших площ нерухомості сплачується більший податок, що є соціально справедливим. У той же час, це призведе до збільшення податкових надходжень до місцевих бюджетів. Крім того деякі країни встановлюють різні ставки податку відносно того, з якою метою дане майно використовується: на житлові будівлі ставка податку менша, ніж на ті будівлі, які призначені для комерційного використання.

Отже, як вважають фахівці [2; 3; 5–7; 9; 10], незважаючи на певні зауваження і застереження щодо можливих негативних наслідків уведення податку на нерухомість, запровадження такого податку зробить неможливими спекуляції на ринку нерухомості, зможе вплинути на політику регулювання цін у цій сфері, податок на нерухомість виконає функцію компенсційного податку, стане додатковим джерелом збільшення надходжень до місцевих бюджетів. Крім того, податок на нерухомість:

- відносно простий і прозорий в адмініструванні;
- у короткостроковій перспективі такий податок є фіксованим;
- заохочує перерозподіл фондів від менш ефективного до більш ефективного власника, що є надзвичайно важливим в Україні, зважаючи на непрозорий та часто неефективний розподіл власності в процесі приватизації;
- сприяє кращій оцінці власних активів підприємствами;
- передбачає оподаткування тіньової діяльності, зменшується стимул до приховування прибутків;
- забезпечує відносно стабільні надходження до бюджету.

Міжнародний досвід показує, що податок на нерухомість є досить привабливим для окремих адміністративно-територіальних одиниць, тому що він сприяє ефективному використанню житлових і комерційних приміщень. Зважаючи на те, що податок на нерухомість належить до місцевих податків, органи місцевого самоврядування можуть активно використовувати надходження від цього податку для підтримки стратегічних соціально-економічних програм на користь громади міста.

Аналіз показав, що в Україні досі не запропоновано альтернативи складному, обтяжливому механізму стягнення податку на нерухомість, не визначено порядок проведення оцінки нерухомого майна, не передбачено функціонування органу, який вестиме Державний реєстр прав власності на нерухоме майно, існує можливість масових зловживань із метою ухилення від сплати податку тощо.

На основі аналізу міжнародного досвіду оподаткування нерухомості можна сформулювати такі основні положення:

1. Об'єктом оподаткування є сукупна вартість землі і будівель (споруд), що знаходяться на ній. Визначення вартості нерухомості з метою оподаткування може проводитися або в цілому, або за її складовими компонентами.

2. Суб'єкт оподаткування (платник податку) – це конкретна особа (юридична або фізична), яка володіє чи користується нерухомістю. Податкові зобов'язання, таким чином, можуть виникати у власника чи орендаря, що має враховуватися при побудові податкової системи.

3. Базою оподаткування може бути капітальна вартість нерухомості або вартість рентних платежів. Перша, як свідчить досвід іноземних країн, виступає у вигляді ринкової вартості чи оціночної, тобто визначеної згідно із стандартизованою методикою для цілей оподаткування.

4. Ставки оподаткування визначаються у вигляді:

– фіксованих як відсоток від бази оподаткування (наприклад, у Великій Британії, Японії, Кореї);

– змінних, з огляду на передбачувані бюджетні витрати і величини бази оподаткування (наприклад, у США, Канаді, Австралії, Франції).

Розмір ставок залежить від особливостей національного законодавства та господарської практики і значною мірою визначається політичними чинниками.

5. Методика визначення розміру бази оподаткування може ґрунтуватися на:

– порівняльному підході на основі цін ринкових угод (наприклад, в Австралії, Швеції);

– капіталізації ренти від потенційного найкращого та найефективнішого використання (наприклад, у Швейцарії, Данії);

– витратах на повне заміщення нерухомості (наприклад, у Японії, Кореї);

– поєднанні зазначених вище підходів (наприклад, у США, Канаді).

6. Пільги з оподаткування надаються:

– соціально незахищеним платникам податку (пенсіонерам, інвалідам, або залежно від рівня доходів платника);

– власникам окремих видів нерухомості, як правило, об'єктів культури, освіти, призначених для суспільних, релігійних цілей, державного управління.

Пільги можуть бути безстроковими або надаватися на певний термін, наприклад на період будівництва.

Слід також зазначити, що завдяки тому, що до доходів від нерухомості застосовується юрисдикція того регіону, на території якого вона знаходиться, яку неможливо застосувати до інших видів доходів фізичних і юридичних осіб, місцеві органи влади мають реальні важелі впливу на платників податку. Розмір податку на нерухоме майно та порядок його стягнення суттєво впливає на цінову політику суб'єктів ринку нерухомості через збільшення витрат власників чи орендарів на утримання нерухомості. Встановлюючи відповідні ставки оподаткування, органи влади впливають на інші сфери діяльності, пов'язані з використанням та будівництвом нерухомості, стимулюючи розвиток того чи іншого сектора ринку нерухомості.

Як свідчить міжнародна практика, податок на нерухомість може стати не тільки однією з вагомих статей дохідної частини місцевих бюджетів в Україні, а й інструментом забезпечення соціальної справедливості, варто лише використати правильний підхід до його встановлення. З огляду на це, напрямком подальших досліджень має стати розробка пропозицій щодо вдосконалення законодавчої бази справляння цього податку.

#### Література:

1. Про запобігання фінансовій катастрофі та створення передумов для економічного зростання в Україні : Закон України від 27 березня 2014 р. № 1166-VII // Голос України. – № 60-61. – 31 березня.

2. *Багрій О.* Податок на нерухомість як необхідний елемент податкової системи держави / *О. Багрій* // Формування ринкових відносин в Україні: збірник наукових праць. – К. : Науково-дослідний економічний інститут. – 2006. – Вип. 4. – С. 46–49.

3. *Бережна А. Ю.* Податок на нерухомість як потенційне джерело формування місцевих бюджетів / *А. Ю. Бережна* // Науковий вісник будівництва. – 2006. – № 35. – С. 327–329.

4. *Ганущак Ю.* Податок на нерухомість: відкриваємо ящик Пандори? / *Ю. Ганущак* // Дзеркало тижня. – 2004. – № 40 (515) 9. – С. 17–18.

5. *Захаров О. В.* Оподаткування нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки, в місті Києві / *О. В. Захаров* // Адвокат. – 2011. – № 9.

6. *Лекарь С. І.* Методологічні засади формування та функціонування податку на нерухомість фізичних осіб / *С. І. Лекарь*. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua>.

7. *Мелько Ю.* Податок на нерухомість в Україні: перспективи впровадження [Електронний ресурс] / *Ю. Мелько*. – Режим доступу : <http://city-institute.org>.

8. Податковий кодекс України // ВВР України, 2011. – № 13-14, № 15-16, № 17. – Ст. 112.

9. *Попадюк Н.* Податок на нерухомість: реалії та перспективи [Електронний ресурс] / *Н. Попадюк*. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua>.

10. *Стіпахно В. І.* Зарубіжний досвід стягнення податку на нерухомість / *В. І. Стіпахно* // Формування ринкових відносин в Україні. – 2012. – № 9. – С. 18–25.

*Надійшла до редколегії 17.10.2014 р.*

В. Р. КОТКОВСЬКИЙ

## ОСОБЛИВОСТІ МІСЦЕВИХ СПІВТОВАРИСТВ ЯК ПОЛІТИКО-СОЦІАЛЬНИХ АКТОРІВ

*Проаналізовано причини виникнення місцевих співтовариств та участі громадян у них, проаналізовано взаємодію органів місцевого самоврядування із місцевими співтовариствами.*

**Ключові слова:** місцеві співтовариства, місцева влада, органи місцевого самоврядування.

*The causes of appearance of local communities and citizens' participation in them are analyzed; the interaction of local government with local communities is analyzed.*

**Key words:** local communities, local authorities, local government.

Під час криз і перебудови суспільства в політичній системі діють дуже потужні механізми, провідниками яких стають люди, які далеко не завжди усвідомлюють, що саме вони намагаються зробити. Оскільки людина – істота соціальна, за наявності загальних локальних цілей громадяни об'єднуються в громадські структури. За певних обставин локальні цілі стають на другий і навіть на третій план, поступаючись місцем загальнонаціональним діям.

Дослідження щодо політичного аспекту місцевих співтовариств викладені в роботах таких учених, як Р. Берт, О. Макаренко, Д. Макміллан, М. Ноженко, В. Хаттон, Д. Чавіс, С. Шишкін.

Мета статті – проаналізувати причини виникнення місцевих співтовариств та особливості їх функціонування як політико-соціальних акторів.

На практиці найчастіше локальна політична дія виходить за рамки місцевого самоврядування та на проблему змушена реагувати регіональна влада [5]. Об'єднуючись у рамках місцевих співтовариств, громадяни можуть як реєструвати об'єднання в органах державної влади [1], так і здійснювати свою діяльність без утворення юридичної особи, що найчастіше і спостерігається. В якості прикладу таких дій можна назвати політичні протести, виступи місцевих співтовариств проти локальної забудови тощо. У результаті в разі конфлікту між місцевою владою і населенням з'являється політичний актор, який об'єднує людей, але не має доступу до коштів, що збираються з громадян у вигляді податків, які спрямовуються на потреби населення.

Учений А. Яковлев, описуючи проблему, яка виникає, зазначає, що в економіці є поняття суспільного блага. Але із суспільним благом завжди виникає проблема, хто його фінансуватиме? В узагальненому вигляді все

зводиться до того, що специфіка суспільного блага полягає в тому, що кожен окремий член суспільства, учасник господарської діяльності сам по собі не буде його фінансувати. Якщо я за щось плачу, а інші ні, то я свідомо програю. Якщо ніхто не платить – блага взагалі немає або його сильно не вистачає, всі програють. Потрібен якийсь агент; як правило, з теорії виходить, що це держава, яка збирає податки і за їх рахунок забезпечує якісь суспільні блага”. На сьогодні бюрократія в органах місцевого самоврядування не може гарантувати, що зібрані податки прозоро витрачаються на визначенні цілі суспільного блага.

Для зміни положення необхідне цілеспрямоване формування групової ідентичності жителів того чи іншого населеного пункту, що виявляється в так званому “почутті спільноти” або ж, використовуючи соціологічну термінологію, “групової ідентичності учасників місцевого співтовариства”. Політологи Девід Макміллан і Девід Чавіс, найвідоміші розробники концепції “почуття спільноти” і почуття “сусідства”, запропонували для визначення цього поняття чотири критерії: членство, вплив, збільшення можливостей, розділені емоційні зв’язки [12]. Інакше кажучи, “почуття сусідського співтовариства” – це відчуття того, що члени співтовариства важливі для інших членів та їх думка повинна враховуватися в процесі формування групової ідентичності.

Виходячи з концепції Б. Андерсона, вважатимемо, що політичні співтовариства володіють двома важливими характеристиками:

- 1) територіальною обмеженістю;
- 2) внутрішньогруповою єдністю.

*Обмеженість.* Співтовариства є обмеженими, оскільки за межами навіть найбільших з них знаходяться інші співтовариства. Таким чином, кожне співтовариство має “кінцеві, хоча і рухливі кордони” [2].

*Єдність.* Кожне співтовариство є єдиним, так як воно представляє собою міцні горизонтальні зв’язки, обумовлені соціальною, культурною, економічною та політичною спільністю всередині демаркованих кордонів. Ця єдність, на протигагу кордонам “свій- чужий”, спирається на набір уявлень про ми-співтовариства, де основна увага приділяється не правилам “належності”, а тому, хто такі “ми” [6].

Структуровані місцеві співтовариства є втіленням поняття “законний інтерес”. Стосовно проблематики, що розглядається, йдеться про законні інтереси місцевих співтовариств у різних сферах життєдіяльності міських утворень, а також про вплив законних інтересів громадян на формування громадської думки. Як приклад можна навести громадські організації, що займаються контролем роботи депутатів та виконання ними передвиборчих обіцянок. У даному випадку мова йде про законний інтерес громадян контролювати виконання обраними представниками своїх обов’язків.

У зазначеному контексті місцеві співтовариства виступають в якості alter ego структур місцевого самоврядування, перетворюючись на політичних акторів, оскільки “специфічною природою політики, самою суттю

“політичного” є реалізація загальних інтересів і потреб громадян” [7]. Історія свідчить, що практики самоврядування існували задовго до юридичного закріплення цієї форми реалізації влади.

Критика розгляду місцевих співтовариств як політичних акторів заснована на консерватизмі, який нібито притаманний даній формі соціальної організації.

Консерватизм місцевих співтовариств, що є прихильниками традиційних цінностей, – це консерватизм людей, переконаних, що ніхто не має права вирішувати за них, що для них краще. Ця теза є одною з базових для плюралістично орієнтованого громадянського суспільства.

Громадянське суспільство – це система недержавних суспільних відносин і інститутів, що виражає різноманітні інтереси, потреби та цінності членів товариства і дає людині можливість реалізувати власні громадянські права. Громадянське суспільство утворює те соціальне середовище існування індивідів, де протікає їх громадська життєдіяльність, “задаючи”, по суті, рамки їхнього способу життя. Необхідно враховувати, що громадянське суспільство стосовно функціонування місцевих співтовариств може відігравати як позитивну, так і негативну роль. Наприклад, потурання соціальному егоїзму частини громадян, які не хочуть з певних причин розвитку території, є негативним фактором.

Існують екзистенційні причини участі громадян у діяльності місцевих співтовариств. Так, Віктор Франкль пише: “Людина за своєю сутністю завжди тягнє до чогось позамежного, завжди спрямована до якогось розуміння. У житті людиною керує не жага задоволення, не воля до влади і навіть не потреба в самореалізації, а прагнення знайти і виконати своє призначення. В епоху Фрейда причиною всіх проблем вважалась сексуальна незадоволеність, а нині нас хвилює інша проблема – розчарування в житті. Якщо за часів Адлера типовий пацієнт страждав від комплексу неповноцінності, то в наші дні пацієнти скаржаться головним чином на почуття внутрішньої спустошеності, відчуття абсолютної безглуздості життя” [8]. Сьогодні всі ми добре розуміємо, що саме громадська діяльність дозволяє індивіду застосувати власні знання та вміння. “На рівні повсякденної професійної діяльності ірраціональні мотиви відіграють меншу роль і на перший план виходить інтерес – насамперед зацікавленість у підвищенні свого суспільного або професійного статусу, в розширенні особистих зв’язків, у можливості отримати підтримку своїх ініціатив...” [4]. Одна з найважливіших задач місцевих співтовариств полягає в громадському контролі над місцевою владою і в цьому виражаються політичні та соціальні інтереси населення.

У рамках співтовариства виникає груповий соціальний капітал. Коли люди беруть участь у прийнятті рішень, вони відчують задоволення від того, що до їхньої думки прислухаються, що їх думки обговорюють і застосовують. У даному випадку, як писав Рональд Берт: “Соціальний капітал індивідів трансформується в соціальний капітал організації” [9].

Унаслідок іммобільності основної частини населення, багато людей усвідомлюють себе, своє життя і життя наступних поколінь нерозривно пов'язаними з місцем проживання – безпосереднім середовищем існування.

Саме якість цього середовища (всіх його складових – економічного стану та стану соціальної сфери, діючої системи управління та усталеного способу прийняття рішень, характеристики навколишнього середовища) повністю визначає сьогодні рівень і спосіб життя багатьох місцевих співтовариств. Вплив середовища існування на паттерни політичної поведінки визнається як вітчизняними, так і закордонними дослідниками.

Однією з моделей вирішення проблем, що існують у місцевих співтовариствах, є концепція “суспільства стейкхолдерів”, яку найбільш докладно виклав і проаналізував британський політолог Уіл Хаттон [11]. На рівні суспільства в цілому ця концепція націлена на залучення основних організацій, рухів і груп, що складають інфраструктуру громадянського суспільства, в управлінський процес.

Для місцевого співтовариства загальне місце проживання цілком може не стати основою для появи інших ознак спільності, що разом створюють співтовариство. І, в першу чергу, наявність різних типів і форм взаємодії зумовлює не лише певний і сталий спосіб життя, але і його зміни. Ці взаємодії обов'язково повинні мати не тільки такі форми, що розділяють людей, а й такі, що консолідують їх. І тому базовою ознакою місцевих співтовариств має бути взаємодія різних соціальних груп. При створенні комфортного для всіх мешканців територіального утворення соціального середовища треба мати на увазі заохочення громадянської активності із залученням ЗМІ та інших засобів міжособистісної комунікації до поліпшення інформаційного поля шляхом створення якісних медійних продуктів, спрямованих на розвиток ініціативи громадян.

По суті, мова йде про те, що К. Дойч назвав “загальним життєвим контекстом” [10], від якого безпосередньо залежить успішність регіональної та місцевої політичної комунікації і в результаті вибудовування політичного дискурсу у сфері розвитку системи місцевого управління. Іншими словами, в місцевих співтовариствах суб'єкт політичної дії не передреє події, суб'єкт виникає в самій події.

Ключовими складовими формування мотивації політичної дії в місцевих співтовариствах, на наш погляд, є:

- недостатня гнучкість владних механізмів структур місцевого самоврядування, нездатність місцевої еліти реагувати на мінливі виклики розвитку територіальних співтовариств;

- відсутність взагалі будь-якої оцінки або необ'єктивна оцінка ефективності витрачання бюджетних коштів органами місцевого самоврядування, що негативно сприймається громадськістю;

- відсутність справедливої оцінки внеску неформальних лідерів і активістів місцевих співтовариств у вирішення актуальних проблем.

Відповідно, державну політику щодо формування місцевих співтовариств та місцевого самоврядування слід розглядати через перетин таких напрямків: політика держави щодо забезпечення сталого розвитку територій; державна економічна політика у сфері забезпечення зайнятості населення; політика в галузі освіти та культури, що спрямована на підвищення ресурсного потенціалу населення територій.

У жодній країні світу органи місцевого самоврядування не володіють необхідним обсягом ресурсів для вирішення існуючих на місцевому рівні соціальних, політичних та економічних проблем. У країнах з розвинутою демократією успішно функціонують недержавні механізми примусу: в соціальній сфері існує громадська думка, в політичній – інструменти деліберативної демократії, в економічній – добровільна праця, що направлена на поліпшення середовища існування.

Те, що, наприклад, в Україні зазначені механізми де-факто не працюють, пояснюється як дисфункція інституту представництва інтересів населення в органах влади. Значений інститут займає важливе місце в рамках веберівської моделі функціонування бюрократії. У свою чергу, відомий політолог Г. Єллінек під представництвом розумів “відношення однієї особи до одної чи декількох інших осіб, в силу якого воля першої безпосередньо визнається волею останніх, так що юридично обидві повинні бути розглянуті як одна особа” [3]. Необхідним є соціальне партнерство місцевої влади і конкретного місцевого співтовариства.

На практиці це означає, що, наприклад, до розробки соціально-економічного плану розвитку території мають бути залучені всі громадяни, а не тільки депутати та представники громадських структур. Учасники обговорення повинні брати на себе зобов'язання щодо вирішення тих чи інших проблем (благоустрою, допомоги в зменшенні бездоглядності дітей, поліпшенню добросусідських відносин тощо). Реалізація взятих зобов'язань є ключовим моментом функціонування територіального співтовариства.

Мешканцям необхідно пояснити, що згадані вище дії є не примусом, а практичним втіленням прав і обов'язків громадянина, передбачених конституцією країни, а також реалізацією на практиці моральних цінностей, притаманних мешканцям і реальним втіленням соціального партнерства.

Оскільки дефініція “соціальне партнерство” є ключовою, зупинимося на її смисловому наповненні. Під соціальним партнерством треба розуміти таку спільну колективно розподілену діяльність різних соціальних груп, що спричиняє позитивні результати, які розподіляються між усіма учасниками цієї діяльності. При цьому така діяльність може здійснюватись як перманентно, так і в рамках спеціально запланованих соціальним партнерством акцій. У всьому світі найважливішою рисою соціального партнерства є його орієнтація на неприбутковий характер діяльності залучених до суспільно-значимої діяльності акторів.

Наприклад, у США діє близько двох мільйонів неприбуткових організацій. Такі організації здатні взяти на себе виклики щодо заповнення



прогалин у наданні необхідних для населення послуг, які не надаються (або надаються неефективно) державою і комерційними організаціями.

Крім цього неприбуткові організації замислювалися і створювалися ще й для того, щоб забезпечувати захист інтересів населення, зокрема гарантувати, що бізнес при здійсненні своєї діяльності використовує безпечні та справедливі процедури, методи і принципи. Неприбуткові організації також виступають у ролі “вартового пса” по відношенню до дій уряду, звертаючи увагу на закони і норми, які обмежують свободу, або, наполягаючи на прийнятті таких законів, які посилювали б роль держави в ефективному забезпеченні якісних суспільних благ. Місцеві співтовариства в процесі діяльності соціального партнерства де-факто виконують функції, які самостійно в силу об’єктивних і суб’єктивних причин не можуть реалізувати органи місцевого самоврядування.

Непрямим результатом зазначеної діяльності стає здорове соціальне і політичне середовище. Здорове соціальне середовище – обов’язкова умова для творчого процесу, народження нових ідей, виховання нового покоління людей, готових до вирішення глобальних задач. Наприклад, як розвивати малі міста, впроваджувати інноваційні технології, створювати привабливий імідж територій для зарубіжних інвесторів. Реалізація творчого потенціалу неможлива без координації процесу, в ході якого повинні брати участь не тільки неформальні лідери місцевих співтовариств, а й офіційні особи органів місцевого самоврядування. Оцінка координації як ієрархічної, так і горизонтальної ґрунтується на ефективності трьох складових: груповому зусиллі, єдності дій і спільній меті. Вона допомагає об’єднати прагнення окремих суб’єктів у системі в цілому, при цьому управлінська координація повинна забезпечити ефективність групового зусилля шляхом об’єднання дій різних груп всередині процесу, підтримки зв’язку між спільною метою та індивідуальними або груповими видами діяльності.

Саме лідери територіального співтовариства повинні показати людям довгострокову перспективу, пояснити стратегію на кілька років і роль кожного мешканця в житті співтовариства. Оскільки швидкого вирішення багаторічних проблем немає, то перед політиками на виборах депутатів місцевих органів влади існує велика спокуса популізму.

Отже, соціальний капітал і орієнтація мешканців на суспільне благо є найважливішими факторами функціонування і розвитку місцевих співтовариств. І в нормальних, і в кризових умовах місцева влада в силу об’єктивних причин змушена передавати вирішення частини актуальних проблем населенню, однак відсутність структурованих місцевих співтовариств не дозволяє зробити це легітимізованим чином, що призводить до зростання соціальної напруги.

Проблема небажання населення брати участь у роботі місцевих співтовариств здебільшого полягає не в тому, що воно взагалі не хоче виявляти якусь політичну або соціальну активність, а в тому, що конкретні

індивіди не бачать, як саме вони зможуть застосувати власні знання і вміння, беручи участь у роботі таких співтовариств. Проведення інформаційної політики місцевою владою в ЗМІ, направленої на мотивацію населення брати участь у роботі місцевих співтовариств, або утворювати власні, а також такої, щоб пояснила користь об'єднання громадян для вирішення локальних проблем, у разі успіху зняла б частину відповідальності з місцевої влади за вирішення проблем мешканців територіального утворення, а також підвищила б рівень задоволеності населення місцевою владою через зменшення кількості наявних проблем, які, тим не менш, були б вирішені цим самим населенням.

Подальші дослідження можна проводити в напрямку пошуку способів взаємодії місцевих співтовариств і органів місцевого самоврядування.

#### Література:

1. Про громадські об'єднання : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
2. *Андерсон Б.* Воображаемые сообщества / Б. Андерсон. – М. : Канон-пресс, 2001. – С. 30-32.
3. *Еллинек Г.* Общее учение о государстве / Г. Еллинек. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2004. – С. 541.
4. *Кольев А.* Политическая мифология: реализация социального опыта / А. Кольев. – М. : Логос, 2003. – С. 223–224.
5. *Макаренко О. В.* Государство и негосударственные некоммерческие организации: формы поддержки и сотрудничества / О. В. Макаренко, Б. Л. Рудник, С. В. Шишкин. – М. : ГУ-ВШЭ, 2000. – 170 с.
6. *Ноженко М. В.* В поисках нового регионального сообщества / М. В. Ноженко, Н. Б. Яргомская // Политическая наука : зб. наук. пр. – 2005. – № 3. – С. 119–141.
7. *Славин Б.* Как понимать природу политики? / Б. Славин // Свободная мысль : зб. наук. пр. – 2008. – № 9. – С. 113.
8. *Франкль В. Э.* Страдания от бессмысленности жизни. Актуальная психотерапия / В. Э. Франкль. – Новосибирск : Сиб. унив. изд-во, 2009. – С. 83.
9. *Burt R. S.* Structural Holes: The Social Structure of Competition / R. S. Burt. – Cambridge, MA : Harvard University Press, 1992. – PP. 9–13.
10. *Deutsch K. W.* Der Nationalismus und seine Alternativen / K. W. Deutsch. – Munchen : Piper, 1972. – 237 p.
11. *Hutton W.* The Stakeholding Society / W. Hutton. – L., 1999.
12. *McMillan D. W.* Sense of community: a definition and theory / D. W. McMillan, D. M. Chavis // Journal of Community Psychology. – 1986. – № 14. – P. 6–23. – Jan.

Надійшла до редколегії 10.11.2014 р.

С. Г. КРАВЧЕНКО

## ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО ЕКОЛОГІЧНИХ АСПЕКТІВ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

*Розглянуто можливості державного впливу на стан територіального розвитку та рівень антропогенних навантажень на природне середовище. Наведено екологічні аспекти та напрямки державної політики щодо забезпечення умов сталого розвитку урбанізованих територій з урахуванням ризиків які викликані змінами стану довкілля.*

**Ключові слова:** розвиток високоурбанізованих територій, державна політика, екологічні аспекти розвитку, механізми державного регулювання.

*The author has studied possible state influence upon the territorial development and the level of anthropogenic pressure on the environment. The article covers ecological aspects and trends of public policy to ensure a sustainable development of urbanized territories with due regard to risks of environmental changes.*

**Key words:** development of highly urbanized territories, public policy, ecological aspects of development, public regulation mechanisms.

Природне регулювання є кращою можливістю реабілітації довкілля після його нищівного експлуатування. Але існують граничні можливості антропогенного навантаження на біосферу як на місцевому рівні, так і в загальному планетарному масштабі, про які ми не маємо права забувати. Феномен локального характеру порушень природної рівноваги на місцевому рівні полягає в тому, що він створює ілюзію малих розмірів заподіяної шкоди, породжує безпечність і надію на відновлювальні природні можливості. Це особливо актуально в процесі розвитку урбанізованих територій, які, враховуючи їх особливості, в екологічному аспекті вкрай вразливі. Уряди держав, через ті або інші причини, не прикладають достатніх зусиль, щоб викорінювати такі тенденції та обмежувати рівень навантажень техногенного характеру на високоурбанізовані території. Неодноразово експлуатована теза про єдність зв'язку людини з природою, подразливості взаємозв'язків екосистем, на жаль, не знаходить належної підтримки і не посилюється на державному рівні, що, у свою чергу, не дозволяє належним чином створювати як на рівні територіальних громад, так і в окремих громадян відчуття причетності до процесів, що відбуваються в сьогоденній вже “зміненій” нами природі.

Здійснювані державами в процесі урбанізації кроки здебільшого недостатні, вони не враховують природу викликів, що постають перед країнами, не можуть дієво впливати на розвиток територій з високим рівнем

антропогенного навантаження і відповідно вимагають поглибленого вивчення та розробки нових державних підходів до вирішення зазначених проблем.

Дослідження аспектів державної політики розвитку урбанізованих територій, її формування і реалізації представлені в роботах багатьох учених, у тому числі: фахівців з державної політики, регіонального розвитку і розвитку міст – С. Артобольовського, В. Боголюбова, О. Бойко-Бойчука, В. Вакуленка, О. Коротич, В. Мамонової, Н. Нижник, О. Оболенського, А. Степаненко, Ю. Сурміна, Ш. Ібатуліна, В. Удовиченко та ін.

У сучасній науці вказана проблематика розглядається в основному з точки зору загальних проблем розвитку територій регіонів і міст, часто недостатньо висвітлюючи аспекти, які вимагають іншого ракурсу, що дозволяє людині по-іншому розглядати свою роль у природі, підвищувати оцінку дійсних цінностей, що зрештою прискорить формування в населення “екологічної свідомості”.

Держава зі свого боку має бути готова запропонувати громадянам нові пріоритети розвитку територій. Один з таких пріоритетів можна сформулювати як проблеми виживання людини в нею ж зміненому середовищі.

Метою статті є дослідження екологічних аспектів і розробка нових підходів до формування державної політики розвитку високоурбанізованих територій.

За останній час терміну “урбанізація” надається все більш широке узагальнююче тлумачення його понятійного розуміння. Це відповідає не тільки вузькому розумінню щодо збільшення території міст і міських жителів, як раніше трактувалося в пострадянському просторі, але й стосовно зростання значимості міст і міського способу життя, як це висвітлювалося у країнах “дальнього зарубіжжя”. Тепер це поняття частіше визначається як багатогранний соціально-економічний процес, який має значний вплив на суспільні відносини, збільшення площ урбанізованих ландшафтів; зростання функцій міст у системах розселення (адміністративних, інноваційних, комунікативних), розвиток взаємопов’язаних форм міського розселення – агломерацій, метрополій та інших урбанізованих територій. Урбанізація також розглядається в контексті виникнення проблем територіального розвитку пов’язаних з надмірними природно техногенними навантаженнями та необхідністю їх вирішення з застосуванням певних механізмів державного регулювання. Зазначене значною мірою актуалізує необхідність ретельного, широко аспектного аналізу порушеної проблематики. Одним із напрямів такого дослідження має стати дослідження шляхів формування нових підходів до реалізації екологічних аспектів державної політики розвитку високоурбанізованих територій.

Аналіз статистичних даних дозволяє відмітити стійку тенденцію зростання ролі міст та агломерацій у загальних процесах розбудови

економіки країни, дає змогу переконатися в актуальності дослідження цих тенденцій та необхідності ефективного управління ними. Водночас основні засади державної політики розвитку мають полягати як у створенні належних умов для розвитку пріоритетних сфер функціонування високоурбанізованих територій, як у формуванні сприятливого внутрішнього і зовнішнього середовища, так і в обґрунтуванні екологічних підходів і визначенні механізмів реалізації стимулюючих заходів для збереження природної та культурної складової, в тому числі пам'яток національного значення, в складі зазначених територій.

Значні ускладнення в устрої високоурбанізованих територій, наявність у них агломерацій і мегаполісів роблять такі території все більш вразливими з екологічної точки зору та вимагають якісно нових підходів до розуміння їх місця в загальноцивілізаційних процесах, принципів організації їх життєдіяльності як складноструктурованих соціально-економічних систем, формування державної політики щодо їх розвитку з урахуванням сучасних методологічних підходів до питань охорони природного середовища, теорій регіонального і просторового розвитку з максимальним рівнем збереження автентичності територій.

Як показує практика, охорона природного середовища вимагає добре обміркованого та чіткого правового регулювання з боку держави. А одним з основних завдань державної політики розвитку є покращання нормативної бази з охорони навколишнього природного середовища, регулювання відносин у галузі охорони, використання і відтворення природних ресурсів, що дали б змогу забезпечувати екологічну безпеку.

Утім, на сьогодні велике значення для держави, а особливо під час формування державної політики розвитку щодо забезпечення екологічної безпеки є запобігання і ліквідація негативного впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, збереження природних ресурсів, генетичного фонду живої природи, ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних територій і природних об'єктів, пов'язаних з історико-культурною спадщиною, яка вимагає окремого дослідження в процесі формування державної політики певного спрямування.

Для кращого розуміння природи сучасних викликів, при розробці нових підходів до формування державної політики розвитку з питань екологічного спрямування необхідно урахувати особливості територій, які визначаються поняттям – “біогеоценоз”. Цей термін слід сприймати не тільки як ділянку земної поверхні, що характеризується певними фізико-географічними умовами (характером мікроклімату, рельєфу, геологічної будови ґрунту та водного режиму), а й розглядати його (разом з біоценозом – угрупованням рослинних і тваринних організмів) як структурну частину ландшафту. За визначенням В. Сукачова, який увів у науку цей термін, всі складові біогеоценозу створюють єдиний історично сформований природний комплекс, що постійно змінюється внаслідок взаємодії компонентів

біогеоценозу між собою, з атмосферою та іншими факторами середовища. Межі окремих біогеоценозів найчастіше визначаються рослинними угрупованнями – фітоценозами, які найкраще відображають зміни в кожному конкретному природному комплексі, який піддається антропогенному навантаженню та як результат людської життєдіяльності, відповідає певними напрямкам державної політики.

На жаль, часто пріоритетами державної політики багатьох країн були спроби не адаптувати людину у природне середовище, а протиставляти її умовам довкілля. Але історія свідчить, що в протиборстві людини і природи завжди програвала людина. Це відбувається не тому, що людському геневі не дано подужати сили природи, а тому, що всі останні людські “перемоги” над природою завжди оберталися проти людини. Не зважаючи на позицію К. Маркса і Ф. Енгельса, які говорили більше про взаємини, а не про “війну” суспільства і природи [8, с. 6–8.] їх “послідовники” завжди вибудовували державну політику як “наступ” на природу, мобілізуючи всі сили державного апарату на боротьбу з нею. Розроблена К. Марксом концепція єдності людини і природи [9, с. 21–27], враховувала вплив людини на природу і вплив природи на людину, утворюючи відповідну взаємодію.

Особливість такої взаємодії трактується не як односторонній тиск або статичний ідеальний стан, а як двосторонній процес взаємовпливу. Розділяючи поняття “природа” і “природне середовище”, акцентуючи на глобальності першого, коректно говорити радше про проникнення людини в природне середовище або про її урбодію. Хоча такий підхід дещо протирічить ідеям Н. Бердяєва, В. Соловйєва [2, с. 137; 7, с. 19] і інших відомих філософів, що стверджують, що людина – це складова частина природи і їх необхідно розглядати в єдності, враховуючи, що обидва “компоненти” – людина і довкілля – явища динамічні і їх параметри мають мінливий характер. Досліджуючи такі “компоненти”, можна споглядати певний дуалізм: людину в розумінні представника держави – чиновника – провідника державної політики певного напрямку. Така людина прийняттям відповідних рішень, згідно з компетенцією та відповідно до теоретичною доктрини та теорії ухвалення рішень К. Лінча (розглядаючи урбанізовану територію, як специфічний просторовий феномен), будучи продуцентом певного впливу, що здатний змінити параметри довкілля та погіршити його експлуатаційні можливості, впливає на природне оточення в процесі здійснення своїх повноважень (державної служби). У той же час людина – громадянин як споживач і користувач певних параметрів довкілля, теж має подібні можливості, вже але для суто задоволення своїх потреб, у процесі використання середовища.

Імплементувати людину в таке середовище, не піддавши останнє ризикам, можливо лише, ретельно вивчивши відповідні дані і не виявивши небезпечних передумов до негативних наслідків від їх взаємного впливу. Виходячи з основних засад управління територіальним розвитком [10],

можна припустити, що держави як “урборегуляторні органи”, створені (уповноважені) відповідними співтовариствами людей на певних територіях, по суті самі є провідниками і продуцентами урбаністичної дії, що не повинно їм заважати виконувати редистрибутивну функцію – блокувати негативні тенденції, запобігаючи тотальній експлуатації довкілля і утримувати себе (державу) від переходу “межі неповернення”.

Характерно, що генезис різних шляхів розвитку людства пов'язаний з першими антропогенними навантаженнями на довкілля при освоєнні екваторіально-тропіко-субтропічної зони Земної кулі і прильодовикових територій [11, с. 35 – 39]. Науково доведено, що ще сорок тисяч років тому довкілля почало негативно реагувати на безмірну людську діяльність і карати людину за її примітивну (недержавну) організацію.

Відсутність елементарних зародків державних засад можна розглянути на прикладі загінних мисливців відкритих просторів прильодовикової смуги. У результаті дослідження доходимо висновку, що при великій кількості об'єктів полювання ці угруповання первісних людей, не маючи розуміння єдності суспільних та природних аспектів, не мали необхідності удосконалюватися і деградували як тип ранньопервісного суспільства, що сталося після варварського винищення стадних тварин і викликало вже в той час екологічну катастрофу. На відміну від зазначених груп, мисливці і збирачі переважно закритих ландшафтів Середньоземноморсько-передньоазіатського регіону були вимушені, виходячи з умов полювання малими групами на невеликих тварин, удосконалювати знаряддя і способи полювання, що дозволило їм не порушувати екологічну рівновагу і, розвиваючись надалі, трансформуватися в досконаліші форми суспільства та початкові державні утворення.

Відкриття явища полілінійності, яке на відміну від марксистського формаційного підходу (що передбачає синхронний розвиток всіх цивілізацій винятково шляхом від дикунства до комунізму) говорить про унікальність історичного розвитку кожної цивілізації. Вивчивши особливості цивілізаційних напрямків розвитку на різних етапах, можна побачити, що відсутність належного “регулятора вжитку” як прообразу державної функції в більшості випадків приводила не тільки до руйнування середовища, як “джерела благ”, а й до деградації самого “споживача благ” [11, с. 35–39]. Попри кризові явища, що посилюються, наше суспільство, як і раніше залишається суспільством споживання, яке, на жаль, не маючи адекватного державного впливу за відсутності певного напрямку державної політики, “самовдосконалюється” шляхом збільшення споживання. Це може бути безпосередньо пов'язане з навантаженням на природне середовище, будь це вимірний метричним способом певний об'єм піску зі звичайного кар'єру або складно обраховані промислові викиди чи інші природно-техногенні навантаження.

У глобальному масштабі такий стан ставить під сумнів здатність держав з достатньою відповідальністю здійснювати управління територіальним розвитком і реагувати на сучасні виклики, пов'язані з еволюцією населених територій, рівнем їх урбанізації та приймати адекватні заходи, що дозволяють не тільки зберігати екосистеми, але й місце існування людини, в їх складі, в цілому.

Виходячи з цього, можна говорити про те, що існуючі на сьогодні структури пов'язані з квотуванням викидів в атмосферу, дотриманням процедур “Київського протоколу”, вже не досить ефективні і вимагають у даному напрямку відповідних інновацій та вдосконалення державної політики даного спрямування.

У результаті вивчення указаної тематики робимо висновок про необхідність розгляду питання щодо створення наднаціональних органів, об'єднаних місією збереження Землі, які б мали безпрецедентне право моніторингу природного довкілля, а також “дозвільного санкціонування”. Виходячи з цього, доцільно пропонувати введення до наукового вжитку більш загального та об'ємного поняття “дозволених урбонавантажень”, яке пропонується до використання замість вживаного зараз терміну вузького напрямку – “квотування шкідливих викидів”.

Для цього пропонується застосування таких понять: “урбодія” – цілеспрямована дія системного характеру на природне середовище з метою зміни якісних характеристик певної території в процесі урбанізації; “прийнятне урбонавантаження” – допустимі параметри, що дозволяють території акумулювати на собі результати урбодії, без ризику втрати природної рівноваги екосистем та здатності до самовідновлення; “урбомежа” максимальна здатність території протистояти деградації.

У результаті вивчення даної проблематики можна відзначити екологічний аспект державної політики розвитку високо урбанізованих територій як державний дуалізм – парадокс подвійності завдань, що вирішуються за допомогою різновекторних зусиль, які ведуть до однієї мети. Держава, з одного боку, повинна мінімізувати негативний вплив на природне середовище, що в деякій мірі дасть змогу призупинити негативні зміни довкілля, а з іншого – максимально підготувати людину до виживання в умовах нею (людиною) вже зміненого природного середовища.

Запропоновані новачі можуть знайти своє практичне значення при корегуванні концепцій і методологічних засад державної політики розвитку урбанізовані територій, які посилено концентрують антропогенне навантаження та значно підсилюють природно-техногенні ризики для населення, а також при розробці прогнозних стратегічних сценаріїв подальших взаємодій в системі “людина – природа”.



## Література:

1. *Артоболевский С. С.* Крупнейшие агломерации и региональная политика: от ограничения роста к стимулированию развития (европейский опыт) / С. С. Артоболевский // Крупные города и вызовы глобализации ; под ред. В. А. Колосова и Д. Эккерта. – Смоленск, 2003. – С. 261–271.
2. *Бердяев Н. А.* О русской философии. В 2-х т. Т. 2. / Н. А. Бердяев ; сост., вступит. ст. и примеч. Б. В. Емельянова, А. И. Новикова. – Свердловск : Изд-во Урал. Ун-та, 1991. – 240 с.
3. *Боголюбов В. С.* Актуальные проблемы крупных городов / В. С. Боголюбов. – СПб. : СПбГИЭА, 1997. – 194 с.
4. *Бойко-Бойчук О. В.* Державне управління розвитком міста: моделі і механізми : монографія / О. В. Бойко-Бойчук ; Нац. акад. гос. упр. при Президентіві України. – К. : Пульсари, 2010. – 234 с.
5. *Вакуленко В. М.* Зростаюче значення крупних міст, мегаполісів: Ділеми і досвід ухвалення політичних рішень / В. М. Вакуленко, Н. М. Грінчук, В. І. Ярощук // Управління сучасним містом. – 2009. – № 1-12 (33-36). – С. 202–213
6. *Коротич О. Б.* Державне управління регіональним розвитком України : монографія / О. Б. Коротич. – Х. : Вид-во ХАРРІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 220 с.
7. *Соловйов В. С.* Видання в 2-х т. Т.1 / В. С. Соловйов ; склад., заг. ред., вступ. статті А. Ф. Лосева, А. В. Гулиги ; прим. С. Л. Кравця, Н. А. Корміна ; АН СРСР, І-т філософії, 2-е вид-во. – М. : Думка, 1990. – 892 с.
8. *Маркс К.* Сочинение / К. Маркс, Ф. Энгельс, 1990. – Т. 4. – С. 6–8.
9. *Маркс К.* Сочинение / К. Маркс, Ф. Энгельс, 1990. – Т. 13. – С. 21–27.
10. *Мамонова В. В.* Методологія управління територіальним розвитком / В. В. Мамонова. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 196 с.
11. *Степаненко А. В.* Соціально-економічний розвиток міст: Проблеми комплексності і збалансованості / А. В. Степаненко // АН УРСР. СОПС. – К. : Наук. думка, 1988. – 208 с.
12. *Шкодовський Ю. М.* Урбаністика / Ю. М. Шкодовський, В. І. Каменський. – Х. : ФОП Савчук О. О.–2012.–35–39 с.

Надійшла до редколегії 04.11.2014 р.

Н. Л. ШПОРТЮК

## КОНЦЕПТУАЛЬНЕ ОСЯГНЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЄВРОПЕЙСЬКІЙ МУНІЦИПАЛЬНІЙ НАУЦІ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

*Висвітлено особливості концептуальних підходів європейських фахівців з муніципального права і управління до наукового обґрунтування процесу подальшого розвитку і певної стандартизації місцевого самоврядування в країнах Європейського Союзу. Установлено можливості екстраполяції здобутків європейської муніципальної науки з даної проблеми до наукових розробок вітчизняних учених стосовно побудови локальної демократії в Україні з огляду на курс нашої держави до членства в ЄС.*

**Ключові слова:** муніципальна наука, Європейський Союз, локальна демократія, місцеве самоврядування, територіальні громади.

*The article highlights the features of the conceptual approaches of European experts in municipal law and administration to the scientific substantiation of further development and standardization of a local government in the European Union. Established the possibility of extrapolation of the acquis municipal science on this issue to the scientific development of national scientists on building local democracy in Ukraine in view of the course of our country for EU membership.*

**Key words:** municipal science, the European Union, local democracy, local government, local communities.

Як відомо, розбудова демократичної і правової держави, що передбачена Основним Законом України, висуває досить складну проблему вибору найбільш ефективних для нашої країни форм місцевого управління і самоврядування. І це тому, що самоорганізація населення на місцях є запорукою загального розвитку сучасної країни. Майбутнє Української держави значною мірою залежить від того, як громадяни зорганізуються і як оберуть засоби для вирішення власних проблем місцевого значення, що не в змозі вирішити одна тільки політична влада через представників на місцевому рівні управління справами суспільства. Однак вирішення вказаної проблеми може бути успішним за умови використання підходів європейських фахівців з місцевого самоврядування до особливостей розвитку локальної демократії, чи її концепції перевірені часом і втілені до життя в сучасному європейському Союзі.

Метою даної статті є аналіз основних концепцій розвитку місцевого самоврядування в країнах ЄС, які віддзеркалені в європейській муніципальній науці. Ці концепції прийнятні для розвитку місцевого

самоврядування і науки муніципального права і управління в Україні з огляду на її курс на вступ до ЄС.

Зрозуміло, що проблеми концептуального осягнення локальної демократії в європейській муніципальній науці були проаналізовані в працях англійських учених Е. Бредлі, П. Ватт, Р. Евінг, Дж. Чендлер, російських – О. Блотніна, В. Чіркин і Е. Уткін. Більше того, вони певним чином відображені в дослідженнях вітчизняних учених М. Баймуратова, В. Борденюка, Л. Горкіної, В. Калашникова, В. Пашневої, С. Серьогіна, А. Серьогіної, В. Ткачука і О. Ярмиша. Однак потрібний цілісний аналіз цієї проблеми.

Відомо, що ініціатива та активність громадян у процесі розвитку територіальних колективів є безумовним потенціалом для вирішення загальнодержавних проблем. Додаткові стимули для розвитку нашої держави саме і надають самоврядні процеси, що доповнюють діяльність місцевих державних органів. Проте нагальні питання місцевого управління і самоврядування слід вирішувати як з урахуванням досвіду вітчизняного державотворення, так і з використанням здобутків розвинених країн Європейського Союзу в галузі поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів, оскільки наш шлях до Європи є незупинним [16, с. 10].

Формування місцевого управління і самоврядування в нашій країні після набуття політичної незалежності виявилось найважливішим завданням державного будівництва, вирішення якого розпочиналося з початку. Цей шлях є важким для нашої молоді держави, оскільки він пов'язаний із затяжним процесом переходу до ринкових відносин, обмеженням прибуткової основи місцевих бюджетів, крахом тоталітарної соціальної структури і зубожінням значної маси населення. Однак у такому ж становищі нещодавно перебували ті минулі соціалістичні держави, які увійшли до Європейського Союзу, здійснивши низку необхідних реформ, у тому числі – побудову модерної системи локальної демократії, або інакше – місцевого самоврядування.

Орієнтація на побудову соціальної, демократичної і правової держави в Україні вимагає створення адекватної цілісної наукової концепції, яка б слугувала теоретичним підґрунтям її формування та проведення політико-правових реформ у визначеному напрямку [1].

У науковій літературі найбільш часто зустрічається класифікація відомих у світовій практиці моделей організації влади на місцях, в основі якої лежать відносини між органами місцевого самоврядування (управління) та органами центральної влади. Відповідно до даного підходу можна виділити чотири базові моделі місцевого самоврядування: англосаксонську, європейську континентальну, змішану і радянську.

На сьогодні найбільш суттєвими ознаками системи місцевого самоврядування в зарубіжних країнах є їх універсальна виборність і значна самостійність у вирішенні місцевих питань. Ця самостійність спирається на муніципальну власність, право стягування і розпорядження місцевими

податками, можливість прийняття широкого кола нормативних правових актів з питань місцевого управління, розпорядження місцевої поліцією тощо. Усі концепції місцевого самоврядування, притаманні фахівцям з муніципальної науки у країнах ЄС, характеризує значний історична обумовленість та логічна наступність [17, с. 181].

Природно, що наукова думка кожної доби розвитку європейського суспільства і відповідній йому держави обслуговувала окремі суспільні трансформації і мала відбиток історичних, політичних і економічних умов виникнення цього інституту. Тому дослідження наукових поглядів щодо сутності місцевого самоврядування у країнах Європи можливе тільки під кутом зору історичної та логічної послідовності їх виникнення. Європейські ж учені впевнені, що територіальна громада як суб'єкт соціальних, економічних і правових відносини може бути наділена лише правами, а не повноваженнями. У країнах ЄС регламентація діяльності суб'єктів місцевого самоврядування з боку держави здійснюється шляхом використання загально дозволеного типу правового регулювання. Держава визначає правові межі діяльності самоврядування, надає йому фінансові ресурси та застосовує, у разі потреби, механізми примусового виконання своїх рішень.

Поняття “самоврядування” в муніципальній науці Європи характеризує ступінь участі соціальної спільноти у відносинах управлінського характеру. Воно є формою публічно-владного регулювання групою індивідів, об'єднаних спільними інтересами внаслідок компактного проживання на певній території, власної життєдіяльності на тому рівні, який не може бути забезпечений централізованим державним управлінням.

З огляду на закордонний досвід розвитку місцевого самоврядування, відзначимо, що під місцевим самоврядуванням варто розуміти обумовлену державою в рамках чинного законодавства систему органів і посадових осіб (у першу чергу, виборних), що здійснюють місцеве самоврядування на конкретній території, для якої загальнодержавним законодавством встановлено ступінь автономії й самостійності щодо органів державної влади. Самоврядні органи володіють необхідною компетенцією у вирішенні переданих їм основних державних справ і місцевих питань [11, с. 127]. Вони діють із урахуванням специфіки території, її економічних, соціальних, національних, географічних, історичних й інших особливостей, коли слід поповнювати місцевий бюджет шляхом збирання місцевих податків та встановлення різних зборів, а також під час управління муніципальною власністю на основі національного законодавства й власних установчих та інших нормативно-правових актів [10, с. 54].

Законодавці, які створюють правову основу для функціонування місцевого самоврядування, виходять із того, що участь громадян в управлінні суспільними справами безпосереднім чином може бути реалізованою лише на місцевому рівні. При цьому очевидно, що існування місцевих співтовариств, наділених реальними управлінськими повноваженнями,

уможливило забезпечити таке управління, яке було б найбільш ефективним і максимально наближеним до потреб населення даного територіального колективу. Дієздатність і вплив органів місцевого самоврядування в різних країнах ЄС відображають ступінь демократизму наявного там політичного режиму.

Навіть побіжний аналіз сутності місцевого самоврядування у країнах ЄС впевнює в тому, що там наявність розвинутого місцевого самоврядування є атрибутом правової і демократичної держави [19, с. 611]. Воно ще за часів становлення держав з ринковою економікою перетворилося на важливу форму децентралізації політичної влади, спрямовану на підвищення її ефективності та наближення управлінських послуг до кожного громадянина [18, с. 54]. Європейське місцеве самоврядування є механізмом широкого залучення громадян до участі в розв'язанні публічних проблем, без чого не може існувати громадянське суспільство.

Після Другої світової війни в розвинених країнах Європи відбувся розвиток принципів субсидіарності, регіоналізації та децентралізації. Останні два принципи стали основою внутрішньодержавної політики. Основна спрямованість принципу субсидіарності зрозуміла: після розгрому фашизму всупереч демократичному централізму соціалістичних держав треба було захистити автономію особи і право на самоврядування нижчих політичних одиниць. Субсидіарність організації влади протиставлялася авторитарності централізованої держави. Вона гарантує своїм громадянам свободу і незалежність, місцеве і регіональне самоврядування. Кардинальні зміни в соціально-економічній сфері спричинили появу муніципальних теорій, пов'язаних з теорією держави соціального добробуту. І тут найбільш помітною залишається теорія соціального обслуговування, за якою муніципалітети проголошені інструментом, котрий забезпечує та охороняє інтереси всіх класів і прошарків суспільства. Ця теорія тлумачить функції муніципалітетів як один із проявів надкласової природи держави загального добробуту. Вона робить наголос на тому, що основне завдання муніципалітетів – організація обслуговування населення.

Перші кроки до такого розуміння місцевого самоврядування були зроблені ще за часи великої французької революції. Тоді Франція зробила особливо вагомий внесок у розвиток місцевого самоврядування, в його теорію і практику. Основний принцип Французької республіки був відображений у гаслі “правління народу, через народ і для народу”. Цей принцип, який забезпечує в нинішній французькій державі єдність влади на основі децентралізації, має слугувати для всіх країн, що вийшли з СРСР після його краху, об'єктивними передумовами використання французького досвіду взаємовідносин між владними структурами, в тому числі й у сфері муніципального управління [3, с. 12].

Родоначалниця континентальної моделі місцевого самоврядування, Франція, у нинішніх умовах досить вправно знаходить важелі для

встановлення розумного співвідношення політичної влади і місцевого самоврядування. В українській політико-правовій думці державницьку модель місцевого самоврядування, поява якої була викликана французьким науковим впливом, вперше відстоювалася М.І. Палієнком у його відомій праці “Вчення про сутність права і правову зв'язаність держави” (1908 р.) [8, с. 116; 9, с. 5-6]. Ідеї Палієнка знайшли розвиток у працях М. Туган-Барановського, який свого часу обіймав посаду міністра фінансів УНР. У його дослідженнях “Соціально-економічні ідеали нашого часу” і “Кооперація, її природа і мета”, виданих українською 1919 р., підкреслено, що система муніципальних органів має співіснувати із системою державних органів, причому “муніципалітети повинні створювати певну ієрархію, починаючи від великих організацій, що охоплюють різні райони і групи населення, аж до найменших з населенням у кілька тисяч чи навіть сотень родин”. При цьому “кожна муніципальна організація повинна мати своє власне господарство, до того ж у розподілі господарських завдань між державними і іншими муніципалітетами має бути покладено правило, щоб усе, що має бути виконано муніципалітетами, покладалося на останні. Центральна державна влада мусить брати на себе лише те, що явно не під силу муніципалітету” [4, с. 39; 8, с. 115–116].

У вітчизняній науці державного управління нині існує два підходи до розуміння сутності місцевого самоврядування та оцінки його ролі в процесі побудови демократичної і правової держави. Прихильники першого підходу за інерцією, пов'язаною з романтичним сприйняттям державного будівництва у пострадянській державі, наполягають на повному ізолюванні місцевого самоврядування від держави. Прихильники другого підходу відстоюють погляди на місцеве самоврядування як на продовження державної влади на місцях, “вбудовування” його в загальну вертикаль влади і здійснення ним, певною мірою, функцій державного управління. Однак у цілому всі українські вчені віддають належне європейським здобуткам розвитку місцевого самоврядування, що особливо чітко відображено у працях таких учених, як М. Баймуратов, Ю. Бальцій, Ю. Волошин, О. Батанов, Н. Ісаєва, В. Калашников, М. Корнієнко, В. Малиновський, Б. Пережняк, В. Погорілко, Х. Приходько, М. Савчин, В. Серьогін, С. Серьогіна та ін.

Зрозуміло, що державна влада і місцеве самоврядування повинні бути спрямовані на вирішення загального завдання – служіння народу. І в цьому зв'язку вкрай актуальною бачиться проблема досягнення балансу між інтересами державної влади та місцевого самоврядування, їх взаємодії [10, с. 51]. У цьому нам має допомогти досвід державного будівництва сучасних країн світу, відображений у наукових дослідженнях зарубіжних фахівців з проблеми. Дотепер у зарубіжних країнах нагромаджено багаторічний досвід формування і функціонування місцевих органів державного управління і самоврядування. Ці органи не можуть існувати один без одного, оскільки вони разом вирішують різноманітні місцеві проблеми в демократичних і

правових державах ЄС, передусім – надання місцевому населенню великого обсягу соціальних послуг. Країни з традиційною демократією визнають незаперечні переваги місцевого самоврядування, внаслідок чого тамтешня політична влада відвела органам локальної демократії особливе місце в структурі влади. Отже, місцеве самоврядування є найважливішим елементом конституційного ладу розвинених демократичних держав. Воно являє собою особливий рівень представницької та виконавчої влади, яка бере активну участь у реалізації політичної волі держави, найбільш повно враховуючи інтереси місцевих спільнот громадян. Однак у зв'язку з цим виникає проблема визначення того місця, яке займають органи місцевого самоврядування в сучасних багаторівневих системах державного управління [13, с. 5–6].

Для сучасних науковців, що займаються аналізом систем управління справами суспільства в розвинених європейських демократіях, ясно, що основою відносин між рівнями влади в будь-якій державі ЄС є питання про розподіл повноважень, відповідальності та гарантії їх діяльності. Нині основним принципом формування компетенції кожного рівня влади є отримання найбільшої ефективності виконання на відповідному рівні певних функцій органів управління суспільними справами. Проте в цьому зв'язку одразу ж кидається в очі те, що оптимальне співвідношення між державним управлінням і місцевим самоврядуванням в різних країнах будується по-різному [6, с. 122–124]. При цьому найважливішими факторами, що визначають дане явище, є історичні, національні та географічні особливості розвитку того чи іншого етносу, який створив власну державу. Однак загальним правилом для перебування тієї або іншої держави у складі Європейського Союзу є те, що структура адміністративно-територіального поділу кожної країни європейського простору передбачає місце локальної демократії в якості невід'ємної частини її державного устрою.

У муніципальній науці країн ЄС визнано, що без звернення до історичного досвіду державотворення кожної з них не можна побудувати модернову локальну демократію [21, с. 555–558].

Кожна сучасна територіальна громада має виступати самоорганізованою системою, життя якої слід налагоджувати без занадто великої опіки з боку держави. Держава не в змозі постійно спрямовувати муніципальні органи влади в дусі, визначеному загальними напрямками державотворення. Вона повинна створювати умови для самостійного розвитку територіальних громад.

Принцип субсидіарності заснований на тому, що більш високий рівень управління може втручатися в дії нижчого лише в тій мірі, в якій останній проявив свою нездатність до ефективного управління. Субсидіарність базується на тому, що втручання вищестоящих рівнів управління в діяльність нижчестоящих допускається тільки при наявності певних умов, за яких таке втручання може вважатися законним і доцільним. Виходячи з цього,

втручання вищого рівня влади у справи нижчого рівня є обов'язковим і здійснюється тільки з метою надання необхідної допомоги більш низькому рівню влади у вирішенні його завдань [7, с. 50].

Звичайно, застосування принципу субсидіарності передбачає обов'язкове врахування інших принципів, що визначають основи організації держави: єдність дії та застосування, ефективність управління і солідарність. Пряме застосування принципу субсидіарності передбачає необхідність врахувати його практичні наслідки щодо розподілу повноважень між різними рівнями управління справами суспільства. Цей принцип передбачає гнучкий підхід, що надає великі можливості для забезпечення участі місцевих і регіональних влад у визначенні обсягу їх повноважень. Для забезпечення ефективної роботи багаторівневої структури, побудованої на принципі субсидіарності, в систему повинні бути включені певні гарантії щодо дотримання справедливого балансу між делегованими і власними повноваженнями, делегованими повноваженнями і ресурсами, необхідними для їх здійснення.

Застосування принципу субсидіарності в правових і адміністративних системах більшості держав, які входять до Ради Європи, свідчить про його універсальний характер і для унітарних, і для федеративних держав. Принцип субсидіарності повною мірою знайшов відображення в Європейській хартії місцевого самоврядування, прийнятій у Страсбурзі 15 жовтня 1985 р. [5]. Відносно цього нормативно-правового акту слід указати, що його поява є результатом плідної праці фахівців з муніципального права всіх країн-засновників європейської спільноти. У преамбулі цього акту закріплено фундаментальні принципи побудови місцевої влади, якими є: роль місцевого самоврядування в забезпеченні демократії, ефективного управління та децентралізації влади; роль муніципальних утворень у розвитку Європи; необхідність широкої автономії для муніципалітетів.

У всіх державах, що підписали Хартію, має бути визнано право місцевих органів самоврядування вступати в об'єднання для захисту і просування спільних інтересів і в міжнародне об'єднання органів місцевого самоврядування. Місцевим органам самоврядування мають право на умовах, які можуть бути встановлені законом, співробітничати з органами інших держав.

Як указували європейські науковці з муніципального права, органи локальної демократії країн ЄС повинні були отримати адміністративну юрисдикцію, тобто право на діяльність органів самоврядування та їх посадових осіб, установлену законодавчими актами, з вирішення індивідуальних адміністративних справ і застосування відповідних юридичних санкцій в адміністративному порядку [22]. Їм надано право захищати власні інтереси вразі виникнення адміністративного спору, тобто судового спору, порушеного на підставі адміністративної скарги проти виконавчого адміністративного правового акта інших органів державної



влади з метою домогтися його анулювання з причини незаконного характеру. Під зверненням до засобів судового захисту розуміється доступ місцевого органу влади до належним чином сформованого суду або рівноцінного, незалежного і законного органа з правом винесення постанов і дачі рекомендацій по цій постанові [15, с. 6–7].

Як бачимо, концептуальне осягнення особливостей історичного розвитку місцевого самоврядування у країнах – засновниках ЄС, здійснене європейськими фахівцями з муніципального управління і права, було відображено і закріплено в тих актах, якими в ЄС та в окремих країнах з цієї спільноти держав, будується локальна демократія. Ось чому європейські здобутки в цій галузі наукового аналізу життя територіальних спільнот громадян мають бути сприйнятими вітчизняними науковцями задля подальшого розвитку місцевого самоврядування за певними стандартами, притаманними для ЄС.

#### Література:

1. *Агранофф Р.* Розбудова місцевих рад в Україні: матеріали до навчальної програми (Програма сприяння парламентові України) / Р. Агранофф, Т. Браун, А.О. Ткачук. – К., 1999.
2. *Борденюк В.* Місцеве самоврядування в механізмі держави: конституційно-правовий аспект / В. Борденюк // *Право України.* – 2003. – № 4. – С. 12–17.
3. *Блотнина Е. В.* Муниципальное управление: теория и практика французской государственности : автореф. дис. ... д.ю.н. : спец. 12.00.02 “Конституционное право, муниципальное право” / Е. В. Блотнина. – Спб. : Санкт-Петербургский универ. МВД России, 2006. – 32 с.
4. *Горкіна Л. П.* М. І. Туган-Барановський в економічній теорії та історії / Л. П. Горкіна. – К. : ІЕП НАН України, 2001. – 268 с.
5. Європейська хартія “Про місцеве самоврядування” : прийнята в Страсбурзі 15 жовтня 1985 р. // *Місцеве самоврядування.* – 1997. – № 1-2.
6. *Калашников В. М.* Організаційно-правові засади місцевого управління і самоврядування в зарубіжних країнах / В. М. Калашников. – Дніпропетр. : Пороги, 2009. – 382 с.
7. *Малиновський В. Я.* Державне управління / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с.
8. Муніципальне право України. Навчальний посібник / за ред. М. О. Баймуратова. – К. : Правова єдність, 2009. – 711 с.
9. *Пашінева В. А.* Державно-правові погляди М.І. Палієнка : дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.01 / В. А. Пашінева. – Х. : ХНУВС, 2009.
10. *Серьогін В. О.* Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні (Частина загальна) : навч. посіб. / В. О. Серьогін, С. Г. Серьогіна. – Х. : Штрих, 2001. – 44 с.
11. *Уткин Э. А.* Государственное и муниципальное управление : учеб. пособие / Э. А. Уткин, А. Ф. Денисов. – М. : Тандем, 2001. – 304 с.

12. Чиркин В. Е. Государственное и муниципальное управление / В. Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2003. – 320 с.
13. Чиркин В. Е. Основы сравнительного государственоведения / В. Е. Чиркин. – М. : Артикул, 1997. – 352 с.
14. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник / О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін. – Х. : Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002. – 656 с.
15. Bradley A. Constitutional and Administrative Law / A. Bradley, R. Ewing. – L. : London University Press, 2002. – XX. – 680 p.
16. Byrne T. Local Government in Britain. Everyone's Guide to How it All Works / T. Byrne. – L. : London University Press, 2000. – 794 p.
17. Chandler J. A. Local Government Today / J. A. Chandler. – Manchester : Manchester University Press, 1996. – 304 p.
18. Stewart J. The Nature of British Local Government / J. Stewart. – L. : Macmillan Press Ltd, 2000. – 310 p.
19. Watt P. A. Financing local government / P. A. Watt // Local government studies. – 2004. – Vol. 30. – № 4. – P. 609–629.
20. Citizens Acting and Learning for Local Democracy in Europe / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eacea.ec.europa.eu>.
21. The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe / Ed. by J. Loughlin, F. Hendriks, A. Lidström. – Oxford : Oxford Handbooks in Politics & International Relations. – 816 p.;
22. European Union law [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.absoluteastronomy.com>.

*Надійшла до редколегії 04.11.2014 р.*

УДК 352.07

*Є. А. КОНЯСВ*

**МІСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ СЛОБОЖАНЩИНИ:  
ПРОБЛЕМИ ПОЗИЦЮВАННЯ В УПРАВЛІНСЬКІЙ СИСТЕМІ  
ДРУГОЇ ПОЛ. XVII – ПОЧ. XVIII ст.**

*Проведено аналіз функцій самоврядних органів публічної влади Слобідської України XVII – поч. XVIII ст. на основі давніх звичаїв та традицій.*

**Ключові слова:** міська громада, “уряд війта”, інститут осадчих, Магдебурзьке право.

*An analysis of the functions of the self-government bodies of public authority in the Slobidska Ukraine of the 17<sup>th</sup> – early 18<sup>th</sup> centuries has been conducted based on ancient customs and traditions.*

**Key words:** urban community, "government of Woyt", institution of osadchies, Magdeburg Law

Українська держава, розвиваючи та забезпечуючи організацію державної влади на центральному та місцевому рівнях управління, має формувати і сучасну систему місцевого самоврядування. Ці процеси повинні не враховувати як новітній досвід державотворення, так і той факт, що самоврядні традиції минулих епох не зникають безслідно, вони продовжують функціонувати в нових суспільно-історичних умовах.

Становлення та розвиток слобідського міського самоврядування має певні аналогії з організацією самоврядування в містах Лівобережної України, через те що переселенці з Гетьманщини прагнули привнести із собою головні принципи міського самоврядування на нові місця оселення. Проте роль та місце цих інститутів самоуправління мають свою, відмінну від Наддніпрянщини, специфіку.

Осміслення накопиченого досвіду державного управління і будівництва дозволить сучасним управлінням не лише перейняти його досягнення, але й не повторити колишніх помилок.

Теоретичною основою роботи стали концепції, положення і висновки, які містяться у працях відомих учених у галузі загальної історії, історіографії, джерелознавства, історії і теорії державного управління Є. Альбовського, А. Антонова, Д. Багалія, О. Біршової, М. Гербеля, В. Голобуцького, П. Головинського, І. Грицяка, М. Грушевського, В. Данилевича, К. Звездіна, І. Квітки, С. Кованько, І. Крип'якевича, Н. Левченко, В. Маслійчука, В. Семенова, В. Склокіна, С. Потапенко, С. Черкасової, Г. Швидько, В. Яценко.

Мета статті – висвітлення особливостей становлення та розвитку самоорганізації міського населення Слобідської України в контексті формування ранніх самоврядних традицій регіону.

Війт у Лівобережній Україні XVII-XVIII ст. – це вища посадова особа в системі органів міського самоврядування за нормами німецького міського права, керівник міста, міський голова, обраний чи призначений на свою посаду та затверджений гетьманською чи полковницькою владою. Крім того, війтівське управління було розповсюджене і серед сільського (поспільського) населення. Поява такої посадової особи в поселеннях Слобідської України у другій половині XVII ст. свідчить про розповсюдження території регіону звичаїв і традицій українського суспільно-політичного життя [2]. Проте поширення території Слобідської України основ Магдебурзького права носило фрагментарний характер, було суттєво обмежено комплексом історичних, геополітичних, соціально-економічних обставин становлення життя місцевих громад. Перші українські колоністи “Дикого поля” мали в тому чи іншому вигляді перенести на нові місця ті принципи міського управління, які були притаманні поселенням Гетьманщини [3]. Дійсно, перші історичні згадки про наявність окремого міщанського управління у вигляді

“уряду” війта на Слобожанщині датуються кінцем XVII ст. [13]. І хоча ці згадки надто неповні та фрагментарні, вони свідчать, що в умовах тотального поширення козацького управління на всі верстви слобідсько-українського населення, самоврядні традиції, сформовані ще в Литовсько-Польську добу на правобережних та лівобережних землях України, “виборювали” собі право на існування і в нових історичних умовах формування та розвитку слобідсько-українського населення. Війт як посадовець, що очолював некозацьке населення міст, містечок, сільських поселень, виступав у зносинах з козацькою адміністрацією від імені громади, яку він представляв й очолював, а отже, і функції “уряду” війта мали лежати в площині, значно відмінній від полкової служби. Здебільшого компетенція війта в Слобідській Україні мала прямі аналогії в Лівобережній Гетьманщині і охоплювала сфери господарської діяльності (утримувати в робочому стані дороги, мости, вулиці, будівлі ринку та шинків тощо), організації діяльності та контролю за санітарним станом міста загалом, здійснення нагляду за цінами й мірами ваги, контролю за діяльністю цехів і додержанням цехових уставів, певною мірою організація заходів щодо наведення порядку в місті, попередження правопорушень та деякі інші поліцейські функції [7]. Питання протипожежного захисту населення, ймовірно, також входили до компетенції війта. На жаль, через уривчастість історичних даних не існує можливості з упевненістю сказати, чи виконували слобідські війти весь означений комплекс функцій, але цілком вірогідно, що, принаймні, частина господарських і розпорядчих функцій, їх виконання лежали саме на війтівській адміністрації [2]. Недарма Д. Багалій зазначав, що за наявності в слобідських поселеннях такої форми влади, як “уряд” війта, мала бути і сфера його застосування – міське та поспільське самоврядування [3]. Наскільки така форма станового самоврядування була поширена серед населення регіону в XVII – XVIII ст., маємо з’ясувати.

У перші десятиліття існування слобідських поселень в організації їх цивільного життя та управління, у структурі органів влади й самоорганізації населення про посаду голови міського самоврядування – війта інформації не існує. Причинами відсутності повідомлень про організацію окремого міського самоврядування слід вважати або відсутність такої форми організації самоврядної влади взагалі, або ж її діяльність знаходилась “в тіні” більш потужної козацької управлінської структури та російської воєводської адміністрації. Підтверджується цей факт і документально. Серед причин піднятого ним повстання І. Сірко зазначає прагнення українського населення Слобожанщини не просто звільнитися з-під жорсткої опіки російських воєвод, а й надання права повного управління краєм “по старовинному українському звичаю” – козацькій адміністрації та війтам. Свого поширення війтівське міщанське та поспільське управління набуває в досить короткий проміжок часу, а саме, в кінці XVII ст., а його значення в організації управління місцевим населенням підтверджується не тільки українськими документами, а й

царськими грамотами та постановами. Так, у розпорядженні, надісланому до Сумського полку, цар звертається персонально до всіх місцевих управлінців – полковника, сотників, отаманів, в'їтів, старшини [12]. Якщо переселенці на прикордонні зі степом та Московською державою землі мали принести віками сформовані принципи самоорганізації та управління, то чому ж типові для українських територій по обидва боки Дніпра форми станового самоуправління за Магдебурзьким правом утверджуються в містах Слобідської України не з початку їх заснування?

Звернення до питання про утворення слобідських міст дозволяє визнати, що цей процес багато в чому має спільні риси з процесом заснування нових міст на Лівобережній Україні в добу литовського та польського панування. У першу чергу це стосується головних причин заснування міста – прикордонний характер території, постійна загроза татарської навали, необхідність економічного розвитку регіону, з якого державна скарбниця не отримувала жодних доходів, та прагнення господарсько-економічного освоєння значних масивів незайманої території [8]. Новозаснованим містам Лівобережжя (Переяслав, Лубни тощо), польська королівська адміністрація, так само як царська адміністрація новозбудованим містам Слобожанщини, жалувала прилеглі території з усілякими “грунтами, ріками, водами, борами та лісами, з полями, звіриними ловами й іншими угіддями” [3; 8]. Усім жителям міст зазначених територій надавалися економічні пільги, пільги у сплаті податків і відбуванні повинностей, право вільно займатися різними промислами на чітко визначений період часу. Проте Річ Посполита королівськими “привілейними” грамотами надавала окремим містам Лівобережжя самоврядного права, хоча і в дещо обмеженому вигляді. Московське ж царство жалуваними грамотами – лишень підтверджувало прибулому українському населенню їх право на самоуправління за старими “черкаськими обикностями”. І це не дивно, тому, що змінилися історичні умови, вплив яких серйозно позначився на організації життя слобідського населення, хоча обидві держави продовжують визнавати особливий прикордонний статус міст, покладаючи на їх населення відповідальність за спокій на кордоні та несення сторожової служби.

У першу чергу це стосується соціального складу населення міст, що засновувалися на землях майбутньої Слобожанщини. Польська влада ще в XVI ст. визнавала існування в лівобережних містах окремих станів, з їх особливим правовим статусом, що становили за зразком західноєвропейських міст окрему міську громаду. Московська адміністрація не бачила різниці у правовому плані між представниками різних верств населенням міст Слобідської України, об’єднуючи всіх мешканців терміном “черкаси” чи, в крайньому випадку, “черкаси городової служби” [10]. Подібна різниця позначалася і на діях центральної влади щодо організації життя та управління міського населення. Тоді як королівська адміністрація задля кращого розвитку ремесла і торгівлі, надаючи міському населенню низку пільг, які

повинні були стимулювати економічний розвиток зазначених міст, вилучала його з-під юрисдикції королівських старост і сприяло переходу під управління власного міського уряду – магістрату чи ратуші, московський уряд віддавав перевагу прямому централізованому правлінню, намагаючись максимально поставити місцеве населення під контроль воєводської адміністрації. Магістратське правління в лівобережних містах поширювалося на ремісниче та купецьке населення, “іншої міської забави люди”, а також на шляхтичів, службовців і козаків, котрі почали б займатися міськими промислами чи мали нерухомість у межах міста [8]. Населення раннього слобідського міста не було стабільним. І міщанство, і козацтво, і поспільство, яке мешкало в межах міста, але жило за рахунок сільського господарства – це також населення міста з типовими для міського населення заняттями: торгівлею, промислами, іноді ремеслами [1]. Крім того, до міщанських реєстрів записували часто тих, хто не ніс козацької служби, але і не перебував у міщанському стані (російська адміністрація не знала поняття міщанство), а також тих, хто за своїм майновим станом не міг спорядитися в похід. Тому різниця між козаками “полкової служби”, поспільством та власне міщанами носила не правовий характер, а більше майновий [14]. Можливість зміни соціального статусу, високий рівень соціальної мобільності сприяв у слобідських містах злиттю козацького та міщанського станів, поєднанню зачатків міщанського та козацького управління. Полковник, сотники, полкова та сотенна старшина прагнули підпорядкувати міщан своїй юрисдикції, втручалися в компетенцію міського управління [2]. Козацька ж влада на землях Гетьманщини так і не змогла одразу і агресивно втрутитися в традиційну самоврядну структуру українського міста, підкоривши тим самим її полково-сотенній адміністрації.

Воєнізоване чи зорганізоване на козацький лад управління слобідських поселень на ранньому етапі їх існування повністю домінувало над усіма іншими традиційними українськими формами самоуправління. Міське самоврядування на Лівобережжі, очолюване війтом, у козацький період виступало партнером козацької адміністрації, як в економічних та господарських, так і в судових справах, а до Визвольної війни – війти, крім цивільної, зосереджували у своїх руках і воєнну владу. Лише на початку XVIII ст. цивільні та воєнні повноваження полковника й старшини на практиці призводять не тільки до повного підкорення їх юрисдикції містечок зі спрощеною, “ратушною” самоврядною організацією, але і до значної залежності міст з повною системою “магістратів” німецького міського права [6].

Воєнізоване (“показачене”) населення, що колонізувало землі “Дикого поля”, створило особливий уклад міського життя. Тут міста, в першу чергу, постали не як центри ремесла та торгівлі, не як осередки економічного розвитку, а як оборонні форпости, великі села, оточені системою оборонних споруд. Оборонні функції залишалися для них головними і в наступні десятиліття. Відтак, формування інших, крім специфічних козацьких органів

управління, які перебрали на себе всю повноту цивільної влади в поєднанні із владою військовою, що вимагала жорсткої дисципліни та субординації, сильної, диктаторської влади, якою відзначалися управлінські амбіції “черкаських” полковників та російських воевод, було проблематичним. Навіть незначне за кількістю місцеве купецтво та ремісничий люд, зважаючи на специфіку прикордонного життя, активно залучалися до виконання військових функцій. Воєнізований спосіб життя міських громад Слобідської України відбивався навіть на специфічному, суто козацькому їх поділі на сотні і десятки [3].

Там, де на місце майбутнього поселення приходила ватага українців, організована ще на землях Гетьманщини на зразок козацького полку, власне козацька система самоорганізації населення панувала з перших днів заснування міста (Чугуєв, Острогоськ), у містах, які утворювалися за рахунок приходу невеликих ватаг переселенців (сходців), де цей прихід був розтягнутий у часі і не мав попервах чітко визначеної структури управління (Харків), функції самоуправління переймав на себе специфічний владний інститут – інститут осадництва. Його функції багато в чому нагадували функції війтівської адміністрації: організація повсякденного життя, господарської та економічної діяльності населення, зносини від імені всієї переселенської громади з царською адміністрацією, організація цивільного та воєнного управління громадою, частково судові і поліцейські функції [9]. Посада осадчого, вірогідно, була виборною, проте його влада базувалася не на нормах права, а на повазі та “шані” з боку громади. Цей інститут самоврядної влади на Слобожанщині заміщав “уряд” вїта за наявності необхідних історичних, соціально-економічних та юридичних умов, проте і в даному випадку давній принцип самоврядування був порушений тим, що більша частина міського населення “стала козаками” і перейшла під владу спочатку козацького отамана, пізніше – полковника та полкової й сотенної старшини. Осадництво як унікальний слобідський самоврядний інститут сходить з історичної арени, поступаючись місцем більш поширеним формам козацької влади.

Призначення слобідських міст на початку XVIII ст. поступово змінюється разом зі зміною їх статусу. Із воєнних опорних пунктів вони перетворюються на осередки ремесла, торгівлі, економічного й духовного життя. Загалом слобідське місто набуває все більше типових для малоросійських міст ознак і характеристик. Одночасно відбувається зміна і соціального устрою, а з нею поширюються нові форми міського управління – органи самоуправління міського населення, цехова управлінська структура, братства. Проте їх розвитку перешкоджають фактори суто адміністративного характеру, як ті, що є наслідком органічного розвитку самого українського суспільства, так і ті, що викликані штучним зовнішнім втручанням.

На чолі міщан або “городової служби черкас” стоїть вїт і цехмістри. Міське населення формують дві чисельні громади – власне міщанська, яку презентує вїт, та громада цехових, очолювана цехмістрами. На відміну від

міст Лівобережжя, де міська громада сформувалася ще до початку Визвольної війни та активно, “єдиним фронтом” намагалася протистояти експансії козацької адміністрації у внутрішні справи міського населення, міська громада слобідських міст навпаки викристалізувалася з маси неміського населення та являла собою локальну групу, де в тісному сусідстві продовжували співіснувати козацький стан, поспільство, навіть піддані. У таких умовах війт, цехмістри мали пристосовуватися до об’єктивних реалій обмеження власних функцій і повноважень, а міська громада, як менш потужна юридична особа, практично не в змозі була протистояти слобідському полку та його розгалуженій адміністративній системі. Згадки про діяльність слобідських війтів завжди ставлять даних посадовців слідом за представниками полкових чи сотенних адміністрацій [4]. Отже, значну частину власне міських повноважень та обов’язків, які зазвичай належали представникам міського самоврядування в українських містах як магістратського, так і ратушного управління, в містах Слобідської України перебирають на себе “городові” отамани, діяльність яких, на відміну від тієї ж Гетьманщини, на Слобожанщині поширюється не тільки на великі міста, які були полковими чи сотенними центрами чи на міста, які у своєму складі мали декілька сотень, а на всі міста та містечка де існувала козацька громада [13]. Крім того, козацьке управління у зносинах з місцевою російською воеводською адміністрацією, особисто з Московським царем, Гетьманщиною, Донським козацтвом виступає від імені всього населення полків, тим самим перебираючи на себе функції інших органів влади, у тому числі й органів міського самоврядування. Міська цехова організація з початку свого оформлення потрапляє під жорсткий організаційний тиск московського уряду та нагляд полковника. Послаблювала міську цехову організацію й вимога залучати до її складу ремісників з найближчих до великого міста поселень.

Якщо козацтво “полкової” служби, перебуваючи під полковницьким адмініструванням, несло сторожову службу та відправлялось у походи, то “городової служби черкаси”, починаючи з кінця 1680-х років, активно залучаються царським урядом до виконання загальноімперських повинностей економічного та господарського призначення. У подальшому відмова виконання цих повинностей, відмова коритися війтам викликала кризу органів самоврядування слобідських міщан. Майже повна відсутність можливостей самостійного прийняття рішень війтівсько-цеховими органами, використання міщанського стану на загальнодержавних роботах, прагнення зберегти номінальну незалежність і можливість організації власного життя, завдяки ще діючому “старочеркаському” принципу вільної зміни належності до певного соціального стану, міщанський прошарок просто “тане” в козацькій масі населення. У 1700 р., упорядковуючи військову козацьку службу, царський уряд дозволив “записувати” в козаки та їх “тідопомошники” міщанський люд. Слобідські полковники вдало скористалися цією постановою, штучно



ліквідувавши міщанський прошарок у слобідських містах. Мабуть, саме в цей період часу закінчується короткочасна та не зовсім документально прозора історія вийтівського правління. Відповідно, і міське самоврядування було поглинуто козацькою адміністрацією. Ще довгий час слобідське місто буде являти собою конгломерат суспільних станів і прошарків, а його мешканці – поєднувати заняття сільським господарством з членством у цехах, несення козацької служби та зайняття промыслами й торгівлею.

Станове суспільство Гетьманщини й Слобідської України, маючи низку подібних до європейського соціуму рис та характеристик, мало одну суттєву відмінність – існування молодого стану – козацтва. Особливістю правового статусу останнього стало вироблене в ході Визвольної війни загальноукраїнське панівне становище в суспільстві, а разом з тим і можливість реалізовувати це становище шляхом домінування у владно-управлінських відносинах того часу [15]. Усі інші соціальні стани та групи мали визнати і таки визнали державне керівництво козацької спільноти, маючи самоврядування в межах своїх громад – міських, поспільських, цехових, братських тощо [11]. З цієї причини міські жителі Слобожанщини не спромоглися виробити в собі в умовах козацького правління достатньо впливового суспільного становища, що призводило до постійних зазіхань з боку останнього на їх права. Іншим наслідком стало штучне припинення процесу розвитку самоврядних українських традицій і насадження міській общині європейських зразків самоврядування шляхом адміністративних реформ царського уряду.

Аналіз історіографічного та джерелознавчого матеріалу дозволить констатувати наявність у містах Слобожанщини протягом XVII ст. міської самоврядної системи влади, що була притаманна іншим етнічним регіонам України в їх історичному минулому. Визначено, що цей процес мав на теренах Слобідської України свої, відмінні від подібних процесів на інших українських землях, особливості, що мали негативний вплив на становлення слобідського муніципалізму. Зазначено на невідворотності процесів нівеляції класичних форм міського самоврядування внаслідок утвердження в регіоні козацької полково-сотенної адміністративної системи.

Звернення сьогодні до давніх інститутів міського самоврядування та визначення його місця в загальнодержавній адміністративно-територіальній системі значною мірою допоможе осмисленню й вирішенню проблем зміцнення незалежності і самостійності сучасного міста як важливої ланки в системі територіального самоврядування.

#### Література:

1. *Альбовский Е.* Харьковские казаки: вторая половина XVII столетия / Е. Альбовский. – Спб., 1914. – 184 с.
2. *Антонов А. Л.* История Харьковского городского самоуправления. 1654 – 1917 гг. / А. Л. Антонов, В. Л. Маслийчук, А. Ф. Парамонов. – Х. : Регион-Информ, 2004. – 2000 с.

3. *Багалеї Д. І.* Історія міста Харків за 250 років його існування (1655 – 1905) : іст. моногр. : в 2 томах / Д. І. Багалеї, Д. П. Миллер. – Т. 1. – Репринт. изд. – Х., 1993. – 527 с.

4. *Багалеї Д. І.* Матеріали для історії колонізації та життя Харківської та частини Курської та Вороніжської губерній / Д. І. Багалеї. – Х. : Типографія К. Л. Счасні, 1890. – 369 с.

5. *Грицяк І.* Місцеве самоврядування України в історії та сучасності / І. Грицяк // Вісник УАДУ. – 1996. -№ 1. – С. 53–67.

6. *Грушевський М. С.* Очерк історії українського народу. 2-е изд. / М. С. Грушевський. – К. : Лыбидь, 1991. – 400 с.

7. *Дядиченко В. А.* Нариси суспільно-політичного устрою Лівобережної України кінця XVII – поч. XVIII ст. / В. А. Дядиченко. – К. : АН УРСР, 1959. – 311 с.

8. *Кисіль І. М.* Поширення Магдебурзького права містами Лівобережної України (кінець XVI – перша половина XVII століття) / І. М. Кисіль // Етнічна історія народів Європи : зб. наук. пр. – К. : УНІСЕРВ, 2005. – Вип. 19. – С. 51–56.

9. *Коняєв Є. А.* Особливості становлення та еволюції міського самоврядування міста Харкова середини XVII – першої половини XVIII століття / Є. А. Коняєв // Публічне управління: виклики XXI століття : зб. тез XIII Міжнар. наук. конгресу, 21-22 березня 2013 р. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2013. – 368 с.

10. *Маслійчук В. Л.* Генеза та еволюція Слобідського козацтва / В. Л. Маслійчук // Історія Українського козацтва : нариси у 2 т. / ред. кол. : В. А. Смолій (відп. ред.). – К. : ВД “Кієво-Могилянська академія”, 2006. – Т. 1. – С. 632–643.

11. *Семенов В.* Стан наукового розроблення проблем історії українського державотворення / В. Семенов // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2008. – С. 121–128.

12. Топографічні описи Харківського намісництва кінця XVIII ст.: Описово-статистичні джерела / В. О. Пірко, О. І. Гуржій : ред. кол. П. С. Сохань (відп. ред.). – К. : Наук. думка, 1991. – 221 с.

13. *Филарет.* Историко-статистическое описание Харьковской епархии / Филарет. – Х. : ИД “Райдер”, 2004. – Т. 1. – 328 с.

14. *Черкасова С. А.* Особливості формування міщанського та купецького станів Слобідської України у др. пол. XVII – XVIII ст. / С. А. Черкасова // Вісник Харківського ун-ту. – 1999. – Вип. 3. – С. 8–14.

15. *Швидько Г.* Державне управління і самоврядування в Україні : іст. нарис / Г. Швидько, В. Романов. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – Ч. 1. – 140 с.

Надійшла до редколегії 05.11.2014 р.

УДК 35.353.2

Т. О. ТОРГАЛО

## МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЕКТІВ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*Узагальнено підходи щодо формування та реалізації проектів регіонального розвитку в Україні. Виявлено особливості проектної діяльності регіонального розвитку. Означено механізми формування та реалізації проектів та обґрунтовано необхідність державного управління проектами.*

**Ключові слова:** проекти, механізми формування та реалізації проектів, державне управління, регіональний розвиток.

*This paper summarizes the approaches to the formulation and implementation of regional development projects in Ukraine. The features of the design of regional development. Determined basic mechanisms of formation and implementation of projects and the necessity of public project management.*

**Key words:** projects, mechanisms of formation and implementation, governance of regional development, regional development.

Україна стоїть на порозі суспільних та політичних зрушень, які в тому числі викликані громадським запитом на ефективну державну політику, та її суттєву складову – державну регіональну політику. Політику модернізації країни на регіональному та місцевому рівні, якісним продуктом якої стануть суттєві зміни рівня життя людини незалежно від місця її проживання. Даний суспільний запит обумовлено надмірною концентрацією влади у вузькому колі осіб, високий рівень корупції при розподілі ресурсів та політики “вирівнювання”, небажання крупного капіталу вкладати кошти в модернізацію виробництва та підвищення конкурентоспроможності підприємств за рахунок використання новітніх технологій, низький рівень доходів та життя населення.

Тому сьогодні найважливішим завданням державного управління у сфері регіонального розвитку має стати зміна підходів до формування та реалізації регіональної політики в таких напрямках: врахування багатоєрархічних інтересів регіонів, усвідомлення “мультицентристської” сутності природи регіонального управління; створення рівних можливостей та сприятливих інституційних умов для комплексного розвитку регіонів України, запровадження довгострокових заходів з підвищення фундаментальних засад конкурентоспроможності територій тощо.

Таким чином, проектування регіонального розвитку як один з базових елементів виконання програм соціально-економічного розвитку регіону та

стратегії соціально-економічного розвитку країни є першим кроком на шляху формування та реалізації ефективної регіональної політики в Україні.

Проблеми регіонального управління та регіонального розвитку досліджували у своїх працях вітчизняні науковці: В. Бакуменко, Ю. Білоконь, З. Варналій, В. Воротін, З. Герасимчук, Т. Галушкіна, В. Керецман, І. Кресіна, В. Куйбіда, Е. Лібанова, Ю. Макагон, В. Мамонова, Н. Мікула, М. Орлатий, С. Романюк, О. Скрипнюк, А. Ткачук, Л. Чернюк та ін.

Зазначеними науковцями напрацьовано вагому теоретико-методологічну базу у сфері регіонального розвитку. Однак запропоновані підходи не повністю враховують необхідність подальшого проектування регіонального розвитку, для чого необхідно визначитися з ефективними механізмами формування та реалізації проектів регіонального розвитку та окреслити межі державного управління в цих процесах.

Метою даної статті є визначення особливостей проектної діяльності щодо регіонального розвитку і механізмів формування та реалізації проектів, обґрунтування необхідності державного управління проектною діяльністю.

Останнім часом у світі спостерігається зміна парадигми регіонального розвитку від традиційного (патерналістського) підходу щодо реалізації регіональної політики до нового, який базується на принципах самофінансування, самоокупності та субсидіарності, що викликане, перш за все, процесами глобалізації, інтеграції національних економік у світову, розвитком економічного інтересу ділових структур, міжнародних організацій, регіональних еліт та громадськості [8].

Така зміна парадигми передбачає перегляд регіональних стратегій розвитку як базових документів, що визначають перспективи розвитку регіону та унормовують моделі досягнення соціально-економічних цілей регіону, які відображають мету, пріоритети та напрями регіонального розвитку на середньо- та довгостроковий період. Тобто регіональні стратегії стають основою для розроблення середньострокових програм економічного і соціального розвитку регіонів (що мають визначити показники видатків державного і місцевих бюджетів, необхідних на наступні бюджетні періоди для стратегічних цілей регіонального розвитку, досягнення яких триває більше одного бюджетного періоду) та щорічних програм економічного і соціального розвитку регіонів, що визначають послідовні заходи реалізації стратегії [5; 9], та мають формуватися на основі сукупності різноманітних проектів регіонального розвитку.

Проекти регіонального розвитку (далі – ПРР) (англ. *project of regional development*, латин. *projectus* – кинутий уперед, що виступає) є безпосереднім інструментом реалізації державної регіональної політики, вони виступають як ймовірні варіанти реалізації конкретних заходів, спрямованих на досягнення цілей програм економічного та соціального розвитку регіону, з визначенням конкретних термінів виконання, залучених ресурсів та виконавців.

У вітчизняній практиці протягом певного періоду поняття “проект” використовувалося переважно в технічній сфері в якості певних розрахунків, креслень, технічної документації, метою якої було втілення певного задуму при створенні нового продукту (пристрою, приладу, послуги, споруди тощо). При цьому процес розробки технічної документації називався “проекткуванням”. У світовій практиці для визначення даного процесу використовується термін “*designing*” (дизайн, проектування споруд, розробка виробів), а поняття “*project*” має більш широке значення. Існує декілька визначень поняття “проект”. Так, Інститут управління проектами в США (Project Management Institute, PMI) трактує поняття “проект” як деяке підприємство з певними встановленими цілями, досягнення яких визначає завершення проекту. Міжнародна асоціація проект-менеджерів (International Project Management Association, IPMA) визначає “проект” як окреме підприємство (намір, захід) з чітко визначеними цілями, що характеризується неповторними умовами, обмеженими в часі, фінансах і людських ресурсах [3]. У стандарті ISO 21500 поняття “проект” визначено як унікальний набір процесів, що складається зі скоординованих і керованих задач, які мають дату початку та закінчення, необхідних для реалізації проекту [10].

Виходячи з вищезазначених визначень поняття “проект”, можна виділити загальні ознаки проекту.

*Тимчасовість* ставить проект у певні часові обмеження (але це не стосується результатів проекту), якщо чітких часових обмежень не існує, це операція чи програма, яка може тривати достатньо довго. Будь-який проект розвивається в часі, проходячи крізь певні раніше означені етапи, які окреслюють життєвий цикл проекту (специфікація проекту суворо обмежується змістом).

*Послідовність* проекту включає таку управлінську діяльність: аналіз ситуації (регіону, підприємства, проблеми) → виявлення конкретної, локальної проблеми, яка має певне вирішення, → визначення цілей діяльності та формування чітких, вимірюваних та досяжних задач (постановка цілей за принципом Step by Step) → характеристика запланованих результатів → засоби оцінки отриманих результатів → бюджет.

*Унікальність* проекту полягає в тому, що проект повинен створювати (видавати) унікальні результати, досягнення, продукти, послуги, інакше така діяльність становиться серійним виробництвом. Серед суттєвих помилок при розробці проектів є то й факт, що розробники використовують усе існуючі проекти, які вже втілюються в життя в інших містах, регіонах, організаціях. У цьому випадку (при схожості проекту) унікальність проекту полягає в застосуванні нестандартних (новітніх, особливих) технологій та методик реалізації проекту. У цьому і полягає основна складність при формуванні проекту – знайти та визначити його унікальність [6].

Так, на практиці в Україні проекти регіонального розвитку (проекти соціально-економічного розвитку регіону) фінансуються за рахунок державного фонду регіонального розвитку. Відповідно до постанови Кабінету

Міністрів України від 4 липня 2012 р. № 656 “Питання державного фонду регіонального розвитку” (зі змінами) затверджено Порядок підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм (проектів), що можуть реалізуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку [1].

Цим Порядком визначено механізм підготовки, проведення оцінки та конкурсного відбору інвестиційних програм (проектів), що можуть відповідно до статті 24-1 Бюджетного кодексу України реалізуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку. У Порядку надається визначення поняття “інвестиційна програма” та “інвестиційний проект” та зазначається принцип фінансування таких програм (проектів), а саме: “70 відсотків бюджетних коштів – відповідно до чисельності населення, яке проживає у відповідному регіоні; 30 відсотків бюджетних коштів – з урахуванням рівня соціально-економічного розвитку регіонів відповідно до показника валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу (для регіонів, у яких зазначений показник становить менш як 75 відсотків середнього показника по Україні). Ця частина коштів спрямовується на підвищення конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості регіонів та окремих адміністративно-територіальних одиниць, зокрема на фінансування інвестиційних програм (проектів), які сприяють розвитку інфраструктури, створенню нових робочих місць, енергозбереженню та захисту навколишнього природного середовища” [1].

Як свідчать дані Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, у 2013 р., серед тих проектів, що отримали фінансування, більше 90 % склали інфраструктурні проекти (реконструкція чи будівництво: водопроводів, каналізації, газопроводів, закладів освіти у тому числі дошкільних, лікарень, житлових будинків, спортивних закладів тощо). Серед інших – проекти, які стосуються створення нових робочих місць, надходження до державного та місцевих бюджетів податків і зборів (обов'язкових платежів), приросту або оновлення основних засобів, введення в дію потужностей тощо. Так, у 2013 р. Державним бюджетом України на проекти регіонального розвитку було передбачено кошти в обсязі 987,5 млн грн, з яких 204,2 млн грн спрямовано на погашення кредиторської заборгованості минулих років [7].

Таким чином, аналіз проектів, що отримали фінансування із державного фонду регіонального розвитку, свідчить про те, що держава за рахунок фонду, у назві якого закладено концептуальну ідею “регіонального розвитку” (така якісна зміна стану, що породжує процес безперервного еволюціонування), на практиці вирішує накопичені роками проблеми у сфері житлово-комунального господарства. На відміну від досвіду ЄС, де напрямки регіонального розвитку зосереджені за принципом “тематичної концентрації” [11] (наукові дослідження та інновації; розвиток цифрових технологій та поліпшення інфраструктури; підтримка малого і середнього бізнесу; енергозберігаючі технології (зелена економіка), у вищезгаданій постанові Кабінету Міністрів України від 4 липня

2012 р. № 656 акцент ставиться, здебільш, саме на інфраструктурні проекти. Так, п'ять підпунктів з семи, визначених пунктом 4 Порядку підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм (проектів), можуть реалізуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку – стосуються поліпшення житлово-комунального господарства, будівництва та розвитку інфраструктури, останні два пункти розмиті та невизначено торкаються питань “відповідності вимогам енергозбереження та захисту навколишнього природного середовища, встановленим законодавством” та “ефективності реалізації інвестиційної програми (проекту)”. Проекти регіонального розвитку не повинні бути однобокими та вирішувати лише питання модернізації житлово-комунального господарства, бо окрім якісного змуну стану ці проекти не породжують процес “безперервного еволюціонування”, тобто не породжують нових “точок” розвитку.

Якщо розглядати механізми формування та реалізації проектів регіонального розвитку як об'єкт державного управління, то головною метою створення державного фонду регіонального розвитку було прагнення забезпечити максимально прозорий та чіткий розподіл бюджетних коштів між регіонами. Для забезпечення прозорості розподілу коштів було впроваджено механізм, де законодавчо закріплено відсоток спрямованих у кожний регіон коштів. Таким чином, фонд регіонального розвитку не є міжбюджетним трансфертом, тобто субвенцією з державного бюджету місцевим бюджетам, а це мінімізує ризик “ручного керування” та тенденцію до диспропорцій і корупційних зловживань через інструмент маніпулювання субвенціями. Згідно з частиною 4 статі 24 Бюджетного кодексу України державний фонд регіонального розвитку створюється у складі загального фонду державного бюджету та передбачається в обсязі не менше одного відсотка прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період [4]. Однак обсяг Фонду в 2012 р. становив 1641,5 млн грн або 0,509 % загального фонду проекту Державного бюджету України, у 2013 р. – 987,5 млн грн або 0,3 %. Тобто, пряма імперативна норма, закріплена у Бюджетному кодексі про те, що обсяг фонду має становити не менше 1 % від прогнозного обсягу доходів загального фонду державного бюджету на відповідний рік, не виконується.

Організаційно-правовий механізм формування PPP визначено постановою Кабінету Міністрів України від 4 липня 2012 р. № 656 “Питання державного фонду регіонального розвитку” та складається з двох етапів. Перший етап надає право регіонам самостійно, на основі конкурсного відбору визначити інвестиційні програми (проекти) регіонального розвитку. Далі проводять другий етап конкурсного відбору – в Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України, де утворюється конкурсна комісія, головою якої є міністр Мінекономрозвитку. За результатами конкурсного відбору, Мінекономрозвитку до першого серпня року, що передє плановому, подає в установленому порядку Кабінетові Міністрів України для затвердження пропозиції щодо розподілу бюджетних коштів з переліком відповідних

інвестиційних програм (проектів). Тобто Перелік програм і заходів, які фінансуватимуться коштом фонду регіонального розвитку, затверджується не законами України про державний бюджет на відповідний рік, а окремими урядовими розпорядженнями вже після прийняття держбюджету. Це створює передумови до зловживань шляхом внесення змін до розпоряджень Кабінету Міністрів України. Тому, якщо Мінекономрозвитку до першого серпня подає на затвердження до Кабінету Міністрів України готовий Перелік проектів, які пройшли конкурсну комісію, то останній може врахувати подану йому інформацію при складанні проекту Державного бюджету на наступний рік, прописавши цей Перелік окремим додатком до бюджету.

Мінімізувати ризики корупційних зловживань можливо за рахунок включення Переліку програм і заходів, які фінансуватимуться коштом державного фонду регіонального розвитку, окремим додатком до Законів України про державний бюджет на відповідний рік. Це дозволить зменшити зловживання при формуванні Переліку з боку Кабінету Міністрів України та місцевих органів влади та допоможе ефективно, рціонально та прозоро використувати кошти державного фонду регіонального розвитку.

Аналізуючи додаток 2 постанови Кабінету Міністрів України від 4 липня 2012 р. № 656 “Питання державного фонду регіонального розвитку”, який містить Перелік документів, що подаються для участі в конкурсному відборі інвестиційних програм (проектів), які можуть реалізуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, можна зробити висновок про те що вимоги до PPP у цілому відповідають принципам project management, а саме – у стислому описі інвестиційної програми (проекту) обов’язково зазначаються: основні проблеми, що спричинили необхідність реалізації інвестиційної програми (проекту), та обґрунтування мети і доцільності їх реалізації, очікувані результати реалізації інвестиційної програми (проекту); територія, на якій буде реалізовано інвестиційну програму (проект); строк реалізації інвестиційної програми (проекту) (дата початку і дата завершення); наявність експертних висновків, погоджень, сертифікатів, документів дозвільного характеру; орієнтовний обсяг витрат (тис грн) для реалізації інвестиційної програми (проекту); обсяг використаних ресурсів, їх опис; ступінь будівельної готовності об’єкта; прогностні джерела фінансування, обґрунтування необхідності фінансування за бюджетні кошти; прогностні показники співфінансування інвестиційної програми (проекту) за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету. У разі реалізації інвестиційної програми (проекту) міжрегіонального значення подається інформація про його спільне фінансування іншими заінтересованими сторонами; інноваційна спрямованість інвестиційної програми (проекту); вплив реалізації інвестиційної програми (проекту) на навколишнє природне середовище; відповідність інвестиційної програми (проекту) програмним і прогностним документам економічного і соціального розвитку держави, відповідного регіону, міста, району державним цільовим



програмам, а також пріоритетам розвитку регіонів, визначеним державною та регіональними стратегіями розвитку регіонів [1].

Таким чином, вимоги до PPP мають загальні ознаки “проекту”, такі як: чітко визначена та обмежена в часі мета проекту; визначеність часу існування проекту (початок та кінець); бюджет проекту; обмеженість необхідних для реалізації проекту ресурсів; новизна (унікальність); комплексність; правове та організаційне забезпечення проекту; розмежування з іншими намірами та видами діяльності.

Порядок використання коштів державного фонду регіонального розвитку, визначений у додатку 2 постанови Кабінету Міністрів України від 4 липня 2012 р. № 656 “Питання державного фонду регіонального розвитку”, можна віднести до організаційно-правового механізму реалізації PPP. Так, у Порядку визначаються: головний розпорядник бюджетних коштів, який затверджується законом про Державний бюджет України на відповідний рік, визначає мережу розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та відповідального виконавця бюджетної програми “Державний фонд регіонального розвитку” (код 3511460); спосіб фінансування програм (проектів); механізм уточнення розрахункового обсягу бюджетних коштів; механізм подання рішення про внесення змін до переліку інвестиційних програм (проектів); механізм здійснення видатків, пов’язаних з фінансуванням об’єктів капітального будівництва; спосіб відкриття рахунків, реєстрація, облік бюджетних зобов’язань в органах Державної казначейської служби України та проведення операцій з використання бюджетних коштів, а також відображення у первинному та бухгалтерському обліку отриманих оборотних і необоротних активів; спосіб здійснення закупівлі товарів, робіт та послуг; механізм надання інформації розпорядниками коштів про їх використання; механізм інформування Казначейства України про обсяги фінансування та касові видатки за рахунок бюджетних коштів; спосіб складення та подання фінансової і бюджетної звітності про використання бюджетних коштів, а також контроль за цільовим та ефективним витрачанням бюджетних коштів. У цілому механізм надання коштів на реалізацію PPP та контроль за їх використанням прописано доволі чітко. Але, що стосується саме реалізації проектів регіонального розвитку в Україні, принципи проектного менеджменту не втілюються повною мірою. Так, через брак коштів чи затримку їх перерахування та освоєння порушується такі головні принципи, як: послідовність реалізації *step-by-step*, час реалізації (початок та кінець) проекту, бюджет проекту (здороження через втрату часу) тощо.

Таким чином, проведене дослідження свідчить, що існуючий організаційно-правовий механізм формування та реалізації проектів регіонального розвитку в Україні, що фінансуються за рахунок державного фонду регіонального розвитку, частково відповідає вимогам ефективного державного управління та викликам часу. Разом з тим, у ході дослідження було виявлено такі основні проблеми та обмеження у процесі формування та реалізації PPP: проведення конкурсного відбору PPP на другому етапі та

формування переліку проектів у Мінекономрозвитку створює передумови до корупційних зловживань, бо конкурсна комісія Мінекономрозвитку подає до подальшого розгляду до Мінекономрозвитку пропозиції, які формуються в перелік та подаються до КМУ; обсяг Фонду, що має становити не менше 1 % від прогнозного обсягу доходів загального фонду державного бюджету на відповідний рік, не виконується; концентрація ПРР лише на інфраструктурні проекти та розвиток житлово-комунального господарства; нестабільне державне фінансування ПРР, брак коштів чи затримка їх перерахування та освоєння; відсутність єдиної бази даних, яка б у режимі реального часу інформувала про стан реалізації проектів, які знаходяться в переліку фінансування фонду регіонального розвитку.

Перспективи подальших досліджень визначаються зазначеними проблемами й передбачають створення більш ефективного організаційно-правового механізму вироблення та ухвалення державно-управлінських рішень щодо проектів регіонального розвитку.

#### Література:

1. Питання державного фонду регіонального розвитку : постанова Кабінету Міністрів України від 04.07.2012 р. № 656 // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 131. – 25 липня.

2. Про затвердження переліку інвестиційних програм (проектів), що фінансуються у 2013 році за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 травня 2013 р. № 508-р // Урядовий кур'єр. – 2013. – № 125. – 16 липня.

3. Бурков В. Н. Как управлять проектами : Научно-практическое издание / В. Н. Бурков, Д. А. Новиков. – М. : СИНТЕГ-ГЕО, 1997. – С. 7–8.

4. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI ; редакція від 26.04.2014 р. на підставі 1210-18 [Електронний документ] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

5. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. При Президентіві України. – Т. 5 : Територіальне управління ; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2011. – С. 316–317.

6. Заренков В. А. Управление проектами : учебное пособие / В. А. Заренков. – 2-е изд. – М. : АВС, СПбГАСУ, 2010. – 312 с.

7. Інформація Мінрегіону щодо фінансування 160 соціально важливих для регіонів об'єктів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minregion.gov.ua>.

8. Механізми формування регіональних пріоритетів розвитку : аналіт. доповідь / за ред. С. О. Білої. – К. : НІСД, 2013. – С. 4–5.

9. Розробка та впровадження стратегічного плану розвитку регіону : практ. посіб. / Б. Боврон, А. Вігода, Г. Девідсон [та ін.] ; за ред. І. Санжаровського. – К. : К.І.С., 2008. – 214 с.

10. Управление проектами в соответствии с ISO 21500 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://iso21500.ru>.

11. European Structural and Investment Funds [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu>.

*Надійшла до редколегії 17.10.2014 р.*

УДК 351

*Д. Е. ШАПОРЕНКО*

## **ФОРМУВАННЯ УМОВ СТАНОВЛЕННЯ РИНКУ ПРАЦІ В РЕГІОНАЛЬНИХ ПРОГРАМАХ**

*Визначено програмно-цільовий підхід до соціально-економічної трансформації господарств регіону як одного з основних шляхів підвищення ефективності управління регіональними чинниками розвитку ринку праці.*

**Ключові слова:** ринок праці, регіональні програми, соціально-економічний розвиток.

*A targeted program approach to the socio-economic transformation of regional economies is defined as being one of the basic ways to improve the efficiency of managing regional factors of labor market development.*

**Key words:** labor market, regional programs, socio-economic development.

Сучасна структура зайнятості в Київській області відображає структуру економіки, що склалася. Рішення про вибір тієї або іншої стратегії соціально-економічного розвитку і структурної перебудови господарства регіону спричинить і зміну початкової моделі зайнятості. Для ефективного вирішення гострих соціальних проблем регіону початкової моделі недостатньо. Потрібна модель середньострокова і перспективна та відповідні показники і нормативи тактичного і стратегічного розвитку. Це дозволить визначити пріоритети в напрямках розвитку господарства регіону, його базових галузей, ресурсах соціального руху регіону, поетапне інвестування коштів не лише для досягнення цілей “нижчого” – третього порядку, але і цілей другого порядку і головної мети.

Сьогодні, на жаль, усі сили і кошти спрямовані на потреби “нижчого порядку”, багато в чому відстрочені перспективні задачі в ім’я “виживання”, збереження мінімальних соціальних благ, часткової стабілізації, а не розвитку. Якщо ж орієнтуватися на цілі перспективного розвитку, то підхід має бути іншим. Для зниження соціальної напруженості в регіоні має бути розроблена не лише програма зайнятості. Вона повинна стати складовим елементом програми формування і розвитку ринку праці, у свою чергу, побудованої на

основі програми стабілізації і структурної перебудови господарства регіону.

Проблемам становлення ринку праці присвячено праці О. Бражко, Г. Завіновської, Е. Лібанової, Л. Лісогор, В. Скуратівського, І. Петрової, Н. Шульги, Ю. Шклярського [1–8] та ін. Однак потребують більш детального вивчення питання становлення ринку праці в регіональних програмах.

Мета статті – визначення програмно-цільового підходу до соціально-економічної трансформації господарств регіону як одного з основних шляхів підвищення ефективності управління регіональними чинниками розвитку ринку праці.

Головною особливістю структури українського господарства є його глибока деформація як результат спадку планово-директивної системи управління. Ця деформація проявляється, по-перше, у відсутності комплексності соціально-економічного розвитку регіонів, нерівномірності розвитку окремих галузей господарювання, які наочно проявляються у структурі внутрішнього національного продукту. По-друге, у великих відмінностях рівнів техніко-технологічної оснащеності різних галузей і рівнів економічного і соціального розвитку регіонів.

Оскільки у структурі господарства Київської області окремі галузі мають різну питому вагу за вкладом до місцевого бюджету, отже, цілепокладання соціально-економічної трансформації і структурної перебудови господарства регіону повинне враховувати не тільки особливості і стан його трудового потенціалу, але і вклад кожної галузі до бюджету.

Проте аналіз перших результатів структурних перетворень у господарстві Київської області свідчить про відсутність системного підходу в соціально-економічній трансформації його господарства. Достатньо зазначити, що в області, як і в Україні в цілому, дотепер немає програми структурної перебудови господарства регіонів, яка забезпечила б реалізацію загальнонаціональних і регіональних інтересів.

На підставі викладеного можна дійти висновку про необхідність розробки програми структурних перетворень кожної галузі господарства регіону. Йдеться не про розрізнені програми, а про програмно-цільовий підхід до соціально-економічної трансформації господарств регіону як одного з основних шляхів підвищення ефективності управління регіональними чинниками розвитку ринку праці, тобто основою намічених перетворень повинна стати програма структурної реформи економіки і соціальної сфери Київської області, реалізація якої дозволить створити оптимізоване, високоефективне господарство регіону, що забезпечує, з одного боку, ефективну зайнятість трудових ресурсів, з іншого – дає змогу випускати наукомістку, таку, що користується попитом, конкурентоспроможну продукцію на регіональному, державному і світовому ринках.

На нашу думку, програма соціально-економічної трансформації господарства Київської області повинна мати три великих блоки: I блок – загальнорегіональні програми, II блок – господарсько-галузеві програми і III блок – місцеві програми.

Розглянемо склад і цілі програм, що мають пряме відношення до об'єкта нашого дослідження – регіонального ринку праці.

Загальнорегіональні програми мають бути спрямовані на вирішення територіальних проблем зайнятості, розвиток малого і середнього підприємництва, розвиток ринкової інфраструктури. Основними задачами першого блоку є формування і проведення регіональної політики в указаних сферах, створення сприятливого соціального середовища для населення і виробничо-економічної діяльності.

Господарсько-галузеві програми необхідно зорієнтувати на провідні галузі регіону: сільське господарство, промисловість, будівництво. Тут повинні розглядатися задачі відновлення і оновлення обробної і переробної промисловості, а також торгівлі і сфери послуг. Детально повинні опрацьовуватися програми стабілізації аграрного сектора області.

Місцеві програми повинні виходити з наявної специфіки міст і районів області.

Виходячи з принципу цілепокладання, визначимо цілі програм структурної реформи господарства Київської області. Головна мета полягає в забезпеченні досягнення рівня і умов життя, адекватних вкладу регіону у виробництво національного продукту на основі стабілізації соціально-політичної обстановки в регіоні, гармонізації інтересів країни і області, вискоєфективного використання трудових ресурсів і збалансованого розвитку економіки області в умовах багатокладної ринкової економіки.

#### 1. Соціальна мета:

- задоволення матеріальних, соціально-побутових і культурних потреб усього населення Київської області, відповідно до вкладу регіону у виробництво національного продукту;

- досягнення рівня стандартів життєзабезпечення (рівень прибутку, забезпеченість роботою і житлом, культурне дозвілля і відпочинок), що гарантує відсутність масового безробіття;

- поліпшення криміногенної ситуації та загального соціального клімату в регіоні;

- створення ефективної системи соціального захисту уразливих груп населення (пенсіонери, студенти, багатодітні сім'ї, біженці);

- раціоналізація системи розселення і підвищення мобільності ринку праці на основі єдиної для регіону політики;

- підвищення кваліфікації і професійна перепідготовка трудових ресурсів регіону.

#### 2. Виробничо-економічна мета:

- задоволення зовнішнього і внутрішнього платоспроможного попиту в продукції і послугах регіону, виробництво конкурентоспроможної продукції;

- диверсифікація структури господарства регіону у напрямі побудови переробних галузей і виробництв, альтернативних сфер зайнятості населення;

- розвиток інфраструктурних галузей;

- розвиток сільського господарства;
- розвиток будівництва;
- розвиток легкої і харчової промисловості;
- розвиток торгівлі й сфери послуг;
- розвиток соціально-культурної сфери;
- збереження традиційного сектору господарства як природної основи розвитку економіки і культури сіл і селищ регіону.

### 3. Екологічна мета:

- збереження природного комплексу регіону на рівні, який забезпечує нормальну життєдіяльність населення в умовах активних техногенних дій;
- удосконалення регіонального економічного механізму природокористування і охорони довкілля;
- створення системи фінансування природоохоронної діяльності;
- чіткий розподіл функцій управління у галузі природокористування і охорона довкілля між регіональним і муніципальним рівнями;
- розробка основ і впровадження в практику системи регіонального екологічного моніторингу, оновлення інвентаризації всіх джерел забруднення;
- поліпшення системи контрольно-інспекційного нагляду за всіма елементами природного середовища, створення природоохоронної прокуратури і поліції.

### I. Загальнорегіональні програми

Головна мета: ефективне використання трудових ресурсів і забезпечення зайнятості населення на основі формування і розвитку регіонального ринку праці.

Програма “Зайнятість і формування ринку праці”. Головна мета: ефективне використання трудових ресурсів і забезпечення раціональної зайнятості населення Київської області. Ця програма має такі підпрограми: “Структура зайнятості”; “Безробіття, працевлаштування і перекваліфікація кадрів”; “Формування ринку праці”.

Програма “Соціально-економічна трансформація господарства регіону”. Головна мета: створення адекватних умов для розширення економічної самостійності території і розвитку ринкових механізмів господарства. Ця мета досягається шляхом розробки і реалізації таких підпрограм: “Приватизація”; “Малий бізнес”; “Механізми та інфраструктура ринку”.

Програма “Розвиток інфраструктури”. Головна мета: “задоволення потреб у послугах інфраструктурних галузей”. Підпрограми: “Транспорт”; “Зв’язок”; “Електроенергетика”.

Програма “Формування соціально-культурної сфери”. Головна мета: досягнення в регіоні середньо республіканського рівня забезпеченості населення послугами цієї сфери. Підпрограми: “Охорона здоров’я і рекреаційна сфера”; “Освіта”; “Наука”; “Культура і мистецтво”.

### II. Господарсько-галузеві програми

Програма “Розвиток промисловості”. Підпрограма “Машинобудування і

конверсія оборонного комплексу”. Головна мета: на основі розвитку машинобудівного комплексу, проведення в ньому конверсійних перетворень максимально сприяти вдосконаленню діяльності базових галузей регіональної індустріальної системи і задоволенню внутрішнього і зовнішнього попиту в продукції машинобудування.

Підпрограма “Легка промисловість”. Головна мета: задоволення зовнішнього і внутрішнього попиту на продукцію легкої промисловості регіону.

Підпрограма “Харчова промисловість”. Головна мета: виробництво продуктів харчування, максимальне самозабезпечення ними всієї території області.

Програма “Будівельний комплекс регіону”. Головна мета: задоволення внутрішнього і зовнішнього попиту у виробничому і невиробничому будівництві.

Програма “Аграрний комплекс”. Головна мета: максимально високе задоволення потреб регіону в продуктах харчування на основі створення конкурентоспроможного сільськогосподарського виробництва.

Програма “Торгівля”. Головна мета: максимальне задоволення запитів споживачів регіону в товарах, що реалізуються через підприємства системи торгівлі в місцях їх проживання і трудової діяльності.

Програма “Сфера послуг”. Головна мета: максимальне задоволення запитів споживачів регіону у різноманітних послугах.

### III. Місцеві програми

Головна мета: за рахунок здійснення раціональної спеціалізації та поділу праці в економіці регіону створити максимально сприятливі умови для життєдіяльності й соціального розвитку населення міст, районів і селищ.

Розглянемо детальніше програму “Зайнятість і формування ринку праці”. Якщо в умовах переходу до ринкової економіки по-новому ставиться проблема забезпечення раціональної зайнятості населення регіону, то задача формування ринку праці взагалі не мала аналогів у рамках колишньої господарської системи, заснованої на принципах централізованого планування і загальної зайнятості.

Політика зайнятості населення має формуватися за ринковими принципами з урахуванням таких чинників, як попит на робочу силу, її ціна, а не з абстрактною метою забезпечення загальної зайнятості і збереження робочих місць.

Жорстка фінансово-кредитна політика не може здійснюватися в умовах повної зайнятості, оскільки остання потребує максимальної концентрації спрямованих на споживання обмежених фінансових ресурсів і, відповідно, унеможливує “проїдання” капіталу. Високий рівень витрат на оплату праці ускладнює фінансове положення підприємств, стимулює неплатежі, призводить до появи застійного прихованого безробіття.

Як показує аналіз сучасної економічної ситуації в регіоні, можливості фінансової підтримки збиткових виробництв практично вичерпані, почалося масове вивільнення працівників.

Ідеологія програми в цілому на сучасному етапі полягає в тому, щоб створити різним верствам і групам населення можливість вибору варіантів адаптації до нових умов господарювання і життєдіяльності, застосування трудових навичок і використання свого потенціалу, виходячи в той же час із критеріїв економічної доцільності та ефективності використання трудових ресурсів. З точки зору як інтересів регіону, так і кожного з його жителів треба замінити пасивну політику допомоги безробітним, підтримки штучної зайнятості, що фактично маскує приховане безробіття, на активну дію на регіональний ринок праці, засновану на цілеспрямованій структуроформуючій політиці.

Для цього важливо розробити і впровадити механізми цілеспрямованої підтримки пріоритетних для регіону сфер трудової діяльності, самозайнятості населення, приватного бізнесу. Служби зайнятості в період виходу з кризи повинні сконцентрувати свої зусилля на організації суспільних робіт, мережі професійного перенавчання, пошуку і заповненні вакантних робочих місць, а не просто реєструвати безробітних і виплачувати їм допомогу. Ураховуючи специфіку регіону, який завжди відрізнявся високою працевданістю, потрібно диференціювати політику зайнятості, пов'язати її з політикою стимулювання мобільності населення.

Зasadничими принципами реалізації регіональної програми зайнятості і формування ринку праці мають бути: чітка адресність рішень, що приймаються, прорахунок можливих варіантів їх наслідків (як економічних, так і соціальних), орієнтація на перспективу при базуванні на реаліях нинішньої ситуації.

Програма “Зайнятість і формування ринку праці Київської області” повинна базуватися на місцевих програмах зайнятості. Вона є ширшою за охоплюваною проблематикою, різноманітністю підходів, методів реалізації, будучи не просто відомчим документом, обов'язковим тільки для спеціалізованих державних служб і органів управління, а й елементом загальної економічної стратегії регіону у сфері трудових відносин, що входить в єдину програму розвитку структури і перебудови економіки та соціальної сфери Київської області.

Головною метою цієї програми є ефективне використання трудових ресурсів і забезпечення раціональної зайнятості населення області на основі ринкових відносин. Головна мета структується на такі задачі:

- досягнення оптимального балансу між ефективним використанням робочої сили і підтримкою зайнятості на рівні, що унеможливило критично високе безробіття і руйнування кадрового потенціалу підприємств;
- адекватність структури зайнятості загальної концепції господарської структурної політики в регіоні поставленим перспективним задачам реформування пропорцій між галузями економіки;
- формування структури зайнятості за підприємствами і організаціями різних форм власності, підтримка самозайнятості населення, його підприємницької активності;



– взаємозв’язане вирішення проблем зайнятості, безробіття, працевлаштування і соціальних проблем.

Програмні цілі першого порядку конкретизуються комплексом часткових цілеустановок, відповідних різним аспектам забезпечення ефективного використання трудового потенціалу області й підтримки соціальної стабільності. Відповідно до останніх розробляються необхідні механізми, інструменти економічної політики, що становлять основу підпрограм або цільових проектів. Пропонується така внутрішня структура регіональної програми “Зайнятість і формування ринку праці”:

- підпрограма “Структура зайнятості”;
- підпрограма “Безробіття, працевлаштування і перекваліфікація кадрів”;
- підпрограма “Формування ринку праці”;
- підпрограма “Структура зайнятості” формує цілеустановки регіональної політики, виходячи із загальної концепції розвитку і структурної перебудови економіки регіону;

- підпрограма “Безробіття, працевлаштування і перекваліфікація кадрів” орієнтована на пом’якшення негативних процесів, які виникають у перехідний до ринку період, і тим самим забезпечує відносно безконфліктну реалізацію задач першої підпрограми;

- підпрограма “Формування ринку праці” покликана сформулювати механізми і умови для вирішення проблем зайнятості на ринкових принципах.

Реалізація всієї програми “Зайнятість і формування ринку праці” через здійснення названих підпрограм повинна створити передумови для соціально-економічної трансформації господарства регіону, що припускає стабільний і різноманітний за якісними характеристиками склад зайнятого населення, розвинену систему трудових відносин, можливості вдосконалення трудового потенціалу регіону.

Основна задача найближчої перспективи перехідного періоду – стримати скорочення технологічно і економічно доцільних і перспективних робочих місць, проводити селективну підтримку підприємств, діяльність яких сприяє прогресивним структурним зрушенням, зберегти чинну систему навчання і підготовки кваліфікованих кадрів (не допустити її розпаду). Політика у сфері зайнятості в цей період, в основному, пасивна, тобто переважають заходи захисного характеру відносно осіб, які вже залишилися без роботи, і заходи щодо підтримки рівня прибутків і споживання, що склався. Для цієї мети необхідно:

- приблизно оцінити “добровільну зайнятість”, тобто чисельність осіб, які не бажають працювати, а також які йдуть з ринку праці в неформальну зайнятість, що можливо зробити на основі одноразового обслідування, яке можуть провести органи статистики і служби зайнятості;

- визначити критерії допустимого рівня структурного безробіття – економічні та соціальні. Економічні критерії повинні орієнтуватися на

витрати за змістом безробітних і на фінансові можливості фонду зайнятості. За соціальними критеріями необхідно відстежувати, виходячи зі специфіки регіону, “чоловіче”, “молодіжне” безробіття, яке багате наслідками великого соціального напруження;

– важливо виявити не лише соціально-демографічний портрет безробітних (стать, вік), але і їх професійно-кваліфікаційний склад [2; 4; 7].

Для цього необхідно прорахувати, які галузі регіону роблять “найбільший вклад” у безробіття. Галузі ВПК вивільняють висококваліфіковану робочу силу порівняно з іншими.

У цілому, варіант зайнятості, розрахований на найближчу перспективу, повинен дати об’єктивну, детальнішу і реальнішу картину положення на ринку праці нині, привернути увагу до тих прихованих процесів на ринку праці, які показують диспропорції у сфері праці, забезпечити збереження і стабілізацію трудового потенціалу області.

II період має бути розрахований на середньострокову перспективу (5 років). У цей період здійснюється перехід від пасивної політики у сфері зайнятості й ринку праці до активної. У прерогативу такої політики входять інвестиції в “людський капітал” – витрати на організацію навчання і перенавчання кадрів. Фінансово-кредитна, податкова, розподільча та інвестиційна політика має бути спрямована на реорганізацію і стимулювання створення нових робочих місць та умов для переливання робочої сили.

Основна задача другого – середньострокового періоду – перейти на ту модель ринку праці, яка відповідає наміченій на середньострокову перспективу оптимізації господарської структури сфері. Зміна економічної структури Київської області повинна йти не лише шляхом ліквідації структури галузей, а її добудови, що склалася, раціональної диверсифікації виробництва. Відносно галузей спеціалізації стоїть задача скорочення розриву між потенціалом області і фактичним його використанням.

На III етапі – в довгостроковій перспективі (після 2020 р.) можна приступити до розв’язання задачі забезпечення кардинального підвищення продуктивності праці, яка відбиває не лише ефективність використання живої праці, але й виробництва в цілому. Для її істотного підйому потрібні передусім інвестиції. У довгостроковій перспективі фондові інвестиції та інвестиції в людський капітал дозволять здійснити великомасштабні зрушення в процесі переливання робочої сили з індустріального і аграрного секторів економіки у сферу послуг із відповідним скороченням частки зайнятих фізичною працею, особливо кваліфікованою.

Без істотного підвищення продуктивності праці неконструктивні заклики здійснювати структурну перебудову, неможливо створити необхідне число робочих місць у нових сферах докладання праці. Без капітальних вкладень, спрямованих на зростання фондоозброєності, не можна чекати істотних змін у свавілля тільності праці, потрібні певні співвідношення між продуктивністю праці і фондоозброєністю. Тому важливо проводити

об'єктивне порівняння допустимого зростання капітальних вкладень для досягнення прогнозованих темпів зростання продуктивності праці.

Слід зазначити, що спад продуктивності праці в нинішніх умовах – загроза ще серйозніша, що має триваліші негативні наслідки, ніж спад фізичного обсягу виробництва. Ліквідація високотехнологічних робочих місць, примітивізація праці, яка сьогодні часто відбувається, підривають засади формування сучасних технологічних устроїв.

Перехідний період і кризова ситуація в країні вносять змін і в сам набір чинників підвищення продуктивності праці, в її пріоритети. Продуктивність праці при всіх формах власності перебуває під значним впливом зростання технічної озброєності, енергоозброєності тощо.

Підбиваючи деякі підсумки, треба підкреслити, що регіональними чинниками треба ефективно управляти зараз, у період розробки програми соціально-економічної трансформації господарства області. Інакше формування ринку праці в регіоні триватиме на довгі роки.

#### Література:

1. *Бражко О. В.* Сучасний стан розвитку ринку праці на регіональному рівні / О. В. Бражко // Держава та регіони. – 2008. – № 4. – С. 47–53 (Серія “Державне управління”).
2. *Завіновська Г. Т.* Економіка праці / Г. Т. Завіновська. – К. : КНЕУ, 2000. – 200 с.
3. *Лібанова Е.М.* Ринок праці : навч. посіб. / Е. М. Лібанова. – К., 2003. – 224 с.
4. *Лісогор Л.* Формування ринку праці в Україні : монографія / Л. Лісогор. – К. : Ін-т економіки НАНУ, 2003. – 296 с.
5. *Петрова І. Л.* Сегментація ринку праці: теорія і практика регулювання / І. Л. Петрова. – К. : Таксон, 1997. – 296 с.
6. *Скуратівський В. А.* Соціальна політика. – 2-е вид. доп. та перероб. : навч. посіб. для слухач., аспір., доктор. спеціал. “Державне управління” / В. А. Скуратівський, О. М. Палій, Е. М. Лібанова. – К. : Вид-во УАДУ, 2003. – 364 с.
7. Соціально-економічний механізм регулювання ринку праці та заробітної плати / [Д. П. Богиня, Г. Т. Куликов, В. М. Шамота та ін.]. – К. : НАН України ; Ін-т економіки, 2001. – 300 с.
8. *Шульга Н. Н.* Компоненты качества рабочей силы / Н. Н. Шульга : матеріали Першої міжнар. наук.-практ. конф. “Науковий потенціал світу – 2004”. – Дніпропетр. : Наука і освіта, 2004. – Т. 13. – С. 65–66.
9. *Шклярський Ю. О.* Соціально-економічні основи зайнятості населення України : навч. посіб. / Ю. О. Шклярський, Д. А. Розуменко. – К. : Університет “Україна”, 2009. – 346 с.

## ПОЛІТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.862.4

С. В. МАЙСТРО, О. О. ТРУШ

### НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ

*Розглянуто нормативно-правовий механізм державного управління системою цивільного захисту в Україні. Виокремлено проблемні аспекти та протиріччя законодавства у сфері державного управління системою цивільного захисту в Україні.*

**Ключові слова:** нормативно-правовий механізм державного управління, цивільний захист, Кодекс цивільного захисту України.

*The normative-legal mechanism of state administration by the system of civil defence in Ukraine is considered. Problem aspects and contradictions of legislation are selected in the field of state administration by the system of civil defence in Ukraine.*

**Key words:** normative-legal mechanism of state administration, civil defence, Code of civil defence of Ukraine.

Насиченість території України промисловими об'єктами в декілька раз перевищує насиченість розвинених європейських країн. Майже третина з цих підприємств (близько 7,5 тис.) становить потенційну небезпеку [5]. Цілі регіони представляють зону з надзвичайно високим ступенем ризику виникнення аварій та катастроф техногенного походження, внаслідок яких гинуть люди, знищуються матеріальні цінності, ускладнюються умови виробництва і життя. Цей ризик постійно зростає, оскільки рівень зносу обладнання більшості промислових підприємств наближається до критичного. Наслідки антропогенного впливу на навколишнє середовище набувають все більш відчутних обрисів, особливо у випадках, коли дія природних та техногенних чинників потрапляють у резонанс. Тому запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, ліквідація їх наслідків, максимальне зниження масштабів втрат і збитків набули статусу загальнодержавної проблеми. Як наслідок, особливого значення набуває питання своєчасного виявлення та відстеження можливих надзвичайних ситуацій і визначення шляхів їх

запобігання та подолання, вирішення якого можливо лише за умов наявності дієвої системи державного управління системою цивільного захисту.

Дослідженню нормативно-правових засад державного управління системою цивільного захисту в Україні присвятили свої публікації такі вчені, як О. Євдін, В. Костенко, Є. Маслов та ін. [2; 4; 5]. Однак чимало питань стосовно напрямків удосконалення нормативно-правового механізму державного управління системою цивільного захисту в Україні залишаються недостатньо дослідженими.

Метою статті є визначення сутності та напрямків удосконалення нормативно-правового механізму державного управління системою цивільного захисту в Україні.

Правова держава, якою є Україна, не може існувати без правової культури, досконалого механізму застосування законів у будь-якій сфері життя, в тому числі у сфері безпеки життєдіяльності людини та суспільства в цілому. Стратегічні напрямки та засоби вирішення проблеми захисту населення і територій в Україні спираються на основні положення Женевських конвенцій (1949 р.) щодо захисту жертв війни та Додаткових протоколів, з імовірного характеру воєнних дій, реальних можливостей держави щодо створення матеріальної бази захисту [5].

При цьому метою державного управління системою цивільного захисту є зниження ризику і пом'якшення наслідків надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, підвищення гарантованого рівня безпеки особистості, суспільства та навколишнього середовища в межах показників прийнятного ризику, чого неможливо досягти без побудови дієвого нормативно-правового механізму державного управління системою цивільного захисту України.

Основу нормативно-правового механізму державного управління системою захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій становлять: Конституція України, Кодекс цивільного захисту України, відповідні закони, Укази Президента України і Урядові рішення.

Зокрема, ст. 3 Конституції України декларує: "Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визначаються в Україні найвищою соціальною цінністю" [1].

Основними законами України, які визначали державну політику у сфері цивільного захисту, механізм її реалізації в мирний та воєнний час, правовідносини та організаційні засади суб'єктів діяльності в цій сфері до 1 липня 2013 р. були закони України: "Про Цивільну оборону України", 1993 р.; "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру", 2000 р.; "Про правові засади цивільного захисту", 2004 р.; "Про аварійно-рятувальні служби", 1999 р.; "Про пожежну безпеку", 1993 р.; Указ президента України "Про концепцію захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій", а також відповідні постанови Уряду.

9 лютого 2001 р. вийшов Указ Президента України № 80 “Про заходи щодо підвищення рівня захисту населення і території від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру”. Указ є базовим і програмним актом для подальшої діяльності органів виконавчої влади у сфері цивільного захисту.

Відповідно до цього Указу, Кабінетом Міністрів України було прийнято такі постанови: “Про порядок створення і використання матеріальних резервів для запобігання, ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру та їх наслідків”, “Про утворення Державної інспекції цивільного захисту та техногенної безпеки” та ін. Цей пакет актів і нормативно правових документів розкриває суть нової державної політики у сфері цивільного захисту України.

Вочевидь, всі ці законодавчі акти розроблялися в різний час, деякі з них у зв’язку з відсутністю суб’єкта права, на який може поширюватись їхня дія, втратили свою актуальність. Крім того, деякі з них за змістом мали спільний предмет правового регулювання, містили численні дублювання та суперечності, а в багатьох випадках не відповідали нормам міжнародного гуманітарного права.

До набуття чинності Кодексом у державі де-юре як підтвердження недосконалості законодавства у сфері цивільного захисту паралельно функціонували три державні системи з протидії надзвичайним ситуаціям, а саме:

- система цивільної оборони (створена на підставі Закону України “Про Цивільну оборону України”);

- єдина державна система запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру (створена на підставі Закону України “Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру”);

- єдина державна система цивільного захисту населення і територій (створена на підставі Закону України “Про правові засади цивільного захисту”) [2].

Ситуація, яка склалася в законодавчому полі, вимагала невідкладного його удосконалення.

Тому рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 16 травня 2008 р., уведеним в дію Указом Президента України від 26 червня 2008 р. № 590, було визначено доцільність розробки Кодексу цивільного захисту України як єдиного систематизованого законодавчого акта з питань цивільного захисту, а 2 жовтня 2012 р. за № 5403-VI Верховною Радою України було прийнято Кодекс цивільного захисту України [3].

Поява зазначеного нормативно-правового акта має велике значення, адже необхідність систематизації чинного законодавства з питань захисту населення, територій, матеріальних, культурних цінностей та інших об’єктів від загроз, пов’язаних із надзвичайними ситуаціями техногенного, природного, соціально-політичного і воєнного характеру в Україні вже давно назріла, тому прийняття єдиного кодифікованого законодавчого акта із зазначених питань,

безумовно, слід підтримати. До того ж, це управлінське рішення відзначається інноваційністю та оригінальністю на всьому пострадянському просторі, а отже, воно є знаковою подією для фахівців з питань цивільного захисту.

Кодекс ЦЗ, відтворив у своєму змісті найбільш необхідні актуальні положення законів України “Про правові засади цивільного захисту” від 24.06.2004 р. № 1859-IV, “Про пожежну безпеку” від 17.12.1993 р. № 3745-XII, “Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру” від 08.06.2000 р. № 1809-III, “Про аварійно-рятувальні служби” від 14.12.1999 р. № 1281-XIV, що припинили дію з 01.07.2013 р. у зв’язку із набранням чинності цим Кодексом, врегулювавши комплекс питань у сфері цивільного захисту як-то:

- організаційно-правові засади функціонування єдиної державної системи цивільного захисту;
- функції і повноваження суб’єктів забезпечення цивільного захисту;
- заходи щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, запобігання цим ситуаціям, реагування на надзвичайні ситуації та ліквідації їх наслідків; процедуру навчання з питань цивільного захисту різних суб’єктів;
- фінансове та матеріально-технічне забезпечення заходів цивільного захисту; комплектування органів управління та сил цивільного захисту;
- проходження служби цивільного захисту;
- соціальний та правовий захист співробітників служби цивільного захисту тощо [4].

Унормування наведених вище питань в одному законодавчому акті, безсумнівно, має позитивно вплинути на якість правозастосовної практики та, як наслідок, на ефективність державного управління у сфері цивільного захисту України.

У Кодексі встановлюється кардинально нове поняття і сутність терміну “цивільний захист”. Його розробники уважно вивчили та проаналізували, в якому значенні вживається термін “цивільний захист” у Законі України “Про правові засади цивільного захисту”. У зазначеному законі наведено, що цивільний захист – це система (комплекс) заходів, які здійснюються органами виконавчої влади.

Положеннями статей 16 та 17 Конституції України визначено, що питання забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи є обов’язком держави, а захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави [1].

Відповідно до Конституції України кожен громадянин України має право на захист свого життя і здоров’я від наслідків аварій, катастроф, пожеж, стихійного лиха та на вимогу гарантій забезпечення реалізації цього права від органів державної влади та суб’єктів господарювання.

Грунтуючись на таких положеннях Конституції України, у ст. 4 Кодексу встановлюється, що цивільний захист – це функція держави, яка спрямована на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом попередження і ліквідації таких ситуацій та надання допомоги постраждалим [1].

Для реалізації такої важливої функції держави, як цивільний захист, з метою забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, в країні створюється Єдина державна система цивільного захисту і визначаються суб'єкти забезпечення цивільного захисту.

У Кодексі розділом “Єдина державна система цивільного захисту” конкретизовані склад і структура Єдиної державної системи цивільного захисту, порядок її створення, а також порядок створення територіальної й функціональної підсистем (що визначено вперше).

Також визначено, що керівництво функціонуванням Єдиної державної системи цивільного захисту, її підсистем і ланок підсистем покладається на відповідних посадових осіб, зокрема:

- керівництво Єдиною державною системою цивільного захисту – на Кабінет Міністрів України;
- безпосереднє керівництво функціональною підсистемою та її ланкою – на керівника органу, що створив таку підсистему, ланку;
- безпосереднє керівництво територіальною підсистемою Автономної Республіки Крим – на Раду міністрів Автономної Республіки Крим;
- безпосереднє керівництво іншими територіальними підсистемами та їх ланками покладають на посадових осіб, які очолюють органи, що створили такі підсистеми, ланки.

Кодекс містить окремі статті, які визначають конкретні положення щодо створення та функціонування кожного виду формувань сил цивільного захисту. У Кодексі встановлюється, що роботами з ліквідації надзвичайних ситуацій керує одна особа – керівник робіт з ліквідації надзвичайної ситуації. Визначаються положення і норми щодо його призначення, повноваження, права та інше, що регулює відносини керівника робіт з ліквідації надзвичайної ситуації. Свої повноваження і функції керівника робіт з ліквідації надзвичайної ситуації здійснює за принципом єдиноначальності. Також Кодексом встановлюється необхідність створення і функціонування Штабу з ліквідації надзвичайної ситуації як робочого органу керівника робіт з ліквідації надзвичайної ситуації, положення і норми щодо його функціонування [3].

Главою “Ліквідація надзвичайних ситуацій” в окремій статті встановлено норми щодо тимчасового введення в Україні або в межах конкретної її території режимів підвищеної готовності та надзвичайної ситуації. Зазначені режими неодноразово вводилися у межах конкретних територій, але правових підстав для цього не було. Відповідними статтями глави визначаються норми та регулюються відносини стосовно проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, гасіння пожеж, проведення відновлювальних робіт, життєзабезпечення постраждалих.



Глава “Відшкодування матеріальних збитків та надання допомоги постраждалим внаслідок надзвичайних ситуацій” нова. У спеціальних законах з питань цивільного захисту положень щодо відшкодування збитків та надання допомоги немає. Вона містить статтю “Соціальний захист постраждалих”, якою визначено статус постраждалого в надзвичайних ситуаціях, встановлено перелік заходів соціального захисту та відшкодування збитків, джерела фінансування, за рахунок яких реалізують заходи соціального захисту. Окремими статтями визначено порядок відшкодування збитків, забезпечення постраждалих житлом, яке внаслідок надзвичайних ситуацій стало непридатним для проживання, питання надання медичної, психологічної, гуманітарної допомоги тощо.

У Кодексі міститься окремий розділ, який регулює відносини та визначає відповідні норми й положення, пов’язані з підготовкою фахівців із питань цивільного захисту, органів управління та сил цивільного захисту.

Розділ “Фінансове та матеріально-технічне забезпечення заходів цивільного захисту” містить статтю, що визначає положення щодо фінансування медико-психологічної реабілітації рятувальників, медичних працівників Державної служби медицини катастроф, постраждалих, громадян, яких залучали до проведення робіт із ліквідації надзвичайних ситуацій, неповнолітніх осіб, постраждалих від лиха [3].

Уперше на законодавчому рівні визначено статус рятувальників, їхні обов’язки та права, уточнено і конкретизовано положення стосовно соціального і правового захисту осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, працівників органів управління та сил цивільного захисту, а також осіб, звільнених зі служби цивільного захисту.

Кодексом конкретизовано питання планування діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту, зокрема передбачено, що керівник суб’єкта господарювання з кількістю персоналу 50 осіб і менше розробляє та затверджує Інструкцію щодо дій персоналу суб’єкта господарювання в разі загрози або виникнення надзвичайних ситуацій, а не план реагування на надзвичайні ситуації, як це було передбачено відповідними документами.

Також визначено положення і норми стосовно аварійно-рятувального обслуговування об’єктів господарювання і територій, для яких існує небезпека виникнення надзвичайних ситуацій, аварійно-рятувальними службами та формуваннями Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту, надання ними платних послуг, які не суперечать та не заважають їхній основній діяльності [2; 3].

Прийняття Кодексу ЦЗ означатиме прочне входження в науково-теоретичний і практичний обіг сфери державного управління, пов’язаної із протидією надзвичайним ситуаціям різного характеру, нормативного терміну “цивільний захист”, під яким розуміється функція держави, спрямована на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання таким

ситуаціям, ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період [4].

Нова ідеологія протидії катастрофам і надзвичайним ситуаціям передбачає об'єднання всіх компонентів захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій з визначенням єдиного координатора, у ролі якого виступає Державна служба з надзвичайних ситуацій України за активною участю науково-дослідних установ.

Реалізація всього, що визначено вищенаведеними законодавчими актами, є провідним завданням органів виконавчої влади всіх рівнів, які причетні до проблем захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, а саме зазначено, що запобігання виникненню надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру та ефективна ліквідація їх наслідків є одним із головних пріоритетів у діяльності Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади.

Отже, дієвий нормативно-правовий механізм державного управління системою цивільного захисту має враховувати національний та міжнародний досвід з питань цивільного захисту, представляти собою єдину систему державного управління з протидії надзвичайним ситуаціям в Україні, що сприятиме зниженню ризику виникнення надзвичайних ситуацій, формуванню належних правових, економічних і організаційних засад захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період, а також підвищенню ефективності державної політики у сфері цивільного захисту, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

#### Література:

1. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – С. 381–418.
2. Євдін О. Кодекс цивільного захисту України: що нового? [Електронний ресурс] / О. Євдін. – Режим доступу : <http://oppb.com.ua>.
3. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 р. № 5403-VI // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 89. – Ст. 3589.
4. Андреев С. О. Прийняття кодексу цивільного захисту України: останній крок до ліквідації державної системи цивільної оборони? // Модернізація системи державного управління: теорія та практика : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (5 квітня 2013 р.) : у 2 ч. – Ч. 1 / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц.. А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2013. – С. 12–16.
5. Маслов Є. П. Державна політика у сфері цивільного захисту України в умовах надзвичайних ситуацій [Електронний ресурс] / Є. П. Маслов. – Режим доступу : [www.zerkalov.kiev.ua](http://www.zerkalov.kiev.ua).

Надійшла до редколегії 05.08.2014 р.

УДК 35:002.8

О. В. ЧЕРВЯКОВА

## ПРАВОВІ ЗАХОДИ ЩОДО СТВОРЕННЯ ПІДґРУНТЯ РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМІВ ТРАНСФОРМАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ СУСПІЛЬНИХ ЗМІН

*Узагальнено сучасну нормативно-правову базу інформативного регулювання, що здійснює ООН, ЮНЕСКО, Європейський Союз та Рада Європи, а також проаналізовано інформаційне законодавство України, що формує розвиток механізмів трансформації державного управління в умовах суспільних змін.*

**Ключові слова:** правові заходи, механізми трансформації, державне управління, суспільні зміни.

*The article summarizes the current regulatory framework informative regulation that carries the UN, UNESCO, the European Union and the Council of Europe, and analyzed information legislation Ukraine, which forms the development of mechanisms for the transformation of public administration in terms of social change.*

**Key words:** legal action, transformation mechanisms, public administration, social change.

Розвиток інфраструктури ІКТ, сегмента інтернет, онлайн-аудиторії та ІТ-галузі, міжнародних зв'язків і співробітництва спричинив появу в ХХІ ст. таких понять, як Digital Society (цифрове суспільство), Net-IntellectSociety (суспільство мережевого інтелекту), Global Society (глобальне суспільство), Information Society (інформаційне суспільство) [7]. Останнє є більш поширеним.

Дослідженнями у сфері управління інформаційно-інноваційним суспільством займаються В. Бакуменко, Д. Дубов, О. Ожеван, С. Гнатюк, І. Лисицький, О. М. Трофимчук, М. Пилипчук та інші, які звернули увагу до сучасного розуміння феномена інформаційного суспільства, тенденції й прогнозів упровадження ІТ у світі та його вплив на глобальний розвиток, аналізують позиції України у світових рейтингах розвитку інформаційного суспільства, розглядають особливості розвитку національної інформаційної сфери в частинах нормативно-правового забезпечення, державного управління та зв'язків з громадськістю.

Метою даної статті є узагальнення сучасної нормативно-правової бази інформативного регулювання, що здійснює ООН, ЮНЕСКО, Європейський Союз та Рада Європи, а також провести аналіз інформаційного законодавства України, який формує розвиток механізмів трансформації державного управління в умовах суспільних змін.

Кількість наукових досліджень у даній сфері ще не досягла критичної точки, коли знання можуть якісно змінити технологічний уклад українського суспільства. Держане управління інформаційного суспільства залишається фрагментарно або малодослідженим. Відсутні комплексні теоретичні дослідження з формування технологічної основи українського інформаційного суспільства, управлінських і політичних аспектів мережевої структури, навколо якої повинні концентруватися влада, фінанси та інші ресурси, що забезпечують життєдіяльність суспільства, держави.

Зарубіжний досвід розвинутих країн світу свідчить про те, що здійснюється правові та організаційні заходи, які спрямовані на становлення й розвиток інформаційного суспільства. У Бельгії, Німеччині, Голландії вже розроблено спеціальні програми входження до інформаційного співтовариства та здійснюються конкретні організаційні заходи щодо їх впровадження.

Серйозну роботу у сфері нормативно-правового інформативного регулювання здійснює ООН, ЮНЕСКО, Європейський Союз та Рада Європи.

На сьогодні вже існують такі міжнародно-правові акти у сфері інформації:

- Конвенція про захист прав і основних свобод людини 1950 р.;
- Конвенція про захист осіб стосовно автоматизованої обробки даних особистого характеру від 28 січня 1981 р.;
- Європейська конвенція про транскордонне телебачення від 5 травня 1989 р.;
- Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті від 25 лютого 1991 р.;
- Угода про співробітництво в галузі інформації від 09.10.1992 р.;
- Рекомендації Ради Європи “Про проблеми кримінально-процесуального права, пов’язані з інформаційними технологіями” № R(95)13 від 11.09.1995 р.;
- Директива 95/46/ЄС Європейського Парламенту і Ради “Про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних” від 24.10.1995 р.;
- Директива 97/66/ЄС Європейського Парламенту і Ради “Стосовно обробки персональних даних і захисту права на невтручання в особисте життя в телекомунікаційному секторі”;
- Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства від 22.07.2000 р.;
- Конвенція про кіберзлочинність від 23.11.2001 р.;
- Декларація принципів “Побудова інформаційного суспільства — глобальне завдання в новому тисячолітті” від 12.12.2003 р.;
- План дій “Україна – Європейський Союз”, Європейська політика сусідства, схвалений Кабінетом Міністрів України 12.02.2005 р.;

– Резолюція 60/45, прийнята Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй, “Досягнення у галузі інформатизації та телекомунікацій в контексті міжнародної безпеки” від 08.12.2005 р.

Інформаційне законодавство України в 2011 р. було оновлено з прийняттям Закону України “Про доступ до публічної інформації” та нової редакції Закону України “Про інформацію”, які були прийняті 13 січня 2011 р. Верховною Радою України та набрали чинності 10 травня 2011 р. А також були прийняті Укази Президента від 5 травня 2011 року № 547 “Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації” та від 5 травня 2011 р. № 548 “Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації в допоміжних органах, створених Президентом України”. Нова редакція Закону України “Про інформацію” [1] як базового нормативно-правового акту в інформаційній сфері надає нове визначення інформації як будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді.

Цим Законом передбачено поділ за змістом інформації на такі види: інформація про фізичну особу, інформація довідково-енциклопедичного характеру, інформація про стан довкілля (екологічна інформація), інформація про товар (роботу, послугу), науково-технічна інформація, податкова інформація, правова інформація, статистична інформація, соціологічна інформація та інші види інформації.

Установлено, що інформація про фізичну особу (персональні дані) – відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована. За порядком доступу інформація поділяється на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом. Відкритою вважається вся інформація, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом.

Інформацією з обмеженим доступом є конфіденційна, таємна та службова інформація. До інформації з обмеженим доступом не можуть бути віднесені такі відомості: про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту, про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні ситуації, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці людей, про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення, про факти порушення прав і свобод людини і громадянина, про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб та інші відомості, доступ до яких не може бути обмежено відповідно до законів та міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Конфіденційною є інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень. Конфіденційна інформація може поширюватися за

бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом.

Основною метою Закону України “Про доступ до публічної інформації” [2] є створення механізму реалізації права кожного на доступ до публічної інформації. Він містить перелік гарантій дотримання прав на надання публічної інформації, поетапний порядок доступу до неї, надає визначення таким поняттям, як конфіденційна, таємна та службова інформація, регламентує порядок її отримання, визначає порядок і строки подачі та задоволення запиту на інформацію, а також процедуру оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації.

Доступ до інформації забезпечується шляхом її оприлюднення в засобах масової інформації (в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах в мережі інтернет, на інформаційних стендах та будь-яким іншим способом) та через надання інформації за запитом на інформацію.

Інформацією з обмеженим доступом є така, шкода в оприлюдненні якої переважає суспільний інтерес в її отриманні і становить загрозу національній безпеці, обороні, запобігання злочину тощо. До інформації з обмеженим доступом належить конфіденційна, таємна та службова інформація.

Конфіденційною інформацією є інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов. Не може бути віднесена до конфіденційної інформація, що була отримана або створена розпорядниками інформації.

Таємною інформацією є така, доступ до якої обмежується виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю слідства та іншу передбачену законом таємницю.

Службовою інформацією є така, що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішню службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень, а також інформація, зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.

Закон, зокрема, зобов'язав органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим,

інших суб'єктів, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання, надавати та оприлюднювати інформацію, відображену та задокументовану будь-якими засобами і на будь-яких носіях, що була отримана або створена ними в процесі виконання своїх владних повноважень та обов'язків.

Не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умов отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно. Зазначене положення не поширюється на випадки, коли оприлюднення або надання такої інформації може завдати шкоди інтересам національної безпеки, оборони, розслідуванню чи запобіганню злочину.

Не належать до інформації з обмеженим доступом декларації про доходи осіб та членів їхніх сімей, які претендують на зайняття чи займають виборну посаду в органах влади та обіймають посаду державного службовця, службовця органу місцевого самоврядування першої або другої категорії.

Обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений.

Закон чітко визначає поняття та коло обов'язків розпорядників інформації. Ними є суб'єкти владних повноважень – органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання, юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим, – стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів, особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, – стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків, і суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, – стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них.

Установлено також поняття “запиту на інформацію” як прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться в його володінні. Запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту. Запит на інформацію може бути індивідуальним або колективним. Можуть подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача.

Установлено часові межі відповіді на запити. Розпорядник інформації має надати відповідь на запит на інформацію не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту. У разі якщо запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 8 годин з дня отримання запиту. У разі якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, розпорядник інформації може продовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів з обґрунтуванням такого продовження. Про продовження строку розпорядник інформації повідомляє запитувача в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту.

Інформація на запит надається безкоштовно. Але в разі, коли відповідь передбачає виготовлення копій документів обсягом більше 10 сторінок, запитувач зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк.

Відмовити надати інформацію за запитом розпорядник може лише тоді, коли розпорядник інформації не володіє і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит, інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом, особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила передбачені фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком та не дотримано вимог оформлення запиту на інформацію.

Відповідь розпорядника інформації про те, що інформація може бути одержана запитувачем із загальнодоступних джерел, або відповідь не по суті запиту вважається неправомірною відмовою в наданні інформації.

Розпорядник інформації, який не володіє запитуваною інформацією, але якому за статусом або характером діяльності відомо або має бути відомо, хто нею володіє, зобов'язаний направити цей запит належному розпоряднику з одночасним повідомленням про це запитувача. У такому разі відлік строку розгляду запиту на інформацію починається з дня отримання запиту належним розпорядником.

Відстрочка в задоволенні запиту на інформацію допускається в разі, якщо запитувана інформація не може бути надана для ознайомлення в передбачені цим Законом строки в разі настання обставин непереборної сили. Рішення про відстрочку доводиться до відома запитувача в письмовій формі з роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення.

Рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації можуть бути оскаржені до керівника розпорядника, вищого органу або суду.

Відповідальність за порушення законодавства про доступ до публічної інформації несуть особи, винні у вчиненні таких порушень: ненадання відповіді на запит, ненадання інформації на запит, безпідставна відмова в



задоволенні запиту на інформацію, неоприлюднення інформації відповідно до закону, надання або оприлюднення недостовірної, неточної або неповної інформації, несвоєчасне надання інформації, необгрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом, нездійснення реєстрації документів, навмисне приховування або знищення інформації чи документів.

Особи, на думку яких їхні права та законні інтереси порушені розпорядниками інформації, мають право на відшкодування матеріальної та моральної шкоди в порядку, визначеному законом.

З 12 травня 2011 р. також набрали чинності Укази Президента від 5 травня 2011 р. № 547 “Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації” [3] та від 5 травня 2011 р. № 548 “Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації в допоміжних органах, створених Президентом України” [4], які були прийняті для безумовного виконання органами виконавчої влади Закону України “Про доступ до публічної інформації” та реалізації конституційного права особи вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію.

Своїм Указом “Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації” [3] Президент України поставив низку завдань Кабінету Міністрів України, а саме: Кабінету Міністрів України, центральним органам виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській, Севастопольській міським, районним державним адміністраціям забезпечити безумовне виконання Закону України “Про доступ до публічної інформації”, покласти на керівників центральних і місцевих органів виконавчої влади персональну відповідальність за забезпечення належного виконання відповідними органами вимог цього Закону, запропонувати органам місцевого самоврядування вжити заходів щодо забезпечення доступу громадян до публічної інформації.

Указом Президента України “Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації в допоміжних органах, створених Президентом України” [4] визначено Головне управління забезпечення доступу до публічної інформації Адміністрації Президента України спеціальним структурним підрозділом, який організовує в установленому порядку доступ до публічної інформації, відповідає за розгляд, опрацювання, облік, систематизацію, аналізування та надання відповідей на запити на інформацію, що надходять до Президента України, Адміністрації Президента України, а також надає консультації під час оформлення таких запитів. Голові Адміністрації Президента України, Державному управлінню справами та ряду інших органів виконавчої влади вжити заходів щодо безумовного виконання Закону України “Про доступ до публічної інформації”.

Україна обрала інформаційно-інноваційний шлях розвитку наслідуючи розвинені країни всього світу. Створені державними органами документи

покликані визначити напрями інформатизації суспільства: Закон України “Про доступ до публічної інформації”, нова редакція Закону України “Про інформацію”, які були прийняті 13 січня 2011 р. Верховною Радою України та набрали чинності 10 травня 2011 р. Були прийняті Укази Президента від 5 травня 2011 р. № 547 “Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації” та від 5 травня 2011 р. № 548 “Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації в допоміжних органах, створених Президентом України”. Також створена Концепція формування і розвитку єдиного інформаційного простору України і відповідних інформаційних ресурсів, Концепція розвитку зв'язку, Доктрина інформаційної безпеки, Концепція інформатизації України. Однак цілісного розгляду процесу становлення інформаційного суспільства в поєднанні технологічних, економічних, соціальних, правових і політичних чинників у вітчизняній літературі ще не так багато. Це пояснюється новизною самого об'єкта дослідження, контури якого зримо визначилися лише в останні роки.

#### Література:

1. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
2. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
3. Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації : Указ Президента України від 05 травня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
4. Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації в допоміжних органах, створених Президентом України : Указ Президента України від 05 травня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
5. Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>
6. *Вершинская О. Н.* Существующие модели построения информационного общества [Электронный ресурс] / О. Н. Вершинская. – Режим доступа : <http://www.iis.ru/infosoc>
7. Теоретичні основи Глобального Інформаційного Суспільства. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmv.gov.ua>.

*Надійшла до редколегії 17.09.2014 р.*

УДК 351.5

М. Т. СОЛОХА

**ФОРМУВАННЯ ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ВОДНО-РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦІАЛУ УКРАЇНИ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ**

*Досліджено формування правового механізму державного регулювання використання водно-ресурсного потенціалу України в умовах розвитку української державності.*

**Ключові слова:** розвиток української державності, правовий механізм державного регулювання, водно-ресурсний потенціал.

*The formation of legal mechanics of government control over the exploitation of Ukrainian water resources potential is examined within the framework of Ukrainian statehood development.*

**Key words:** development of Ukrainian statehood, legal mechanics of government control, water resources potential.

Сучасний стан правового регулювання використання водно-ресурсного потенціалу України (далі – ВРП) нерозривно пов'язаний з історією розвитку української державності та формуванням правових основ регулювання суспільних відносин. Першопочатки унормування використання, охорони та відтворення водних ресурсів закладені в минулому, але і по сьогодні впливають на визначення завдань щодо вдосконалення законодавчого та нормативно-правового регулювання використання ВРП. Варто зауважити, що складно вдосконалювати правовий механізм регулювання використання ВРП, не осягнувши історії його формування, не з'ясувавши особливостей певних періодів, а це вимагає поглибленого аналізу та вироблення відповідних висновків та пропозицій.

У наукових дослідженнях значна увага приділяється питанням формування законодавства, що регулюють відносини, пов'язані з охороною навколишнього природного середовища та використанням природно-ресурсного потенціалу. Особливою ґрунтовністю відзначаються роботи П. Гвоздика [4], А. Гетьмана [5; 10], І. Грозовського [6; 7], Н. Малишевої [17], В. Мунтяна [18; 19], К. Рябець [23], Ю. Шемшученко [26].

Науковці, як правило, досліджують дане питання у хронологічній послідовності, аналізуючи загалом чи окремі періоди його розвитку залежно від обумовлених критеріїв, обраних для періодизації еволюції правових основ регулювання використання природно-ресурсного потенціалу.

Водночас історичні аспекти формування правового механізму державного регулювання використання ВРП та його періодизації все ще

залишаються недостатньо вивченими та узагальненими.

Метою статті є дослідження формування правового механізму державного регулювання використання ВРП в умовах розвитку української державності та його періодизація.

Перші документи, які доцільно віднести до джерел національних природоохоронних норм, з'явилися за часів Київської Русі, зокрема це окремі норми упорядкованої в XI-XII ст. збірки “Руська правда”, що містили чимало регламентацій та заборон, пов’язаних з використанням природних ресурсів, у тому числі водних, передбачали також певні покарання, переважно у вигляді штрафів, за порушення їх вимог [10, с. 127].

За часів литовсько-руської доби регулювання використання природних ресурсів на українських землях відбувалося на основі законодавства княжої доби та впливу таких нормотворчих актів, як “Саксонське зерцало” (1225 р.), “Швабське зерцало” (1275 р.), “Магдебурське право” (XIII ст.), “Литовські статuti” (1529, 1566, 1588 рр.), які формували вже більш розвинену систему правового регулювання використання природних ресурсів, порівняно з “Руською правдою”, мали розповсюдження та вплив у країнах центральної та східної Європи, і в Україні зокрема, та забезпечувати регулювання водокористування за доби середньовіччя [13].

У козацько-гетьманську добу правові традиції регулювання використання водних ресурсів як складових природних ресурсів формувалися на основі як звичаєвого права, повсякденних традицій, так і гетьманських універсалів, що становили основу природоохоронного законодавства того часу [4]. Водночас продовжували впливати на нього “Литовські статuti”, законодавство Польщі, Росії, Австрії, до складу яких входили території нинішньої України. На території Запорізької Січі в природоохоронній діяльності домінували питання збереження й раціонального використання лісових ресурсів [7, с. 104-105].

З прийняттям Березневих статей (1654 р.) та підписанням Андрусівського перемир’я (1667 р.), коли було закріплено юридичний статус значної частини сучасної України у складі Росії, правове регулювання використання ВРП здійснювалося на основі таких нормативно-правових актів Російської імперії, як “Права, за якими судиться малоросійський народ” (1743 р.), “Собраніє малоросійських правъ” (1807 р.), “Звід законів Російської імперії” (1832 р.) [4], у яких містилися норми, спрямовані на збереження судноплавності портових річок, утримання млинів і гребель, недопущення захаращення берегів відповідних річок, підтоплення сіножатей та інших угідь [20, с. 127].

На території Російської імперії до XVIII століття у зв’язку з незначним розвитком промисловості регулювання використання води нерозривно було пов’язане з правом власності на землю, тобто опосередковано, через охорону приватної, обштинної або державної власності та полягало в охороні лише окремих природних об’єктів [6, с. 28; 20, с. 128]. Перші спроби

запровадження загальних державних правил використання водних ресурсів на території Російської імперії були здійснені Петром I, під час правління якого були розроблені рекомендації щодо регулювання русел та берегоукріплення річок, видана перша книга в Росії по гідротехніці “Книга о способах, творящих водохождение рек свободное” [25]. На той час природні водні об’єкти не вважалися предметом права власності, законодавство захищало інтереси прибережних землевласників, від яких залежало проведення каналів та інших водогосподарських робіт [22]. З часом приватний інтерес у сфері водного господарства починає поступатися місцем суспільним засадам, а сама система водного права переходить поступово в систему водного управління [25].

Як зазначає В. Зуєв, спеціалізовані органи екологічного управління на той час не створювалися, а виконання його функцій покладалося на армію, поліцію, інші відомства [12].

Формування органів влади, що забезпечували управління водними ресурсами Росії, була започатковано в 1782 р. Катериною II зі створенням Гідравлічного корпусу у зв’язку з “умножением в государстве нашем различных водных работ”. У 1798 р. у Російській імперії був створений Департамент водних комунікацій, який мав такі ж права, як і Колегія Сенату, а в 1899 р. – Управління водних шляхів Міністерства шляхів сполучення [25].

Так як у Російській імперії, незважаючи на нерівномірний характер розміщення водних ресурсів, не відчувалося дефіциту води, в ній значно пізніше, ніж у країнах Європи з’явилася необхідність системного і великомасштабного будівництва гідротехнічних споруд. Законодавство Російської імперії на початку ХХ ст. не містило єдиного нормативно-правового акта у сфері охорони та використання природних ресурсів, а тому окремі питання використання водних ресурсів регламентувались різними законами та містили приписи, що регулювали окремі аспекти цього питання [4]. Тільки з 1906 р., після проголошення аграрної реформи Столипіна, починає активно формуватися земельне законодавство, яким частково регулювалося і питання використання ВРП [10, с. 126].

Водночас на Галичині, що входила на той час до складу Австрійської імперії, Австрійський Водний кодекс (1857 р.) та закон про меліорацію (1884 р.) надавав можливість організувати водні і меліоративні спілки для виконання робіт з регулювання рік і меліорації земель за рахунок державних і місцевих субвенцій, банківських низьковідсоткових кредитів. Галицьким Сеймом у Львові в 1879 р. було засноване Крайове Бюро меліорації, в обов’язки якого входило проведення регулювання річкових басейнів, розв’язання стратегічних питань меліорації земель та протипаводкового захисту території [8].

На той час, як зазначає М. Бринчук, проблема охорони природи від забруднення оцінювалася в основному як санітарна, а не екологічна. Відповідно, відношення до охорони води регулювалося певною мірою

санітарними правовими нормами. Лише у 70-і роки минулого століття проблеми охорони та використання водних ресурсів стали оцінюватися і регулюватися як екологічні [1].

Однак у багатьох європейських державах уже в XIX ст. були прийняті такі спеціальні водні закони, як, наприклад, у Франції та Іспанії. У Великобританії в 1876 р. був прийнятий закон про недопущення забруднення річок, який уперше забороняв усі форми забруднення.

Вищевикладене дає підстави зазначити, що правовий механізм державного регулювання використання ВРП у дореволюційний період був пов'язаний головним чином з вимогами санітарії до питного водоспоживання, розвитком водного транспорту, потребами сільського господарства та зростаючими обсягами промислового виробництва.

У період національно-визвольних змагань в Україні на початку XX ст. нетривалий час існування національних урядів не дозволив їм системно розглядати природоохоронні проблеми на території українських земель.

З прийняттям у Росії Декрету про землю (1917 р.), дія якого рішенням Першого Всеукраїнського з'їзду рад поширювалася на територію України, розпочався період регулювання використання ВРП на основі державної форми власності на природні ресурси, зокрема проголошувалося, що всі надра землі, а також ліси та води, які мають загальнодержавне значення, переходять у виключне користування держави, а всі мілкі річки, озера, ліси – у користування громад. Це внесло докорінні зміни в механізм правового регулювання використання ВРП в Україні.

Першими нормативно-правовими актами, що стали основою комплексного використання ВРП, проведення організованих великомасштабних водогосподарських робіт в нових політичних та економічних умовах були План ГОЕЛРО (1920 р.) та постанова Ради праці та оборони Народних Комісарів РРФСР “Про боротьбу з засухою” (1921 р.).

У радянський період правовий механізм державного регулювання використання ВРП базувався на основі Конституцій Російської СФРР (1918 р.), СРСР (1924, 1936, 1977 рр.), Українських СРР (1919, 1925, 1929 рр.) та РСР (1937, 1978 рр.), які закріплювали державну форму власності на водні ресурси, та здійснювався на основі союзних і республіканських законодавчих та нормативно-правових актів. Зокрема, у двадцятих роках XX ст. був прийнятий Земельний кодекс Української СРР (1922 р.), яким також регулювалося використання ВРП, Водно-меліоративний кодекс Білоруської СРР (1928 р.), Земельно-водні кодекси Туркменської та Узбецької СРР (1929 р.) [24].

У період формування соціалістичного господарства в Україні правовий механізм регулювання використання ВРП був підпорядкований зростаючим потребам міст і промислових підприємств у водних ресурсах, завданням меліорації, іригації, гідротехнічного будівництва та гідроенергетики, які набирали масових масштабів. Наприклад, постанови Української Економічної Ради “Про меліоративні товариства” (1922 р.), “Про порядок

виробництва меліоративних робіт” (1922 р.) та Всеукраїнського Центрального виконавчого комітету і Ради Народних Комісарів “Про меліоративні кооперативні товариства” (1922 р.), були спрямовані на організацію гідротехнічно-меліоративних робіт та управління ними. У цей же час було здійснено спробу створити Державний комітет із охорони природи при Народному комісаріаті освіти [5, с. 38].

Після завершення Великої Вітчизняної війни, враховуючи зростаючі потреби населення та народного господарства, регулювання використання ВРП в Україні відбувалося в умовах формування комплексного підходу щодо розв’язання питань охорони навколишнього середовища та використання природних ресурсів. Про що свідчать прийняті у той час спільні постанови ЦК Компартії України та Ради Міністрів УРСР “Про охорону природи на території Української РСР” (1949 р.), “Про засоби з покращення охорони природи Української РСР” (1958 р.), у яких зазначалося, що питання про охорону природи набуває особливо важливого значення і повинно стати об’єктом турботи радянських, господарських, громадських організацій та всього населення республіки. Водночас у постановах Ради Міністрів СРСР “Про посилення державного контролю за використанням підземних вод і про заходи по їх охороні” (1959 р.), “Про заходи по упорядкуванню використання і посиленню охорони водних ресурсів СРСР” (1960 р.) (аналогічні постанови приймаються також і Радою Міністрів УРСР) акцентувалася увага на питаннях нерационального використання, наявності великих втрат і забруднення поверхневих та підземних вод виробничими і комунальними відходами.

Удосконалення правового механізму державного регулювання використання ВРП активно продовжувалося в 1960 – 1980 рр. Так, Закон УРСР “Про охорону природи Української РСР” (1960 р.) став першим законом у державі, який у комплексі регулював суспільні відносини у сфері охорони природи і раціонального використання природних ресурсів, у тому числі водних. Відповідно до Закону “Про затвердження Основ водного законодавства СРСР” (1970 р.) був прийнятий Водний кодекс Української РСР (1972 р.). Кодекс зазначав, що до відання республіки поза межами компетенції СРСР належало: встановлення порядку користування водами, охорони їх від забруднення, засмічення і вичерпання, запобігання і ліквідації шкідливого діяння вод; планування заходів по використанню, охороні вод, запобіганню і ліквідації їх шкідливого діяння; затвердження схем комплексного використання і охорони вод, водогосподарських балансів; здійснення державного контролю за використанням і охороною вод. Міра відповідальності за порушення водного законодавства визначалася указом Президії Верховної Ради СРСР “Про адміністративну відповідальність за порушення водного законодавства” (1980 р.).

Особливість регулювання водних відносин у Радянській Україні визначалась тим, що воно було повністю адекватне союзним вимогам, а також

здійснювалося відповідно до постанов ЦК КПРС, ЦК КПУ, більшість яких виходило спільно з постановами Ради Міністрів СРСР та Ради Міністрів УРСР.

Зокрема у той час були прийняті такі законодавчі документи:

– спільні постанови ЦК КПРС та Ради Міністрів СРСР – “Про широкий розвиток меліорації земель для отримання високих і стійких урожаїв зернових і других сільськогосподарських культур” (1966 р.), “Про порядок опрацювання та затвердження схем комплексного використання та охорони вод” (1976 р.), “Про посилення охорони природи та поліпшення використання природних ресурсів” (1982 р.), “Про Довгострокову програму меліорації, підвищення ефективності використання меліорованих земель з метою стабільного нарощування продовольчого фонду” (1984 р.);

– постанова Верховної Ради СРСР – “Про заходи з подальшого поліпшення охорони природи і раціонального використання природних ресурсів” (1972 р.);

– постанови Ради Міністрів СРСР – “Про посилення державного контролю за використанням підземних вод і про заходи по їх охороні” (1959 р.), “Про заходи по упорядкуванню використання і посиленню охорони водних ресурсів СРСР” (1960 р.), “Правила охорони поверхневих вод від забруднення стічними водами” (1974 р.), “Про відшкодування збитків, завданих державі порушенням водного законодавства” (1980 р.).

Водночас в Україні відповідно були прийняті:

– постанови ЦК Компартії України та Ради Міністрів УРСР – “Про посилення охорони природи і поліпшення використання природних ресурсів” (1973 р.), “Про організацію виконання постанови ЦК КПРС та Ради Міністрів СРСР від 23 жовтня 1984 р. “Про Довгострокову програму меліорації, підвищення ефективності використання меліорованих земель з метою стабільного нарощування продовольчого фонду” (1984 р.), “Про організацію виконання постанови ЦК КПРС та Ради Міністрів СРСР” від 19 січня 1988 р. “Про першочергові заходи по поліпшенню використання водних ресурсів у країні” (1988 р.), “Про першочергові заходи по поліпшенню використання водних ресурсів у країні”(1988 р.);

– постанови Ради Міністрів Української РСР “Про державний контроль за використанням і охороною вод в Українській РСР” (1979 р.), “Про заходи по впорядкуванню використання водних ресурсів промисловими підприємствами Української РСР” (1963 р.).

Наприкінці 80-х років минулого століття прийнято низку партійних та урядових рішень, зокрема: спільна постанова ЦК КПРС та Ради Міністрів СРСР “Про докорінну перебудову справи охорони природи у країні” (1988 р.), постанова ЦК Компартії України та Ради Міністрів УРСР “Про докорінну перебудову справи охорони природи в республіці” (1988 р.), постанова Верховної Ради УРСР “Про екологічну ситуацію в республіці та заходах по її докорінному поліпшенню” (1990 р.). Значущість вищезазначених постанов полягала в тому, що в умовах стрімкого зростання



екологічних проблем охорона природи та використання природних ресурсів визначалися одними з головних завдань держави, з вирішенням яких, пов'язувався подальший соціально-економічний розвиток країни.

Загалом, як зазначає М. Бринчук, з середини 60-х років минулого століття було прийнято понад 70 загальнодержавних документів, що мали б регулювати природокористування, однак реалізовувалися вони незадовільно. Величезний відомчий різнобій у нормах природокористування, який заміняв юридичні норми, унеможлилював будь-який ефективний контроль у цій галузі [1].

Досліджуючи проблеми природокористування в історичній ретроспективі, В. Лазаренко зазначає, що загалом система природокористування в СРСР мала утилітарно-споживацький характер. Недостатнє правове регулювання природокористування і охорони навколишнього середовища, недосконала організація державного керування, “залишковий” принцип фінансування природоохоронної діяльності, відсутність у підприємств економічних стимулів до раціонального використання природних ресурсів і охороні природи від забруднення призвели до погіршення стану навколишнього природного середовища [15].

Отже, зазначимо, що до основних положень радянського законодавства, яким регулювалося використання ВРП, варто віднести: винятково державну власність на водні ресурси та планове, переважно комплексне, їх використання, цільове водокористування на тривалий термін або безстроково (здебільш безоплатне), пріоритет господарсько-питного водопостачання населення перед іншими видами водокористування. Водночас при наявності значної кількості законодавчих та нормативно-правових актів регулювання використання ВРП підпорядковувалося відомчим інтересам без урахування екологічних вимог та значною мірою носило декларативний характер, а інтенсивне використання ВРП наприкінці ХХ ст. призвело до значного погіршення кількісних та якісних показників його стану.

З проголошенням Верховною Радою УРСР державного суверенітету (1990 р.) та незалежності України (1991 р.) розпочався сучасний етап розвитку правового механізму державного регулювання використання ВРП, пов'язаний з поступовою заміною українським законодавством законодавства радянського періоду. Основною для формування національних правових відносин у регулюванні використання ВРП став Закон УРСР “Про охорону навколишнього природного середовища” (1991 р.), в якому вперше йдеться про запровадження економічного механізму забезпечення охорони навколишнього природного середовища.

Наступним кроком у формуванні національного правового механізму регулювання використання ВРП стало прийняття Водного кодексу України (1995 р.), з прийняттям якого Кабінет Міністрів України визнав такими, що втратили чинність 57 постанов Раднаркому УРСР, Ради Міністрів УРСР, Ради Міністрів УРСР і ЦК КП(б) України, ЦК КП України і Ради Міністрів

УРСР, які були прийняті в період з 1940 по 1988 рік та забезпечували регулювання використання ВРП [21].

У Конституції України (1996 р.) підкреслюється, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, є об'єктами права власності Українського народу (стаття 13), від імені якого права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування [14].

У Законі України “Про природно-заповідний фонд України” (1992 р.), Кодексу України про надра (1994 р.), Лісового кодексу України (1994 р.), Земельного кодексу України (2002 р.) було вдосконалено механізм регулювання використання підземних та мінеральних вод, охорони і раціонального використання земель державного водного фонду, захисту ґрунтів від водної ерозії, водоохоронних та рекреаційно-оздоровчих функцій лісів України.

Подальший розвиток правового механізму регулювання використання ВРП пов'язаний з прийняттям Законів України “Про питну воду та питне водопостачання” (2002 р.), “Про Загальнодержавну цільову програму “Питна вода України” на 2011-2020 роки” (2005 р.), “Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року” (2010 р.), “Про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року” (2013 р.).

Основні положення водного законодавства було розвинуто в нормативно-правових актах різної юридичної сили, прямо чи опосередковано посвячених правовому регулюванню використання ВРП. Мова йде про Укази Президента України “Про заходи щодо державної підтримки водогосподарсько-меліоративного комплексу” (1998 р.), “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 листопада 2002 р. “Про стан безпеки водних ресурсів держави та якість питної води в містах і селах України” (2003 р.), “Про заходи щодо розвитку зрошувального землеробства в Україні” (2006 р.), “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 лютого 2009 р. “Про стан безпеки водних ресурсів держави та забезпечення населення якісною питною водою в населених пунктах України” (2009 р.), “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 квітня 2013 р. “Про стан виконання рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 лютого 2009 р. “Про стан безпеки водних ресурсів держави та забезпечення населення якісною питною водою в населених пунктах України” (2013 р.); постанови Кабінету Міністрів України, що регулюють та визначають нормативи зборів та плати за користування водними ресурсами, правила охорони вод, заходи щодо забезпечення охорони вод, порядок розроблення нормативів питного водопостачання.

Аналізуючи чинне екологічне законодавство України, дослідники зазначають, що законодавчих актів у галузях охорони навколишнього

природного середовища та раціонального природокористування не бракує, але вони повною мірою не діють. Причинами цього, на їх думку, є їх взаємосуперечність, взаємонеузгодженість, нечіткість, наявність істотних прогалин та, в багатьох випадках недостатнє фінансування, що робить чинну правову систему неефективною щодо правового регулювання охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів [23, с. 8].

Формування національних державних органів управління використанням та охороною ВРП започатковано створенням Міністерства охорони навколишнього природного середовища України (1991 – 1994 рр.) та Державного комітету України по водному господарству (1991 – 2010 рр.). У подальшому з метою пошуку оптимальної моделі державного управління охороною навколишнього природного середовища та використанням природних ресурсів міністерство неодноразово (у 1994, 2000, 2003, 2006 рр.) реорганізовувалося і змінювало назви. У контексті здійснення адміністративної реформи в Україні в 2010 р. було утворено Міністерство екології та природних ресурсів України, Державна екологічна інспекція України, Державна служба екології та надр України, Державне агентство водних ресурсів України.

Подібна ситуація з пошуком оптимальної моделі державного регулювання використання природних ресурсів характерна не тільки для України, а також для новостворених держав, що з'явилися на теренах колишнього Радянського Союзу, країн, які ми відносимо до розвинутих, Наприклад, у Франції орган державного екологічного управління (Міністерство охорони заповідників і довкілля) вперше з'явився в 1971 р. і протягом наступних 20 років реорганізовувався 10 разів [16].

Водночас зауважимо, що сформований за роки незалежності правовий механізм державного регулювання використання ВРП суттєвим чином не вплинув на поліпшення його екологічного стану. У Законі України “Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року” (2010 р.) зазначено, що водокористування в Україні здійснюється переважно нераціонально, непродуктивні витрати води збільшуються, об'єм придатних до використання водних ресурсів внаслідок забруднення і виснаження зменшується, а система державного управління в галузі охорони вод потребує невідкладного реформування у напрямі переходу до інтегрованого управління водними ресурсами. За рівнем раціонального використання водних ресурсів та якості води Україна серед 122 країн світу, за даними ЮНЕСКО, посідає 95 місце [22].

Ретроспективний аналіз дає можливість констатувати, що від окремих норм перших державних утворень, що забезпечували регулювання використання ВРП, їх кількість зростала, положення поступово вдосконалювалися, але загалом носили несистемний характер, а діяльність існуючих у відповідні історичні періоди прообразів органів державного регулювання використання ВРП носила ситуативний характер.

За часів існування СРСР правовий механізм регулювання використання ВРП в Україні, базуючись на рішеннях партійних органів, союзному та республіканському законодавстві, що значною мірою дублювало загальнодержавне, не зміг забезпечити повною мірою раціональне та ефективне використання ВРП. Проблеми, пов'язані з використанням та охороною водних ресурсів, на той час прагнули вирішувати за допомогою не економічних, а адміністративних заходів.

За короткий історичний проміжок часу в незалежній Україні створені основи національної системи правового регулювання використання ВРП. Однак наявність проблем у сфері використання ВРП у процесі сучасного соціально-економічного розвитку держави потребує подальшого системного розвитку водного законодавства та його неухильного дотримання, удосконалення нормативно-правової бази з питань охорони та використання водних ресурсів.

#### Література:

1. *Бринчук М. М.* Экологическое право : учебник / М. М. Бринчук. – М. : СПС Консультант Плюс, 2009. 363 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rghost.ru>.

2. *Власюк С. М.* Правове забезпечення запобігання шкідливої дії вод (історико-правовий аспект) [Електронний ресурс] / С. М. Власюк // Проблеми законності : зб. наук. пр. Національний університет "Юридична академія України ім. Я. Мудрого". – Х., 2010. – Вип. 106. – С. 225–232. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua>

3. Водний кодекс України / ВВР України. – 1995. – № 24. – Ст. 189. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

4. *Гвоздик П. О.* Трансформаційні процеси в екологічному законодавстві: від Закону "Про охорону природи в Українській РСР" (1960 р.) до майбутнього Екологічного кодексу України [Електронне ресурс] / П. О. Гвоздик // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. – 2009. – № 4. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua>.

5. *Гетьман А. П.* Регіональний екологічний контроль: теорія правового регулювання : монографія / А. П. Гетьман, Л. М. Здоровко. – К. : Ін-т законод. передбачань і правової експертизи, 2004. – С. 38.

6. *Грозовський І. М.* Особливості формування природоохоронних норм в Україні [Електронний ресурс] / І. М. Грозовський, Л. В. Шаравара // Держава та регіони. Серія: Право. – 2009. – № 1. – С. 1–23. – Режим доступу : <http://nbuv.gov.ua>.

7. *Грозовський І. М.* Охорона природи в Запорозькій Січі / І. М. Грозовський // Право України. – 1997. – № 12. – С. 103–105.

8. Державне агентство водних ресурсів України. Львівське обласне виробниче управління водного господарства. Історія водного господарства та

меліорації земель Львівської області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lvggme.lviv.ua>.

9. Джуган В. О. Правове регулювання державної водної політики в Україні [Електронний ресурс] / В. О. Джуган // Держава і право : зб. наук. пр. Юридичні і політичні науки. Вип. 51. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – 2011. – С. 482–487. – Режим доступу : <http://archive.nbuv.gov.ua>.

10. Законодавство України про довкілля : збірник / [уклад. А. П. Гетьман, М. В. Шульга]. – Х. : Одісей, 2007. – Т. 1. – 670 с.

11. Земельний кодекс України / ВВР України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

12. Зуєв В. А. Правове регулювання реалізації екологічного управління в Україні та шляхи його вдосконалення [Електронний ресурс] / В. А. Зуєв // Управління у сфері охорони довкілля та природокористування в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення. – К. : Веро “МАМА-86”, 2003. – 160 с. – Режим доступу : <http://www.mama-86.org.ua>.

13. Історія держави і права зарубіжних країн (Середні віки та ранній новий час) : навч. посібник / Б. Й. Тищик [та ін.] ; ред. Б. Й. Тищик. – Львів : Світ, 2006. – 696 с.

14. Конституція України / ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

15. Лазаренко В. А. Генезис адміністративно-правового регулювання екологічної безпеки в Україні [Електронний ресурс] / В. А. Лазаренко // Кримський юридичний вісн. : зб. наук. пр., 2010. – Вип. № 1 (8). – Ч. I. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua>.

16. Лозанський В. Р. Екологічне управління в розвинутих країнах світу в порівнянні з Україною / В. Р. Лозанський – Х., 2000. – С. 47.

17. Малишева Н. Р. Екологічне право: вектори розвитку в ХХІ сторіччі [Електронний ресурс] / Н. Р. Малишева // Право України. – 2011. – № 2. – С. 114–124. – Режим доступу : <http://archive.nbuv.gov.ua>.

18. Мунтян В. Л. Правова охорона природи УРСР : [навч. посібник для студентів юридичних вузів і факультетів] / В. Л. Мунтян. – К. : Вища шк., 1982. – 232 с.

19. Мунтян В. Л. Правові основи охорони природи / В. Л. Мунтян. – К. : Т-во “Знання”, Укр. РСР. Сер.13. Юридична. – 1979. – № 5. – 48 с.

20. Николок Д. А. Екологічна функція української держави: еволюція та перспективи розвитку [Електронний ресурс] / Д. А. Николок // Держава і право : зб. наук. пр. Юридичні і політичні науки. Вип. 54. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – 2011. – С. 126–132. – Режим доступу : <http://archive.nbuv.gov.ua>.

21. Про визнання такими, що втратили чинність, рішень Уряду України у зв'язку з прийняттям Водного кодексу України : постанова Кабінету

Міністрів України від 12 січня 1996 р. № 55 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

22. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 3. – С. 13. – Ст. 158 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

23. *Рябець К. А.* Екологічне право: історичні засади формування до періоду одержання Україною незалежності / К. А. Рябець // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності : зб. наук. пр. – 2009. – № 2. – С. 338–350. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://archive.nbuv.gov.ua>.

24. *Сиваков Д. О.* Водное право : учебно-практическое пособие [Електронний ресурс] / Д. О. Сиваков. – М. : Юстицинформ, 2007. – 262 с. – Режим доступу : <http://www.uristinfo.net>.

25. Федеральне агентство водних ресурсів Російської Федерації. История водной службы России [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://voda.mnr.gov.ru>.

26. *Шемшученко Ю. С.* Государственное управление охраной окружающей среды в союзной республике / Ю. С. Шемшученко. – К. : Наук. думка. – 1990. – С. 96.

*Надійшла до редколегії 04.11.2014 р.*

УДК 321

*М. В. БІЛОКОНЬ*

## **СУСПІЛЬСТВО ТА ДЕРЖАВА В КОНТЕКСТІ ІНТЕГРАЦІЇ СОЦІАЛЬНО-ПОЛІТИЧНИХ СИСТЕМ**

*Розглянуто процес формування держави в контексті демократії та авторитаризму. Визначено взаємозалежності джерела суверенітету та джерела влади в державі. Описано співвідношення суб'єктності соціально-політичних явищ: соціуму, народу, нації та держави.*

**Ключові слова:** держава, демократія, авторитаризм.

*The article covers the process of state formation in the context of democracy and authoritarianism. The author has defined the interdependence between the source of the sovereignty and the source of powers in the state and described the ratio of subjectivity of certain sociopolitical phenomena like society, people, nation and the state.*

**Key words:** state, democracy, authoritarianism.

Сучасний світ перебуває у стані поступової лібералізації суспільних відносин. Процес демократизації, що невідворотно стає стандартним фактором в модернізації сучасної держави, впливає на трансформацію сфери соціальних, економічних та політичних інтересів громадян, котрі живуть у різних соціально-політичних системах. Таким чином ліберальні процеси, природно, ведуть до формування демократичного довілля для існування державних та наддержавних утворень.

У цьому контексті виділення та осмислення узагальнених аспектів, що можуть охарактеризувати демократичну державу, набуває найбільшої актуальності та потенційно може сприяти виробленню більш ефективної державної політики щодо зовнішніх та внутрішніх перетворень у країні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій дає підстави стверджувати, що теоретичному розгляду та аналізу розвитку сучасної держави в контексті демократії та автократії, інтеграції та дезінтеграції національних утворень присвячено роботи багатьох відомих дослідників, зокрема Б. Бжезинського, С. Гантінгтона, Ю. Куца, О. Крюкова, В. Мартиненка, О. Радченка, Ф. Фукуями та ін.

Однак узагальнення та адаптація світових надбань соціально-політологічної теорії ще недостатньо представлені в українській науці державного управління, зокрема слід виділити не вирішені раніше питання аналізу взаємозалежності суспільства та держави в контексті формування суб'єктності політичної спільноти та демократії.

Метою даної статті є розгляд демократичної та автократичної взаємодії суспільства і держави та формування демократичної соціально-політичної системи.

У сучасному світі всі суспільні явища більшою чи меншою мірою існують або в контексті зіткнення соціально-політичних утворень, або в контексті постісторичного процесу. Західна цивілізація ліберальної демократія в контексті найбільшого залучення соціально-політичного потенціалу кожного громадянина та максимального забезпечення свободи особистості вважається універсальною, що сприяє розмиттю міжнаціональних кордонів між соціально-політичними системами, які йдуть таким шляхом. Це цілком закономірний і досить прогнозований процес. Проте далеко не всі сучасні держави на сьогодні є достатньо задіяними в цьому процесі.

Якщо в конкретній державі в недостатній мірі розвинуті демократичні інститути, то й держава ця не може вважатися демократичною. А це, у своєю чергу, означає, що державне утворення неспроможне бути частиною світових інтеграційних процесів, що базуються на лібералізмі.

Сувереном у світі демократії є народ. Проте як існують народи без своєї державності, так й існують держави без повністю сформованої політичної спільноти. За відсутності єдиної й конкретизованої політичної волі суверену (народу) не може бути здійснений акт управління. А це означає, що виникає питання, про те що має більшу об'єктивну ефективність: демократичне

державотворення чи побудова демократичної держави сильною авторитарною волею.

Щоб відповісти на поставлене питання, насамперед слід визначити основну позицію сприйняття держави в цих роздумах: демократична держава – це лише інституційна структура адміністрування публічних процесів, чи соціально-політична система — соціуму та структури самоврядування. Інакше кажучи, необхідно вирішити для себе, чи існує суспільство окремо від структури управління цим суспільством або все ж це єдина система, розділяти яку не має жодного сенсу.

Проте якщо йдеться про демократію, то мається на увазі певний ступінь самоврядування соціуму. Відповідно, державні структури та інституції є об'єктами управління для народу, який є джерелом суб'єктності. Механізми реалізації суб'єктності суспільства – це окреме питання, не таке важливе в цих міркуваннях. Проте водночас державні структури є й суб'єктами управління конкретних суспільних процесів. Відповідно, у взаєминах структур демократичної держави та суспільства завжди будуть суб'єкт-суб'єктні зв'язки.

Будь-яка соціально-політична система є складною та саморегульованою. При цьому зовнішні фактори, що впливають на таку систему, не можуть бути ідентифіковані як управляючі через те, що будь-яка система має свою певну мету існування та розвитку. Якщо зовнішні фактори не сприяють досягненню відповідної мети, система піддається деградації та руйнації. Відповідно, державна влада не може бути окремим зовнішнім апаратом управління суспільством, а є елементом самої системи.

Виходячи з цього, будь-яка соціальна група окремо або весь соціум взагалі складаються з індивідуалістичних одиниць – людей, які можна визначити як складні психофізичні підсистеми. Мета суспільної системи є закладеною у філософію функціонування її елементів. Більше того, якщо брати за розгляд певний соціум, то сукупність членів суспільства визначає і мету системи.

Кожна людина – частина соціуму є його ж продуктом, через те що несе в собі закладену взаємодію в межах системи, філософію та мету існування свого суспільства. Виховання з дитячого віку, освіта, вплив оточення визначають базову ментальність кожного індивіда. Відповідно, беручи до уваги державу як систему, сукупність громадян як елементів та їх взаємодія є фактором саморегуляції.

Загальна сукупність членів соціуму як фактор саморегуляції визначає мету та засоби досягнення мети, розподіляє ресурси, тобто де-факто є владою.

Питання про те, що має більший зв'язок із об'єктивною реальністю – демократичне державотворення чи державотворення демократії – доведеться розбити на три частини.

Візьмемо, наприклад, найбільш поширене в наш час та достатньо марксистське визначення держави: центральний та основний інститут політичної організації суспільства, соціально-політичний механізм, що



виникає в класовому суспільстві з метою організації і впорядкування соціально неоднорідного суспільства, вирішення конфліктних ситуацій, забезпечення відповідного рівня соціальної стабільності системи, її цілісності та безпеки. Держава склалася в результаті закономірного розвитку суспільства, поділу праці, виникнення приватної власності й утвердження антагоністичних класів [2]. Виходячи з цього, держава видається більше природною структурою самоврядуванні суспільства, ніж стороннім елементом соціально-політичної системи.

Народ – це багатопланове поняття, що може мати різні значення, але в першому розділі, першій статті Статуту Організації Об'єднаних Націй стверджується, що народи мають право на самовизначення [4]. З огляду на це народ – це, щонайменше, суспільство, в якому елементи цього суспільства мають схожі характеристики. Лише за виконання цієї умови можливе виникнення об'єднання групи людей у політичну націю.

Відомий білоруський етнолог, історик і культурний антрополог П. Терешкович дає таке визначення терміну “нація” – це соціально-економічна, культурно-політична і духовна спільнота індустріальної епохи [3]. Поняття нації має принципову відмінність від поняття національності – етнічної приналежності. У сучасному світі ми можемо коректно говорити лише про значимість політичної нації. Таким чином можна прийти до розуміння об'єктивного сенсу існування нації як народу, що усвідомив себе суб'єктом управління.

Першу частину питання можна сформулювати так: чи можливе створення і розвиток держави як структури самим народом.

Якщо процес державотворення – це рух від невеликих суспільних об'єднань (сім'ї, роду, племені) до великих, то наявність свободи волі, автономності волі індивідів та суб'єкт-суб'єктних взаємин між ними – це природна умова спільного існування. Відповідно, створення складних структур державного управління цілком може відбуватись на паритетних засадах, що призведе до суб'єктності соціуму та демократичності процесів державотворення.

Там, де існує комунікація між індивідами, існує й суспільство. Більш того, комунікація є обов'язковою умовою, власне середовищем існування будь-якого об'єднання людей. Обмін соціальною інформацією між індивідами обумовлює процеси генерування, накопичення та збереження параметрів соціального об'єднання.

Будь-яке соціальне об'єднання – це система, що має потребу у структурі управління. А щойно утворюється управлінський початок, соціальне утворення структурується в соціальну систему і може з повним правом вважатися суспільством.

А чи можливе безсистемне соціальне об'єднання? Чи об'єднання передбачає собою утворення системи? По-суті, будь-яке соціальне об'єднання повинне або автоматично мати на увазі системність, або бути надто короткостроковим. Відповідно закономірним є логічний ланцюжок:

комунікація індивідів, соціальне об'єднання, соціальна система, структурування процесу управління, соціально-політична система.

Народ може реалізовувати свою владу або прямо, або за допомогою відокремленого органу. Такий орган влади може бути свідомо створений народом або таким, що задовольняє загальну філософію існування системи. Простіше кажучи, за умови відсутності можливостей прямого впливу народу на владу в межах цілісної системи, владний організм контролюється загрозою виникнення революційних тенденцій у суспільстві.

Таким чином, формування структур суспільного управління, а точніше самоуправління – це природний процес. Такий процес створює політичні підсистеми, а суспільство стає соціально-політичною системою. Додати до цього територію, деякі обов'язкові атрибути, і генезис природної держави є готовим.

Елементи штучності в державу привносять стороння (позасистемна) воля і відсутність ліберальних зв'язків.

Таким чином органи державного управління будь-якої сучасної демократичної країни є суб'єктами, яким суспільство делегує певні повноваження саморегуляції системи. При цьому само суспільство не стає об'єктом управління. Важливо розуміти, що за таких умов простий зв'язок впливу суб'єкта на об'єкт неможливий. У будь-якій демократичній державі зв'язок соціуму та держави є суб'єктно-суб'єктним. Тобто суспільні процеси є об'єктом управління державою, при цьому само суспільство є суб'єктом управління.

Проблема є в тому, що дисфункція представницької демократії може призвести до прямих проявів неліберальної демократії, коли думка меншості не є такою, що враховується у процесах реалізації влади народом. Таким чином можливе виникнення ситуації, коли прояви прямої демократії призводять до розбалансування соціально-політичної системи та виникнення диктатури певної політичної групи. Такий розвиток подій веде до руйнації структурних зв'язків у середині системи та розпаду на різномірні за своєю політико-ментальною суттю підсистеми.

Британська енциклопедія визначає авторитаризм як принцип сліпого підпорядкування авторитету, що є протилежністю індивідуальної свободи думки і дії. У системі влади авторитаризм означає будь-яку політичну систему, що концентрує владу в руках лідера або невеликої елітарної групи [1].

Тоталітаризм – це форма взаємин у суспільстві, коли політична воля проникає в приватну сферу. Тотальний контроль над людським життям часто уявляється як “сильна рука” держави та призводить до катастрофічних наслідків або для соціально-політичної системи, або для цілісності особистості громадян.

Наступна частина питання буде такою: чи можливе створення демократичної держави авторитарними засобами.

Централізоване управління та суб'єкт-об'єктні взаємини в державному управлінні можуть бути вкрай ефективними в досягненні конкретних цілей, наприклад пов'язаних з економічною або науково-технічною сферами.

Авторитарні лідери можуть бути достатньо освіченими для того, щоб поставити перед собою й державою мету побудови демократії. Проте демократія неможлива без побудови єдиної політичної спільноти, народу спроможного бути суб'єктом управління. Відповідно, питання має стояти щодо можливості створення стабільної соціально-політичної системи авторитарними засобами. Такий процес можливий лише за умови поступового та своєчасного транзиту суб'єктності від авторитарних структур управління до соціуму. Якщо такого транзиту не буде, то стан суспільства без суб'єктності, але з наявними механізмами управління сприятиме або руйнуванню соціально-політичної системи, або поверненню до авторитаризму.

Використання авторитарних методів може бути ефективним лише на певному етапі побудови держави.

Концептуально, авторитаризм радше деструктивний для соціально-політичної системи, ніж конструктивний. Причиною є те, що незалежна від соціуму структура управління цим соціумом, апріорі є чужорідним елементом у соціально-політичній системі.

Лібералізація суспільства та констатування лібералізму в ментальності соціуму постає найважливішим питанням захисту соціально-політичної системи від деградування та розпаду. Інший шлях – зовнішня регуляція є неможливим у сучасних умовах розвитку людства, з огляду на вищезазначений акцент на саморегуляції систем.

Необхідно зазначити, що мова ведеться не про жорстко сформовану меншість населення з постійно визначеною суперечною соціуму позицією. Меншість у межах соціально-політичної системи є ситуаційною. В іншому випадку меншість постає як чужорідний елемент у системі. Таким чином участь усього суспільства у виконанні управлінських функцій гарантує стабільність і дотримання прав кожної людини – членів соціуму.

Як відомо, антагоністичним явищу автократії вважається явище демократії. Демократія – це політичний режим, в основі якого лежить метод колективного прийняття рішень з рівним впливом учасників на результат процесу [5].

І зрештою остання частина питання: чи можливе створення авторитарної держави демократичними засобами, чи може народ свідомо позбавляти себе права суб'єктності?

Якщо існують структури демократичного суспільства, але саме суспільство не усвідомлює себе суб'єктом управління, то таким суб'єктом може усвідомити себе обмежена частина цього народу. По-суті, це і є різниця між аристократією (владою меншості народу) та демократією (владою більшості народу).

Більшість теорій та підходів до розвитку соціуму та виникнення держави збігаються в тому, що еволюція суспільства рухається від егалітаризму до елітаризму, а згодом прагне назад. Первісне егалітарне суспільство, в якому всі індивіди мають рівні можливості, розвивається в

елітаристичне, де з якихось причин в одних індивідів можливостей стає більше, ніж в інших. Природно, що ті, в кого можливостей (політичних, економічних, правових) менше, не є елітаріями в елітаристичному суспільстві та прагнуть це змінити. Таким чином, у соціумі виникає вектор прагнень до теоретичного абсолюту егалітарного суспільства.

Цікавою є комп'ютерна модель, авторами якої є Саймон Пауерс і Лоран Леманн, дослідники з університету Люцерна. Ця модель наочно показує, як і чому в епоху неоліту суспільний лад людства почав різко змінюватися. Сутність трансформації полягала в укрупненні безлічі невеликих егалітарних груп у великі соціуми, що керовані невеликими елітарними групами, або певним деспотом [6].

Від початку відносно невеликі групи індивідів представляли собою громади мисливців і збирачів. Оскільки групи були невеликими, ресурси простими, тож і продукти праці були не надто складними, відповідно, не було необхідності у складній структурі ані виробництва, ані управління цим виробництвом, і відповідно, суспільством. Виходячи з цього, невеликі групи були не диференційовані, а індивіди – приблизно еквівалентні у своїх правах й обов'язках. По суті, це було егалітарним суспільством. Через тривалий час такий лад перестав існувати та групи стали більшими, з видимою елітаристичною структурою. Парадокс полягає в тому, що поява елітаріїв суттєво обмежила свободу та можливості індивідів, що до елітаріїв не належать. Унікальність зазначеної вище комп'ютерної моделі полягає в тому, що в ній була показана імітація розвитку соціумів в епоху неоліту. З огляду на безліч факторів, зокрема передавання ціннісних категорій від покоління до покоління, запуск моделі засвідчив, що процес трансформації суспільства пов'язаний з антропогенною зміною навколишнього середовища. Такі процеси вимагали ускладнення структури виробництва, що створило необхідність централізації управління. Чим серйозніше ставилися завдання, тим більше індивідів залучалося до процесу, і тим більше ставали соціальні групи. Елітарії здобували все більше можливостей обмежувати свободу решти членів соціуму. Зрештою це однозначно зумовлювало появу деспотизму в якості найвищого піку елітарізації суспільства.

Більш того в історії людства є чимало прикладів відступу в демократичному розвитку, проте досить часто це призводило до дисбалансу в державній системі. Економічні досягнення нівелювалися соціально-політичними втратами, що зумовлювало руйнівні (більшою чи меншою мірою) наслідки.

Демократична соціально-політична система може трансформуватися в авторитарну соціально-політичну систему або через зовнішні чинники, або через недостатню ефективність структури самоврядування системи. У будь-якому випадку це буде рефлексією на певні об'єктивні загрози функціонуванню держави.

Такий стан справ може бути виключно тимчасовим явищем. Під час втрати народом права суб'єктності закономірно виникне дисонанс існування

політичної нації. Природним результатом цього може бути або повернення до демократії чи руйнація соціально-політичної системи, а отже, припинення існування держави та нації.

Таким чином, відповідь на поставлені вище питання буде ствердною, перший, другий і третій варіанти є можливими. Проте факт полягає в тому, що будь-який соціум прагнучиме спершу до усвідомлення себе спільнотою, а згодом до самоврядування і демократії. Отже, навіть авторитарна держава чи більш того – тоталітарна, матиме вектором свого розвитку рух у бік демократії. Можуть бути різні темпи: еволюційні, революційні. Можливі відступи розвитку, якщо він зайшов занадто далеко чи розпочався занадто рано. Проте як і будь-який здоровий індивід, так й сукупність індивідів, що усвідомили себе спільнотою, будуть прагнути до своєї суб'єктності.

Демократія можлива тільки тоді, коли існує політична спільнота (політична нація), а політична спільнота нівелює значимість політичних об'єднань поза її структури управління. Демократія закономірно розвивається в ліберальну форму, що витікає в міжнаціональну інтеграцію ліберального світу.

Виникає парадокс: демократія неможлива без політичної нації, а зіткнення фактичних національних інтересів не дозволяє розвиватися ліберальній демократії. Відповідно, світ ділитися на ту частину, де цей парадокс вирішено (пост-історичний світ ліберальної демократії описаний Френсісом Фукуямою), та ту частину, парадокс не вирішениц (історичний світ зіткнення цивілізацій описаний Самюелем Хантінгтоном).

#### Література:

1. Британська енциклопедія [Електронний ресурс] Authoritarianism. – Режим доступу : <http://www.britannica.com>.
2. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – С. 141–142.
3. Новейший философский словарь : Энциклопедия / сост. : А. А. Грицанов. – Минск : В. М. Скакун, 1998. – С. 896.
4. Charter of the United Nations: Chapter I: Purposes and Principles [Електронний ресурс]. – Un.org. Retrieved 2013. – Режим доступу : <http://www.un.org/en>.
5. Hyland J. L. Democratic Theory : The Philosophical Foundations / J. L. Hyland. Manchester : Manchester Univ. Press, 1995.
6. Proceedings of the Royal Society [Електронний ресурс] / Simon T. Powers, Lehmann Laurent // An evolutionary model explaining the Neolithic transition from egalitarianism to leadership and despotism – Режим доступу : <http://rspb.royalsocietypublishing.org>.

*Надійшла до редколегії 10.11.2014 р.*

З. В. КРАСІЛЛОВСЬКА

## ДЕЯКІ АСПЕКТИ МЕДІАЦІЇ У КРАЇНАХ МИТНОГО СОЮЗУ

*Розглянуто досвід застосування медіації у країнах Митного союзу. Зроблено аналіз нормативного-правових актів, що регулюють цю сферу, а також виділено особливості медіації в Республіці Білорусь, Російській Федерації та Республіці Казахстан у результаті порівняльної характеристики.*

**Ключові слова:** медіація, медіатор, медіативна угода, примирення, арбітраж, третейський суд.

*The article considers the experience of mediation in the countries of the Customs Union. As a result, comparative performance, the analysis of normative legal acts regulating this area and highlighted features of mediation in the Republic of Belarus, the Russian Federation and Kazakhstan.*

**Key words:** mediation; mediator; the mediation treaty; conciliation; arbitration, the Court of arbitration.

Загальний контекст потужних державно-правових реформ в Україні зумовлює необхідність пошуку інноваційних підходів до розв'язання різноманітних питань, які є однаково значущими як для публічного управління, так і для приватного сектора життєдіяльності суспільства. Саме з цією метою на тлі реформування національного законодавства у сфері державного управління, подолання проявів корупції, здійснення неупередженого правосуддя, вивчення й запозичення прогресивного досвіду медіації з інших правових систем, на нашу думку, є актуальним напрямом наукового пошуку.

Питання запровадження інституту медіації було предметом дослідження багатьох українських і зарубіжних фахівців, зокрема Б. Лєко, Г. Чуйко, М. Костицького, В. Маляренка, Н. Бондаренко-Зелінської, В. Баранова, Ю. Бошицького, Г. Єрьоменко, Є. Носирєвої, Г. Севаст'янова та ін. Однак порівняльного дослідження медіації споріднених із нашою країною держав Митного союзу не було, що надасть можливість визначити та запровадити позитивний досвід у вітчизняну систему законодавства нашої держави.

Метою статті є вивчення досвіду застосування процедури медіації в країнах Митного союзу та визначення позитивних аспектів для подальшої імплементації у правову систему України.

Медіація – це інститут громадянського суспільства, який має досить гнучку процедуру та заснований на згоді сторін.

За минулі три роки у країнах пострадянського простору значно підвищився інтерес до теми медіації з боку фахівців суміжних професій

(юристів, психологів, економістів та ін.), про що свідчить прийняття відповідних профільних законів і формування необхідної організаційної платформи для ефективного застосування цього інструменту (табл.).

Таблиця

Порівняльна таблиця законодавства у сфері медіації країн Митного Союзу

Країна	Назва закону та рік прийняття	Сфера застосування	Сфера незастосування	Строки медіації
1	2	3	4	5
Російська Федерація	"Про альтернативну у процедуру врегулювання спорів за участю посередника (процедуру медіації)" 27.07.2010 р.	Спори, що виникають з цивільних правовідносин, у т. ч. у зв'язку зі здійсненням підприємницької та іншої економічної діяльності, а також з трудових і сімейних правовідносин	Не застосовується до вищезазначених спорів, якщо вони зачіпають або можуть порушити права і законні інтереси третіх осіб, які не беруть участь у процедурі медіації, або публічні інтереси	Не повинні перевищувати 180 днів, за винятком строку проведення процедури медіації після передачі спору на розгляд суду або третейського суду, що не перевищує 60 днів
Республіка Казахстан	"Про медіацію" 28.01.2011 р.	Спори (конфлікти), що виникають з цивільних, трудових, сімейних та інших правовідносин за участю фізичних і (або) юридичних осіб, а також спори, що розглядаються під час кримінального судочинства у справах про злочини невеликої та середньої тяжкості	Не застосовується до спорів (конфліктів), що виникають з цивільних, трудових, сімейних та інших правовідносин за участю фізичних і (або) юридичних осіб, коли однією із сторін є державний орган, а також у кримінальних справах про корупційні злочини та інших злочинах проти інтересів державної служби та державного управління	Не більше 30 календарних днів з дня укладення договору про медіацію. У випадках необхідності за взаємною згодою сторін строк проведення медіації може бути продовжений до 30 календарних днів, але не більше 60 календарних днів у сукупності

Продовження табл.

1	2	3	4	5
Республіка Білорусь	“Про медіацію” 12.07.2013 р.	спори, що виникають з цивільних правовідносин, в тому числі у зв'язку із здійсненням підприємницької та іншої господарської (економічної) діяльності, а також спори, що виникають з трудових і сімейних правовідносин, якщо інше не передбачено законодавчими актами або не впливає із суті відповідних відносин. Дія Закону поширюється також на медіацію, яка проводиться в рамках інших видів судочинства у випадках, передбачених законодавчими актами	Дія Закону не поширюється на відносини, пов'язані зі сприянням суддею примиренню сторін в ході судового розгляду	не може перевищувати 6 місяців з дня укладення угоди про застосування медіації

Практика застосування медіації в Республіці Білорусь почала формуватися з правового експерименту (“пілотного проекту” ) розвитку позасудової медіації як способу врегулювання господарських та інших спорів, проведеного за підтримки Вищого господарського суду Республіки Білорусь у період з березня 2011 по червень 2012 р.

У ході пілотного проекту було проведено більше 100 медіацій з різних видів спорів. Медіативні угоди були укладені більш ніж у 50 % випадків, 92 % з них були виконані добровільно. Підсумки проекту довели доцільність законодавчого закріплення медіації в Білорусі [2]. Після чого 24 січня 2014 р. набрав законної сили Закон Республіки Білорусь “Про медіацію”, який



регулює такі питання, як: сфера застосування медіації, вимоги до медіаторів і організацій, що забезпечують проведення медіації, порядок проведення медіації тощо. Так, медіація застосовується до спорів, що виникають з цивільних правовідносин, у тому числі у зв'язку зі здійсненням підприємницької та іншої господарської (економічної) діяльності, а також спорів, що виникають з трудових і сімейних правовідносин, якщо інше не передбачено законодавчими актами або не впливає із суті відповідних відносин. Дія Закону поширюється також на медіацію, яка проводиться в рамках інших видів судочинства у випадках, передбачених законодавчими актами. Закон надає сторонам право застосувати процедуру медіації як до звернення до суду, а також на будь-якій стадії судового розгляду [3]. Крім того, статтею 156 Господарсько-процесуального кодексу Республіки Білорусь передбачена можливість медіації на стадії виконавчого провадження [1]. Гарантується можливість примусового виконання медіативних угод, які відповідають процесуальному законодавству Республіки Білорусь.

Білоруське законодавство встановлює, що медіатором може бути фізична особа, яка має вищу юридичну або іншу вищу освіту, пройшла підготовку у сфері медіації в порядку, що встановлюється Міністерством юстиції Республіки Білорусь, або має досвід роботи примирителя відповідно до процесуального законодавства, і яка отримала свідоцтво медіатора, що видається Міністерством юстиції Республіки Білорусь на підставі рішення Кваліфікаційної комісії з питань медіації. Державним службовцям заборонено займатися процедурою медіацією.

Передбачається ведення Реєстру медіаторів та Реєстру організацій, що забезпечують проведення медіації. До Реєстру медіаторів включаються тільки особи, які мають свідоцтво медіатора, що видається Міністерством юстиції. Особа, яка не включена до Реєстру, не вважається медіатором, а медіативні угоди, укладені з її участю, не підлягають примусовому виконанню.

Порядок проведення медіації визначається Правилами проведення медіації, затвердженими постановою Ради Міністрів № 1150 від 28 грудня 2013 р. Правила детально регламентують права та обов'язки медіатора і сторін медіації, а також поетапно закріплюють порядок проведення медіації, починаючи з підготовки до проведення медіації та вступного слова медіатора до підготовки медіативної угоди та її виконання [2].

Термін проведення медіації не може перевищувати шести місяців з дня укладення угоди про застосування медіації (ч. 4 ст. 13 Закону).

Норми поведінки медіатора як у відносинах зі сторонами конфлікту, так і з іншими медіаторами регламентують Правила етики медіатора. Дія правил вимагає неухильного їх виконання і поза процедурою медіації. Якщо протягом року Правила порушуються двічі, то наслідком є припинення дії свідоцтва медіатора і відповідно до Закону "Про медіацію" позбавлення порушника права займатися діяльністю медіатора.

У Російській Федерації, згідно з Федеральним Законом від 27.07.2010 р. № 193-ФЗ "Про альтернативну процедуру врегулювання спорів за участю посередника (процедуру медіації)", залучаючи медіатора, можна врегулювати спори, що виникають з цивільних правовідносин, в тому числі у зв'язку із здійсненням підприємницької та іншої економічної діяльності, а також з трудових і сімейних правовідносин. При цьому у ст. 1 Закону зазначено, що процедура медіації не застосовується до вищезазначених спорів, якщо вони зачіпають або можуть порушити права і законні інтереси третіх осіб, які не беруть участь у процедурі медіації або публічні інтереси [4].

Російське законодавство також передбачає застосування процедури медіації при виникненні спору як до звернення до суду загальної юрисдикції або третейського суду, так і після початку судового або третейського розгляду. У разі ж, якщо сторони уклали угоду про застосування процедури медіації та протягом обумовленого для її проведення терміну зобов'язалися не звертатися до суду або третейського суду для вирішення спору, суд або третейський суд визнає силу цього зобов'язання (ч.1 ст. 4).

Статтею 13 Закону встановлено 60-денний термін проведення і завершення процедури медіації. У виняткових випадках термін може бути збільшений за домовленістю сторін та за згодою медіатора (за винятком медіації після звернення до суду) до 180 днів.

Відповідно до ч. 5 ст. 15 Закону, медіаторами не можуть бути особи, які займають державні посади Російської Федерації, державні посади суб'єктів Російської Федерації, посади державної цивільної служби, посади муніципальної служби, якщо інше не передбачено федеральними законами.

Медіативна діяльність, відповідно до Закону, не є підприємницькою діяльністю. На відмінну від Республіки Білорусь, у Російській Федерації діяльність медіатора може здійснюватися як на професійній, так і на непрофесійній основі.

На непрофесійній здійснювати діяльність медіатора основі можуть особи, які досягли 18-річного віку, мають повну дієздатність і не мають судимості. На професійній основі – особи, які досягли віку двадцяти п'яти років, мають вищу професійну освіту та пройшли курс навчання за програмою підготовки медіаторів (ч.1 ст.16). Тільки медіатори, що здійснюють діяльність на професійній основі, можуть бути залучені до проведення процедури медіації, здійснюваної після звернення до суду (ч. 3 ст. 16).

У Республіці Казахстан питання медіації закріплене в Законі Республіки Казахстан від 28.01.2011 р. № 401-IV "Про медіацію", який набрав законної сили 5 серпня 2011 р. На період до 2020 р. розроблено державну політику у сфері медіації.

Згідно із цим Законом, сферою застосування медіації є спори (конфлікти), що виникають з цивільних, трудових, сімейних та інших правовідносин за участю фізичних і (або) юридичних осіб, а також спори, що

розглядаються в ході кримінального судочинства у справах про злочини невеликої та середньої тяжкості. Однак процедура медіації не застосовується до спорів (конфліктів), що виникають з цивільних, трудових, сімейних та інших правовідносин за участю фізичних і (або) юридичних осіб, коли однією зі сторін є державний орган, а також у кримінальних справах про корупційні злочини та інших злочинах проти інтересів державної служби та державного управління.

Медіація може бути застосована як до звернення до суду, так і після початку судового розгляду.

Медіатором може бути незалежна, неупереджена, не зацікавлена в результатах справи фізична особа, вибрана за взаємною згодою сторін медіації, включена до реєстру медіаторів і яка дала згоду на виконання функцій медіатора.

Діяльність медіатора не є підприємницькою діяльністю та може здійснюватися як на професійній, так і на непрофесійній основі, що є подібним до норм Російської Федерації. Однак непрофесійними медіаторами можуть особи, які досягли 40 років і перебувають у реєстрі непрофесійних медіаторів. Здійснювати діяльність медіатора на професійній основі можуть особи, які мають вищу освіту, досягли двадцятип'ятирічного віку та мають документ (сертифікат), що підтверджує проходження навчання за програмою підготовки медіаторів, який затверджується в порядку, встановленому Урядом Республіки Казахстан, і які перебувають у реєстрі професійних медіаторів. Державним службовцям заборонено займатися діяльністю медіатора.

Постановою Уряду Республіки Казахстан від 3 липня 2011 № 770 затверджено такі освітні програми в галузі професійної медіації: “Загальний курс медіації” – 48 год.; “Спеціалізований курс медіації” – 50 год.; “Курс підготовки тренерів медіаторів” – 32 год.

Освоєння Загального курсу медіації дає право займатися медіацією на професійній основі. Випускник Спеціалізованого курсу медіації може працювати медіатором широкого профілю. Нарешті, медіатор, який опанував всі три ступені, включаючи “Курс підготовки тренерів-медіаторів”, може викладати як тренер медіації.

Медіація при врегулюванні спорів, що виникають з цивільних, трудових, сімейних та інших правовідносин за участю фізичних і (або) юридичних осіб, повинна бути завершена не пізніше тридцяти календарних днів з дня укладення договору про медіацію. У випадках необхідності за взаємною згодою сторін термін проведення медіації може бути продовжений до тридцяти календарних днів, але не більше шістдесяти календарних днів у сукупності.

Росія і Казахстан прийняли закони про медіацію майже одночасно, що свідчить про синхронність соціально-економічних процесів, які відбуваються у цих державах.

Ураховуючи вищевикладене, бачимо, що у країнах Митного Союзу законодавство у сфері медіації здебільшого схоже: задекларовані принципи взаємного волевиявлення сторін, добровільності, конфіденційності, співпраці та рівноправності сторін, неупередженості та незалежності медіатора. Відсутні законодавчо закріплені категорії справ, за якими проведення процедури примирення є обов'язковим. Суд не має права зобов'язати сторони застосувати медіацію, а також залучити медіатора і (або) представників сторін як свідків за фактами, які їм стали відомі у зв'язку з їх участю в медіації тощо. Однак на відмінну від законодавства Білорусії і Казахстану, російський закон не передбачає застосування медіації в кримінальному праві, хоча в багатьох зарубіжних країнах медіація зарекомендувала себе як ефективний метод у роботі з особами, що притягуються до кримінальної відповідальності.

Підкреслимо, що головною рисою правового регулювання медіації у країнах Митного союзу є надмірна її юридикація, тобто регулювання законом тих питань, які, виходячи із природи медіації, мають визначатися автономією волі сторін, медіатором або організацією, яка надає послуги з проведення цієї процедури. На нашу думку, обмежувати строки врегулювання спору рамками закону неправильно. За загальним правилом, при позасудовому посередництві сторони самі вирішують, скільки часу їм потрібно. Практика знає випадки врегулювання конфліктів навіть протягом декількох років.

Також не варто в законі закріплювати в імперативному порядку зміст правил проведення процедури медіації, оскільки це втручання держави в приватно-правові відносини. Ці питання мають залишитися на розгляд організацій, які надають послуги з проведення цієї процедури.

Слід пам'ятати, що основна мета і функція законодавства у сфері альтернативного врегулювання спорів (АВС) – підтримка більш активного розвитку (застосування) способів АВС і тим самим, реалізація закладених у них важливих соціальних цілей. Це відбувається за рахунок створення правових умов (заходів і гарантій) для більш ефективної реалізації основоположних принципів АВС.

Ураховуючи те, що на сьогодні інститут медіації в Україні залишається на початковому етапі свого становлення, вважаємо, що врахування досвіду сусідніх країн – членів Митного союзу, які вже мають інституціоналізацію та певну практику застосування медіації у своїх правових системах, буде доречним і необхідним й для нашої держави.

#### Література:

1. Господарсько-процесуальний кодекс Республіки Білорусь [Електронне джерело]. – Режим доступу : <http://etalonline.by>.
2. Медіація в Беларусі [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mediacia.by>.

3. Про медіацію : Закон Республіки Білорусь від 12 липня 2013 р. [Електронне джерело]. – Режим доступу : <http://www.mediacia.by>.

4. Про альтернативну процедуру врегулювання спорів за участю посередника (процедура медіації) : Федеральний Закон [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo.gov.ru>.

5. Про медіацію : Закон Республіки Казахстан від 28.01.2011 р. № 401–IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://elmediacia.kz>.

*Надійшла до редколегії 17.10.2014 р.*

УДК 351.82:65.015.07

*Є. І. ФЕДОРУК*

## **ЛІДЕРСЬКА КОМПЕТЕНТНІСТЬ ЯК РУШІЙНА СИЛА ТА ФУНДАМЕНТАЛЬНА ОСНОВА УСПІХУ В ЛОГІСТИЦІ**

*Висвітлено нові погляди на проблему компетентності та компетенцій лідера у сфері логістики; конкретизовано ключові аспекти компетенцій; проаналізовано вплив лідера на внутрішні взаємовідносини у структурних одиницях логістики, як державного так і приватного сектору.*

**Ключові слова:** лідер, компетенція, компетентний лідер, відносини, повноваження, державний сектор логістики, приватний сектор логістики.

*Article deals new perspectives on the problem concerning with competence and leadership competences in logistics, elaborated key aspects of competence, analyzed the role of the leader in relationships in the structural units of logistics, in public and private sector.*

**Key words:** leader, competence, competent leader, relationships, powers, public sector of logistics, private sector of logistics.

Наукові розробки стосовно ролі лідера в логістиці, а також вивчення поняття “лідер” направлені на пошук раціональних рішень щодо ідентифікації лідерів серед величезної кількості робочого персоналу; виховання лідера та прищеплення йому необхідних навичок і здібностей, а саме розробка компетенцій лідера в логістиці.

Ці питання досліджують такі відомі в науковому просторі вчені та дослідники, як Д. Бауерсокс, Д. Бейд, Д. Джонсон, Дж. Есінджер, Д. Клос, Є. Крикавський, І. Котляров, К. Молчанова, М. Окландер, В. Смирчинський, І. Смирнова, Т. Шарчук.

Метою статті є чітке визначення понять “лідер” і “компетентний лідер”, роль лідера в логістиці; вплив лідера та його внутрішні взаємовідносини в

структурних одиницях логістики державного та приватного сектора. Окрім цього, визначити нові шляхи щодо ідентифікації лідера з-поміж величезної кількості робочого персоналу; виховання лідера та привиття необхідних професійних навичок та здібностей.

Тема лідерства завжди була і залишається актуальною для життя і розвитку різних людських спільнот. З найдавніших часів і по наші дні лідери впливають на долі народів і багато в чому визначають хід історії. У зв'язку з цим компетентність будь-якого керівника в області лідерства надзвичайно важлива.

Лідер – людина, яка відіграє ключову роль щодо спрямування, контролю та зміни діяльності інших членів групи по досягненні групових цілей. Бути лідером означає бути здатним внести найбільший внесок у досягнення спільної мети, допомогти іншим повірити в її досяжність і допомогти їм отримати задоволення від досягнутого. Якщо конкретна група націлена на виконання якої-небудь задачі, її лідер повинен більшою мірою, ніж інші бути здатним до її виконання. Якщо ж метою групи є соціо-емоційне задоволення, лідер повинен бути в змозі більше ніж інші допомогти іншим членам задовольнити цю потребу. У цілому положення члена групи тим вище, чим більшою мірою він ідентифікується з груповими нормами і цілями. Лідер завжди не тільки виражає себе, але і є виразником потреб своєї групи або організації. Г. Кунц і С. О'Доннел зазначають: “Якщо підлеглі керуються тільки правилами і потребами, встановленими керівництвом, вони можуть працювати приблизно на 60 або 65 % своїх можливостей, просто виконувати свої обов'язки досить задовільно, щоб утриматися на роботі. Щоб домогтися повного використання здібностей підлеглих, керівник повинен викликати в них відповідний відгук, здійснюючи лідерство. Це досягається за допомогою різних засобів, причому в основі їх всіх лежать потреби підлеглих”.

Галузь економіки, інституція, організація, підприємство – система, організм, що має певний, апріорі правильний ієрархічний алгоритм будови, який у будь-якому випадку починається з керівного складу, управлінського інструментарію або, інакше кажучи, управлінського центру, “мозку”, який представлений у складі лідерів та їх лідерських компетенцій.

Кваліфікована команда – фундамент будь-якої системи; лідерська основа основ, що означає залучення кращих фахівців, які доступні на ринку праці. Сьогодні поняття компетенція чи лідер або лідерська компетентність – найактуальніший аспект, навколо якого існує безліч питань без відповідей. Кожна команда складається з певної кількості людей, серед яких обов'язково присутні лідери. Звання “лідер” потребує набору певних якостей, має конкретні вимоги до особи, яка позиціонує себе як лідер, тому реалії часу теперішнього мають низку питань: хто є лідер, що таке поняття лідерська компетентність, як знайти цих кращих виконавців, чи є секретна формула для набору талантів.

Економічний спад і повільний розвиток економіки в останні два-три роки створив підґрунтя для державного кадрового набору та інших

організацій, підприємств України низки труднощів у здатності залучати таланти, лідерів, зменшили темпи їх пошуку і показали низькі кількісні результати їх роботи. Тим не менше, маємо надію на зміну ситуації в ліпшу сторону з позитивними результатами.

Демографічні зміни створюють мільйонний дефіцит професійних талантів.

День сьогоднішній пропонує низку альтернативних варіантів позбутися чи вийти з кризової ями дефіциту кваліфікованих, компетентних лідерів у галузі логістики. Наприклад, уже існує професійна програма розвитку лідерів у сфері логістики, яка бере свої початки в США і має назву програми професійного розвитку лідерів у сфері логістики (Logistics Professional Development Program).

Суть програми полягає в тому, що акцент робиться на розвитку і навчання наступного покоління лідерів логістики з особливим наголосом на контролінг, управління запасами, управління операціями, глобальне планування тощо.

Програма розрахована на трирічний термін. У перший рік вивчають такі курси: “Управління запасами”; “Транспорт”; “Комерційна діяльність”; “Дослідження та інновації”; “Планування”; “Система виробництва”; “Якість”; “Виробничий ланцюжок”; “Виробництво”; “Підтримка оперативної діяльності”; “Модернізація”.

У другий рік навчання визначають такі курси: “Крос-функціональне навчання на робочому місці”; “Вплив вищих керівників в організації на логістику”; “Навчання/наставництво для розвитку лідерських навичок”; “Потенційні внутрішні і міжнародні поїздки, і/або внутрішні можливості переселення”; “Комплексні логістичні послуги”;

На третьому році навчання вивчають такі курси: “Логістика супервайзера”; “Операції супервайзера”; “Аналітичне планування”; “Логістика поставок і управління запасами”; “Глобальний транспорт”; “Науково-технічна сторона логістики”; “Бізнес-додатки конфігурації та розвитку”; “Технічна інфраструктура”; “Методологія та процес управління”; “Проекти і керування командою”; “Системна інтеграція”.

Програма професійного розвитку лідерів у сфері логістики – інкубатор майбутніх управлінських кадрів, а також кадрів середньої ланки менеджменту; школа підготовки компетентних лідерів, що дозволяє готувати висококваліфікованих професіоналів сфери логістики, які створюють окрім дієвих систем функціонування галузі логістики також конкурентне середовище вищої ланки менеджменту, яке спонукає компетентних лідерів постійно підвищувати свою професійну базу та прогресувати.

Застосування вищевказаної програми в Україні спричинить таке:

1) створення команди професіоналів, що мають право та здатність обіймати посади вищої та середньої ланки менеджменту, як державного сектора логістики, так і приватного сектора;

2) набір компетентних лідерів, які змінять заміщують величезну кількість некваліфікованого чи непрофесійного персоналу, що дасть змогу зекономити на фонді заробітної плати;

3) збільшення темпів розвитку галузі логістики;

4) збільшення пропускної та вантажної здатності логістики України;

5) системи стратегічних і тактичних дій щодо розвитку та функціонування логістики України, яка базується на лідерській компетентності на державному рівні тощо.

Окрім цього, необхідно розглянути питання щодо реакції організацій на швидкість сьогоденних постійних змін у сфері логістики України, а саме на систему вирішення проблемних ситуацій, що виникають у повсякденних логістичних процесах України; ефективність управління компетентного лідера, його швидкість, спритність.

Існує думка, що швидкість лідера визначає швидкість роботи системи державного чи приватного сектора економіки, сфери логістики. Наведемо основні якісні характеристики для компетентного лідера у сфері логістики як рушійної та дієвої сили, що має на меті успішний розвиток і функціонування логістики України.

1. Персональний підхід. Лідерство за своєю природою – індивідуальний підхід до ситуацій, що виникають у процесі діяльності чи винайдення нових можливостей вирішення чи розвитку. Лідерство як унікальність й індивідуальність.

Компетентність лідера в логістиці вимагає чіткої концепції та зобов'язання, а також стратегії, які можуть бути ефективно використані для досягнення успіху. У багатьох відносинах лідер є критичним чинником успіху у процесі функціонування, у процесі розробки стратегій, планування, реалізації рішень і вирішення бізнес-завдань у сфері логістики.

Лідерство також необхідно для визначення та розробки стратегій і навичок, необхідних для проведення трансформаційних організаційних змін.

2. Лідерський план. Лідерство як і логістика є складним механізмом.

Найбільш важливим аспектом лідерського плану мають бути ключові компетенції лідерів, що мають ефективно і результативно відобразитися на керівництві командою.

3. Набір компетенцій лідера.

*Логіка, логічне мислення.* Ефективні лідери в галузі логістики повинні визначити потреби клієнтів і постачальників швидко і ефективно, оцінити правильно витратну і дохідну сторони, щоб визначити найкращий курс дій для задоволення цих потреб.

*Досконалість.* Лідери повинні невпинно прагнути до вищої якості послуг, розуміючи, що безперервне поліпшення і прийняття правильних рішень – запорука успіху.

*Аналітика, прогнозування.* Люди змінюються, все змінюється. Щоб бути ефективними, компетентними лідерами, потрібно проявляти ініціативу,



передбачати проблеми, активно управляти людьми і ситуаціями, і в результаті прагнути до досягнення безпрограшних, позитивних результатів.

*Прийняття рішень.* Лідери повинні бути в змозі приймати рішення без повної інформації, можливо, навіть за наявності часткової інформації. Співчуття і довіра до інших, а також досвід і інтуїція, може допомогти у прийнятті рішень, які можуть вплинути на досягнення поставленої мети.

*Етика.* Лідери повинні мати високий рівень етики та цінностей, поводитися гідно та з повагою до інших, завоювати і зберегти довіру з боку команди. Без етичної складової лідери зрештою замінюються тими, хто більш гідний.

*Зростання.* “Укрой те, що говориш сам, узнай те, що говорять інші, і станеш справжнім князем”, – Нікколо Маккіавеллі.

*Веселощі.* Успішні лідери будують успішні команди. Спільна робота будується через загальний досвід і прихильність до розвитку відносин. Гумор є потужним засобом для створення відкритої та енергійної атмосфери для спілкування, обміну досвідом і нарощуванням відносин.

*Комплексне мислення.* Лідери повинні перехитрити конкурентів, вирішувати складні завдання і з'єднувати точки в нові та інноваційні шляхи. Технологія дає потужні інструменти, які дозволяють відкрити нові можливості для вдосконалення процесів та інтеграції інформаційних потоків від постачальника до клієнта.

*Планування.* Вдала логістика базується на добре продуманому плані, який доводиться до відома як організації, так і команди в цілому.

З іншого боку, компетентісний набір лідера у сфері логістики виглядає так:

1. Старанність.
2. Управлінські навички.
3. Визначення вимог транспортування.
4. Навички планування.
5. Надання рекомендацій та оцінка варіантів транспортування, маршрутів і термінів поставки.
6. Оцінка потреби в транспорті, упаковці, консолідації варіантів.
7. Оцінка транспортних витрат і продуктивності.
8. Підготовка документації для перевезень, класифікації товарів.
9. Координаційна документація, експедирування, виявлення і відстеження продукції.
10. Перевірка доставки та отримання товару.
11. Складування: збереження, підтримка та узгодження інвентаризації; перевірка вхідних і вихідних вантажів; визначення простору, обробка матеріалів, обладнання, вимоги до технічного обслуговування; підготовка документації для відвантаження; координація, прискорення і відстеження вантажів; збір замовлень, сортування, консолідація, деконсолідація і передача товару; вибір упаковки, маркування та етикетування вантажів; упаковка і

розпакування, навантаження і розвантаження товарів; здійснення перевірки контролю якості, визначення збитку/пошкоджених/застарілих матеріалів.

12. Планування поставок: служби моніторингу клієнтів, швидкість заповнення цілей і показників; розробка стратегії інвентаризації та аналізу, включаючи пріоритети; розробка оптимального рівня запасів, політика безпеки на складі, інвентаризація черги.

13. Контроль планування виробництва для задоволення потреб клієнтів доставки.

14. Моніторинг ефективності виробництва та ініціювання коригувальних дій.

15. Затвердження фізичного коректування інвентаризації та цикл рахунку.

16. Загальна маркетингова стратегія і плани.

17. Рекламні стратегії і плани.

18. Ціноутворення.

19. Координація замовлень і поставок.

20. Прискорення замовлень, запитів, трасування.

21. Аналіз маркетингових планів, історія продажів і конкурентоспроможність.

22. Розробка та застосування моделей прогнозування.

Такого роду компетентнісний набір дозволяє максимально наблизитись до безперервного процесу вдосконалення спеціальних знань і навичок, пов'язаних з одним або декількома із зазначених вище функціональних компетенцій. Основне завдання полягає в тому, щоб розвивати ефективне керівництво, крос-функціональні знання та навички постійно.

Згідно із ситуаційними моделям лідерства Херсі і Бланчарда, лідери формують свої компетенції і поведінку відповідно до ситуації. Залежно від цього вони вибирають чотири стилі поведінки:

1. Направляти. Багато вказівок, мало взаємин. Лідери задають конкретні питання, ставлять чіткі цілі. Дають чіткі напрями та інструкції. Стиль характеризується високим рівнем директивної поведінки і низьким рівнем особистого контакту.

2. Орієнтувати. Багато інструкцій і мало взаємин. Оцінка прогресу за результатами, пояснення, діалоги, спільне планування, спостереження. Цей стиль характеризується високим рівнем директивної поведінки, вмінням підтримати і визнати прогрес.

3. Підтримувати. Багато взаємин і мало інструкцій. Лідери відкрито підносять необхідну інформацію. Є можливість обмінятися ідеями, задавати питання по суті. Лідери заохочують до прийняття рішень та активної участі. Це стиль "радника". Характеризується прагненням до підтримки та низьким рівнем директивної поведінки. Рішення приймаються разом з учасниками.

4. Підносити. Мало взаємин і мало інструкцій. Чітко планувати зустрічі, розподіляти обов'язки зверху. Визнавати і компенсувати. Стиль делегації. Прийняття рішень перекладається на учасників.

Також не можна забувати про те, що між керівником і лідером існує велика різниця. Ставлення до керівника обумовлено його офіційним положенням. Він направляє роботу інших і несе відповідальність за її результат. Лідер надихає і вселяє ентузіазм, допомагає подолати труднощі і адаптуватися до нового циклу дій. Люди охоче йдуть за ним, оскільки визнають його особисту перевагу. Щоб стати лідером, необов'язково реально володіти його якостями. Психологи знають: оточення визнає лідером ту людину, яка поводить себе як лідер.

Психологи виділяють основні, ТОП-10 якостей, якими повинен володіти компетентний лідер як фундамент успіху та рушійна сила:

1. Уміння впливати на оточуючих. Його ще називають харизмою. Багато хто вважає цю якість вродженою, однак автор тренінгу “Харизма лідера” Р. Гандапас дотримується іншої думки. Він вважає, що основа харизми – здатність “бути не таким, як усі”, а для цього іноді достатньо створити міф, в який вірять оточуючі. Наполеон нібито знав усіх солдатів своєї армії по іменах. Те ж говорили і про Цезаря, і про Олександра Македонського. Непогана ідея – завести картки на підлеглих, щоб потім вражати їх обізнаністю про звички, смаки, сімейні обставини тощо.

2. Упевненість у собі. Істинний лідер випромінює впевненість у собі, здатність впоратися з будь-яким завданням. Зрозуміло, він сам повинен у це вірити, а не просто робити вигляд. Якщо ж впевненості не дістає, то варто вдаватися до психологічних методик. Не дарма ж серйозні спортсмени працюють з психологами.

3. Стресостійкість. Невід’ємні риси лідера – емоційна врівноваженість, незворушність, уміння залишатися холоднокрівним у будь-якій ситуації. Нервовий, істеричний – авторитетом не користується.

4. Винахідливість. Практичний інтелект, здатність до творчого вирішення завдань або креативність завжди підносили їх володаря в очах оточуючих. Люди охоче підкоряються розумному і винахідливому лідеру.

5. Підприємливість. Справжній лідер зобов'язаний бути підприємливим, енергійним і здатним на розумний, не авантюрний, ризик.

6. Відповідальність. Відповідальність і надійність, а також вірність даним обіцянкам – усе це з кращого боку характеризує людину, яка претендує на лідерство.

7. Самостійність. Підлеглі повинні бути впевнені, що їхній лідер абсолютно самостійний і незалежний у прийнятті рішень, що він не перекладає ні на кого відповідальність, не піддається тиску вищестоячого керівництва, якщо таке є, або обставин.

8. Наполегливість. Наявність у лідера чітких і розумних цілей, а також наполегливість в їх досягненні вкрай важливі. Однак існує тонка межа між наполегливістю і впертістю. Завзятість в очах оточуючих є великим плюсом, упертість – настільки ж великим мінусом.

9. Товариськість. Відлюдник і мізантроп ніколи не завоює любові і авторитет. Усі справжні лідери вмili бути приємними в спілкуванні. А однією зі складових цього мистецтва є здатність гідно оцінити іншого і своєчасно сказати йому про це. Адже пристрасне бажання здобути визнання власної цінності властиво всім.

10. Самодисципліна. Люди легко прощають собі самі різні слабкості, але відмовляють у цьому лідерам. Справжній лідер повинен бути прикладом для наслідування в побуті і на роботі.

З вищевикладеного матеріалу можна зробити такі висновки.

Лідер – людина, що відіграє ключову роль щодо спрямування, контролю та зміни діяльності інших членів групи по досягненні групових цілей. Бути лідером означає бути здатним внести найбільший внесок у досягнення спільної мети, допомогти іншим повірити в її досяжність і допомогти їм отримати задоволення від досягнутого.

Наявність у лідера чітких, сформованих професійних навичок і здібностей – впевнено функціонуюча, організована система, що має чітку ієрархію, функціонал та непохитну команду.

Виходячи з цього, можна сказати, що Україна знаходиться на стадії поки що тільки підготовки теоретичного базису та розробки системи організації лідерського розвитку задля сукупного розвитку держави на мікрорівні, розвиваючи такі макрофактори, як виховання лідера, що потім дозволить автоматично розподілити цю систему та підпорядкувати її під певну галузь на мікрорівні, як на державному поприщі, так і в приватному секторі.

#### Література:

1. *Алесинська Т. В.* Основи логістики. Навчальний посібник / Т. В. Алесинська. – М. : Вид-во ТРТУ, 2010. – 532 с.
2. *Карнаухов С. Б.* Логістичні системи / С. Б. Карнаухов. – М. ; 2009. – 325 с.
3. *Саркісов С. В.* Управління логістикою / С. В. Саркісов. – М. : ІНФРА-М, 2011. – 274 с.
4. *Щербанін Ю. А.* Основи логістики / Ю. А. Щербанін. – М. : Юніті; 2010. – 287 с.
5. *Черновалов А. В.* Логистика: современный практический опыт / А. В. Черновалов. – Минск : Изд-во Гревцова, 2012. – 368 с. – Серия “Бизнес от А до Я”.

*Надійшла до редколегії 21.10.2014 р.*

## ДЕРЖАВНА СЛУЖБА: АСПЕКТИ ТА ПРАКТИКИ

УДК 351

В. Е. ЛУНЯЧЕК

### ПРИЗНАЧЕННЯ КАДРІВ У СФЕРІ ОСВІТИ: ЗМІНА ПРОЦЕДУРИ ПОТРЕБУЄ РЕАЛЬНИХ КРОКІВ

*Розглянуто проблеми вдосконалення процедури призначення керівних кадрів у сфері освіти. Запропоновано алгоритми роботи із кадровим резервом і призначення на посаду керівників районних відділів (управлінь) освіти. Наголошено на необхідності розробки і нормативного закріплення стандарту керівника сфери освіти.*

**Ключові слова:** алгоритм, кадровий резерв, керівник, районний відділ (управління) освіти, освіта, підвищення кваліфікації, професійна підготовка, управління.

*The paper is devoted to advanced study of the problem of improving the procedure of leading personnel appointment in the education sphere. Algorithms for working with personnel reserve and appointment to the position of the head of local educational authority (department of education) have been proposed. The necessity for development and legal protection of the standard for the head of the education sphere is emphasized*

**Key words:** algorithm, district department (management) education, education, training, training, management.

Проблематику процедурної складової призначень керівних кадрів у сфері освіти розглянуто в серії робіт протягом 2007 – 2014 рр. Разом із тим, принципів змін у цьому процесі не відбулося. Рівень підготовки керівників освіти до професійної діяльності залишається низьким і має незадовільну тенденцію до поліпшення, що безпосередньо впливає на якість надання освітніх послуг в Україні як умови її економічного зростання. Зважаючи на переломний момент у розвитку держави, зміну керівних кадрів у вищому ешелоні освітньої влади, актуальним є детальне розроблення нових алгоритмів роботи з резервом і призначення керівних кадрів у сфері освіти, і елементів їх технологічного забезпечення.

У процесі підготовки запропонованої роботи було проаналізовано публікації, які стосуються поліпшення кадрового забезпечення управління освітою в Україні і за її межами.

Це роботи С. Байбородової щодо підготовки керівників освіти у Великій Британії; В. Береки про основи фахової підготовки магістрів з менеджменту освіти; М. Гриньової з підготовки магістрів управління навчальним закладом; І. Гришиної, Т. Сорочан та інших авторів щодо формування професійної компетентності директора школи; О. Зайченко, А.Єрмоли та ін. щодо модернізації діяльності начальників районних відділів освіти тощо [1–6; 11].

Аналізуючи попередні дослідження за запропонованою тематикою слід наголосити, що пропозиції щодо вимог до призначення керівних кадрів у сфері освіти України від інституційного до загальнодержавного рівня ми сформулювали в 2013 р. і оприлюднили у друкованих і електронних виданнях [7–8]. Обговорення матеріалів відбулося на “Освітньому порталі” – порталі громадських експертів у галузі освіти за сприяння Комітету з питань науки та освіти Верховної Ради України та фінансової підтримки Міжнародного Фонду “Відродження”. Однією з цілей цього проекту є активізація публічного діалогу громадськості з владою із актуальних питань функціонування освітньої системи [10]. В обговоренні зазначених матеріалів взяли участь відомі в Україні вчені і громадські діячі В. Бахрушин, В. Бєлий, І. Вєтров, В. Громовий, І. Лікарчук та ін.

Метою цієї роботи є обґрунтування алгоритмів роботи із кадровим резервом і призначення керівних кадрів у сфері освіти на районному (міському) рівні та розроблення певного інструментарію для забезпечення технологічної складової цього процесу.

Слід наголосити, що матеріали, представлені в цій роботі, отримані в процесі виконання науково-дослідної роботи за темою “Науково-методичне забезпечення соціальної складової реалізації державної політики сталого розвитку регіону органами публічної влади” в межах комплексного наукового проекту Національної академії державного управління при Президентіві України “Державне управління та місцеве самоврядування”.

Представлений інструментарій пройшов апробацію в роботі з начальниками районних (міських) відділів (управлінь) освіти (РВО (УО)) Харківської області і був розроблений за підтримки інформаційно-аналітичного відділу Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України

У процесі проведення дослідження було здійснено опитування керівників РВО (УО) Харківської області з кадрових питань і загальних проблем управління освітою. Частина матеріалів цього дослідження надається порівняно з результатами аналогічного опитування за 2010 р.

Цікаві результати отримано від респондентів щодо того, який рівень управління більше впливає на поліпшення управління якістю освіти (табл. 1).

Із матеріалів видно стійку тенденцію щодо збільшення впливу обласного рівня і практично вдвічі зменшення впливу з боку навчальних закладів. Зменшується також вплив держави на управління якістю освіти на місцевому рівні.

Таблиця 1

Ступінь впливу рівнів управління на поліпшення управління якістю освіти

№ з/п	Рівень управління	2010 р.	2014 р.
		% до тих, хто відповів	
1	Рівень держави	41	36
2	Рівень області	6	18
3	Рівень району (міста)	18	23
4	Рівень навчального закладу	35	14
5	Вагають відповіді	0	9

Було досліджено мотиви, що є основними при призначенні керівників у сфері освіти. Привертає увагу єдність точки зору респондентів щодо професійної складової у призначенні керівника на фоні зменшення так званої “політичної доцільності” (табл. 2).

Таблиця 2

Мотиви, що є основними при призначенні керівників РВО(УО) (загальна сума може перевищувати 100%, бо респонденти мали змогу обирати декілька варіантів відповідей )

№ з/п	Мотив	2010 р.	2014 р.
		% до тих, хто відповів	
1	Професійна компетентність	90	95
2	Політичні погляди	11	5
3	Приналежність до певної команди	0	14
4	Вагають відповіді	0	0
5	Інше	0	9

У процесі дослідження було підтверджено також, що з існуючою сьогодні процедурою призначення керівних кадрів у галузі освіти згідна тільки чверть керівників РВО (УО). У 2010 р. – 24%, у 2014 р. – 28%.

Разом з тим ми бачимо суттєву різницю щодо мотивації обійняти посаду керівника РВО (УО) (табл. 3). Суттєво зросла роль матеріальної і іміджевої складової призначення на посаду, безумовно позитивним є суттєве зростання бажання щось змінити в системі освіти.

Таблиця 3

Мотивація для призначення на посаду керівника РВО(УО) (загальна сума може перевищувати 100%, бо респонденти мали змогу обирати декілька варіантів відповідей )

№ з/п	Мотивація для призначення на посаду	2010	2014
		% до тих, хто відповів	
1	Матеріальна	5	18
2	Іміджева	37	73
3	Політична	26	9
4	Бажання щось змінити	58	82
5	Інше	0	5

Слід наголосити, що серед опитаних респондентів тільки 31 % вважає за необхідне наявність магістерського ступеня для призначення на посаду керівника РВО (УО). З них 43 % віддають перевагу спеціальності “Державне управління”, спеціалізація “Управління освітою”, 57 % спеціальності “Управління навчальним закладом”.

Зважаючи на реалії сьогодення, було з’ясовано точку зору керівників РВО (УО) щодо проведення люстрації в сфері освіти. 18 % опитаних вважає, що люстрація позитивно вплине на якісні зміни в освіті, 9 % – вагалися із відповіддю, 73 % – вважають, що нічого суттєво не відбудеться.

Виходячи із запропонованих нами у попередніх роботах вимог до керівників освіти всіх рівнів, було проаналізовано відповідність їм з боку начальників РВО (УО) Харківської області (табл. 4) [7].

Таблиця 4

Відповідність об’єктивних даних керівників РВО (УО) запропонованим орієнтовним вимогам (за результатами опитування 9.10.2014 р.)

<i>№ з/п</i>	<i>Вимоги до керівника</i>	<i>Пропонується</i>	<i>Факт (% до тих, хто відповів)</i>
1	Повна вища педагогічна освіта;	Обов’язково	100
2	Наявність магістерського ступеня за спеціальністю “Державне управління” або “Управління навчальним закладом”	Обов’язково	52
3	Загальний педагогічний стаж – 10 років	Обов’язково	33
4	Стаж роботи на керівних посадах в системі освіти – 3 роки	Обов’язково	62
5	Партійна приналежність	Безпартійний	62 % є членами певної партії.
6	Проходження професійного тестування з проблем менеджменту освіти	Результат понад 75 % правильних відповідей від запропонованих у тесті	36
7	Підтримка програми розвитку району (міста) з боку керівників навчальних закладів за результатами анонімого соціологічного опитування	Понад 50 % керівників навчальних закладів відповідного району (міста)	Не проводилось

За результатами проведених опитувань очевидна тенденція до необхідності подальшої професіоналізації управління освітою, що вимагає, в тому числі, суттєвих змін у процедурі призначення керівних кадрів РВО(УО).

Результати професійного тестування з проблем менеджменту освіти,



наведено в таблиці 4, свідчать, що рівень діючих керівників РВО (ВО) є незадовільним (36 %). Для оцінювання було використано тест, який розраховано на 90 хв. Тест складається із завдань, що об'єднані в такі блоки:

1. Нормативно-правовий.

*Приклади тестових завдань.*

1. Укажіть періодичність визначення Міністерством освіти і науки України змісту, форм й термінів державної підсумкової атестації.

- А. Щорічно.
- Б. Один раз на три роки.
- В. Один раз на п'ять років.
- Г. Один раз на десять років.

2. Орган самоврядування, який формується з представників органів виконавчої влади, підприємств, установ, навчальних закладів, організацій, окремих громадян з метою залучення громадськості до вирішення проблем освіти, забезпечення сприятливих умов ефективної роботи загальноосвітнього навчального закладу – це ...

- А. Батьківський комітет.
- Б. Педагогічна рада.
- В. Піклувальна рада.
- Г. Профспілковий комітет.

2. Науково-теоретичний.

*Приклади тестових завдань.*

1. Моніторинг якості освіти – це ...

- А. Установлення потенціалу об'єкта, його розрахунок у часі й просторі. Ззовні воно здається непрактичним, але якщо увявити собі певний об'єкт, на який воно розраховане, то ця визначальність стає очевидною.
- Б. Визначення магістральних шляхів і завдань розвитку об'єкта, що виникають на їх основі в часі і просторі.
- В. Пошук таких засобів впливу на людей, щоб вони свідомо, добровільно, без нагадувань і підказок докладали всіх зусиль для реалізації поставлених перед організацією завдань.
- Г. Спеціальна система збирання, оброблення, зберігання і поширення інформації про стан освіти, прогнозування динаміки і основних тенденцій її розвитку та розроблення рекомендацій для прийняття управлінських рішень стосовно підвищення ефективності функціонування освітньої галузі.

2. В який період ЮНЕСКО розроблено міжнародну стандартну класифікацію освіти (МСКО)?

- А. На початку 1970-х рр.
- Б. На початку 1980-х рр.
- В. На початку 1990-х рр.
- Г. На початку 2000-х рр.

## 3. Методичний.

*Приклади тестових завдань.*

1. Хто є засновником районного (міського) методичного кабінету (центру)?

- А. Місцеві органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування.
- Б. Обласна державна адміністрація.
- В. Обласна рада.
- Г. Міністерство освіти і науки.

2. Що є основним завданням педагогічного експерименту?

- А. Перевірка висунутої автором гіпотези.
- Б. Поліпшення умов навчально-виховного процесу.
- В. Поліпшення матеріально-технічної бази.
- Г. Перевірка методичної роботи.

## 4. Кадровий.

*Приклади тестових завдань.*

1. Підвищення кваліфікації відбувається не рідше ...

- А. Одного разу на два роки.
- Б. Одного разу на три роки.
- В. Одного разу на чотири роки.
- Г. Одного разу на п'ять років

2. Важливою складовою оцінки кадрів у системі освіти є ...

- А. Атестація педагогічних кадрів.
- Б. Медичний огляд педагогічних кадрів.
- В. Діяльність предметних методичних об'єднань.
- Г. Результативність роботи педагогічного колективу.

## 5. Фінансово-економічний.

*Приклади тестових завдань.*

1. Згідно із Законом України “Про освіту” передбачено, що держава забезпечує бюджетні асигнування на освіту в розмірі не меншому...

- А. 5 % національного доходу.
- Б. 7 % національного доходу.
- В. 10 % національного доходу.
- Г. 15 % національного доходу.

2. Формульний розрахунок Міністерства фінансів України щодо обсягу видатків на освіту включає розрахунок на утримання...

- А. Позашкільних навчальних закладів.
- Б. Дошкільних навчальних закладів.
- В. Методичних структурних підрозділів відділів (управлінь) освіти.
- Г. Централізованих бухгалтерій відділів (управлінь) освіти.

## 6. Інформаційно-комунікаційний.

*Приклади тестових завдань.*

1. Єдина державна електронна база з питань освіти (ЄДЕБО) – це ...

- А. Державний реєстр прикладного програмного забезпечення для потреб освіти.
- Б. Банк даних щодо атестації педагогічних працівників.

- В. Банк даних комп'ютерної техніки в закладах і установах освіти.
  - Г. Державний реєстр, із яким працюють системи автоматизації роботи приймальних комісій навчальних закладів.
2. Що таке аргумент функції Excel?
- А. Довід на користь тієї чи іншої функції.
  - Б. Відомості, які вказують, що саме повинна розраховувати функція.
  - В. Стандартна функція.
  - Г. Логарифмічна функція.

Кількість тестових завдань у блоках є нерівноцінною, але кратною п'яти. Це дозволяє конструювати тест залежно від посади, на яку призначається претендент. Уважається, що претендент отримав позитивну оцінку тоді, коли кількість правильних відповідей, як уже наголошувалося вище, дорівнює 75 %. Вище наведено приклади тестових завдань для діагностики й оцінювання професійної компетентності претендентів на посаду керівника районного (міського) відділу (управління) освіти. Повністю тестові завдання оприлюднені в навчальному посібнику “Педагогічний менеджмент” [9].

Детальний аналіз результатів професійного тестування довів, що найбільш обізнаними керівники РВО (УО) є з нормативно-правових питань – 53 %, хоча ситуація в цілому є незадовільною. Найбільш складними для них виявилися питання, пов'язані із постановою Кабінету Міністрів України № 1283 “Про затвердження порядку проведення моніторингу якості освіти”, питання затвердження освітніх стандартів, атестації навчальних закладів, зовнішнього незалежного оцінювання тощо.

Найнижчі показники були характерні для інформаційно-комунікаційного блоку – 22 %. Абсолютна більшість керівників показала відсутність відповідної компетентності.

Результати опитування по інших блоках теж висвітлили незадовільні результати. Керівники показали низький рівень обізнаності як з питань загального, так і галузевого менеджменту. Особливі складнощі викликали питання із використання системного підходу в управлінні освітою, ролі диверсифікації освіти і забезпечення якості освітніх послуг тощо. Аналіз матеріалів цього блоку довів також, що керівники РВО (УО) мало знайомі з класичними роботами з теорії управління освітою. У деяких випадках, як доводять відповідні опитування, поступаються керівникам загальноосвітніх навчальних закладів.

Вражаюче низькою є обізнаність з окремими аспектами методичної роботи і її нормативної складової. Так, тільки 47 % опитаних змогли відповісти, з ким засновник погоджує призначення завідувача районним (міським) методичним кабінетом тощо. Щодо процедури експериментальної діяльності в закладах освіти, то їх обізнаність знаходиться на рівні 5 – 10 %.

Як бачимо, зазначені показники свідчать про низький рівень базової

професійної підготовки керівників РВО (УО) і про відсутність ефективної системи підвищення кваліфікації цієї категорії управлінських кадрів.

Викликає також занепокоєність суттєва політична заангажованість керівників РВО (УО). 62 % з них належать до певної політичної сили.

Отже, нами розроблено низку алгоритмів, які дозволять поліпшити роботу із комплектування управлінськими кадрами.

Алгоритм роботи із кадровим резервом на посаду керівників РВО (УО), який за певних умов може бути адаптовано для керівників професійно-технічних, загальноосвітніх, дошкільних, позашкільних навчальних закладів, наведено в табл. 5.

Таблиця 5

## Алгоритм роботи із кадровим резервом на посаду керівників РВО (УО)

<i>№ з/п</i>	<i>Захід</i>	<i>Термін</i>	<i>Потрібно зробити</i>
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
1	Проведення дослідження серед вчителів із педагогічним стажем понад три роки на предмет їх спроможності до роботи на керівних посадах. Виділення групи для подальшого зарахування в резерв	Щорічно	1. Створити лабораторії управління закладами освіти при ІІІПО 2. Розробити методiku опитування зазначеної категорії працівників
2	Формування списків потенційного кадрового резерву	Щорічно	1. Доручити відділу кадрів Департаменту освіти і науки ОДА скласти списки на основі отриманих від лабораторії рекомендацій і характеристик з місця роботи потенційних претендентів. 2. Створити відповідну електронну базу даних
3	Направлення претендентів на посади на навчання в магістратуру за спеціальностями “Управління навчальним закладом”, “Державне управління в сфері освіти” тощо	Щорічно	1. Доручити відділам кадрів Департаменту освіти і науки ОДА разом із відділами кадрів РВО(УО)
4	Оновлення навчальних планів і програм магістратури із значним збільшенням практичної складової навчання	На момент початку реалізації проекту і періодично на момент акредитації спеціальності	1. Доручити зазначену роботу ВНЗ відповідного профілю 2. Організувати контроль і комунікацію із цієї проблеми з боку МОН

Продовження табл. 5

1	2	3	4
5	Внесення до бази даних кадрового резерву, як її складової, випускників магістратури за відповідною спеціальністю. 3 часом для внесення до кадрового резерву наявність магістерського ступеня повинно бути обов'язковою вимогою	Щорічно	1. МОН створити наскрізну базу даних на всіх рівнях управління освітою з функцією постійного оновлення інформації 2. МОН розмежувати права доступу до зазначеної бази даних і нормативно закріпити відповідну процедуру
6	Оновлення системи підвищення кваліфікації керівних кадрів за накопичувальною системою і введенням відповідних залікових книжок. Передбачити збільшення годин на стажування слухачів	На момент початку реалізації проекту і періодично на момент продовження ліцензії на відповідну діяльність	1. МОН допрацювати проект Закону України "Про освіту дорослих" 2. МОН створити модель урахування результатів підвищення кваліфікації при атестації керівних кадрів у сфері освіти 3. ППО оновити зміст і технології підвищення кваліфікації
7	Розробка Положення щодо призначення керівних кадрів у сфері освіти	2015 рік	1. МОН разом із відповідними державними і громадськими структурами

Суттєвих змін потребує і процедура призначення керівних кадрів у сфері освіти. Орієнтовний алгоритм цієї роботи представлено нами у табл. 6. Він також, як і попередній, при певних умовах може бути адаптований для керівників професійно-технічних, загальноосвітніх, дошкільних, позашкільних навчальних закладів.

Таблиця 6

Алгоритм призначення на посаду керівників РВО (УО)

№ з/п	Захід	Дії по виконанню і відповідальний
1	2	3
1	Створення кадрових комісій з урахуванням державно-громадських підходів до управління освітою і оновлення алгоритму їх роботи	1) Підготувати відповідний наказ МОН або відобразити основні підходи у новому Положенні щодо призначення керівників у сфері освіти; 2) Наказ Департаменту освіти і науки ОДА
2	Створення електронної бази даних "Резерв керівних кадрів освіти"	1) МОН; 2) Департаменти освіти і науки ОДА

Продовження табл. 6

1	2	3
3	Вибір потенційних кандидатур із бази даних “Резерв керівних кадрів освіти” (обов’язково)	Начальник відділу кадрів департаменту (управління) освіти відповідного рівня
4	Оприлюднення кандидатур на web-сайті відповідного органу управління освітою. У матеріалі обов’язковим є висвітлення відповідності особистих даних нормативним вимогам до кандидатів	Начальник відділу кадрів відповідного рівня після погодження із начальником управління освіти відповідного рівня
5	Проведення професійного оцінювання кандидатури з використанням спеціально розробленого тесту	Регіональний центр оцінювання якості освіти разом із Лабораторією управління закладами освіти ІППО
6	Проведення співбесіди із претендентами, які відповідають нормативним вимогам і отримали позитивну оцінку за результатами професійного тестування	Кадрова комісія відповідного рівня
7	Стажування 1 рік під керівництвом наставника	Департамент освіти і науки ОДА
8	Призначення за контрактом на 1 рік	Засновник за поданням ОДА
9	Аналіз роботи претендента за підсумками року	Лабораторія управління закладами освіти ІППО на основі спеціально розробленого інструментарію
10	Звіт на засіданні атестаційної комісії відповідного рівня	1. Звіт новопризначеного керівника з прямою трансляцією on-line/ 2. Заслуховування висновків лабораторії управління закладами освіти ІППО. 3. Підготовка висновку атестаційної комісії. 4. Оприлюднення результатів на web-сайті відповідного органу управління освітою
11	Призначення на 5 років	Засновник за поданням ОДА на підставі висновків атестаційної комісії
12	Призначення за безстроковим контрактом із атестацією керівника кожні 5 років	Засновник за поданням ОДА на підставі висновків атестаційної комісії

Виходячи з викладеного вище, можна зробити такі висновки. Існуюча сьогодні в Україні система професійної підготовки і призначення керівних кадрів у сфері освіти потребує динамічних змін і посилення уваги з боку МОН.

Нагальною потребою часу є розробка і нормативне закріплення стандарту керівника сфери освіти.

Запропоновані в роботі алгоритми роботи з кадровим резервом і призначення на посаду керівників РВО (УО) потребують широкого державно-громадського обговорення найближчим часом і їх нормативно-правового закріплення з боку МОНУ.

Запропоновані в роботі матеріали можуть бути використані для створення окремих нормативних документів: Положення щодо призначення керівних кадрів у сфері освіти України, Положення щодо професійного тестування керівних кадрів у сфері освіти, Положення про атестацію керівників у сфері освіти.

Підводячи підсумки, слід зазначити, що до подальших напрямків досліджень ми відносимо розроблення проектів документів, анонсованих у п.4 висновків.

#### Література:

1. *Байбородова С. В.* Подготовка руководителей образования в Великобритании / С. В. Байбородова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vestnik.yspu.or>.

2. *Берека В. Є.* Теоретико-методичні основи фахової підготовки магістрів з менеджменту освіти : автореф. дис. ... д.пед.н. : спец. 13.00.04 / В. Є. Берека. – К., 2008. – 42 с.

3. *Гриньова М. В.* Підготовка магістрів управління навчальним закладом – важливий шлях реалізації ідей Болонської конвенції / М. В. Гриньова, Н. В. Беляєва // Європейський вектор української освіти : зб. наук. пр. – Полтава : АСМІ, 2008. – С. 133–141.

4. *Гришина И. В.* Профессиональная компетентность директора школы. Теория и практика формирования : дис. ... д.пед.н. : спец. 13.00.08 / И. В. Гришина. – СПб., 2004. – 370 с.

5. *Зайченко О. І.* Наукові засади реформування управлінської діяльності районного відділу освіти в сучасних умовах : автореф. дис. ... к.пед.н. : спец. 13.00.01 / О. І. Зайченко. – К., 1998. – 21 с.

6. *Єрмола А. М.* Технологія планування управлінської діяльності в освіті (річний управлінський цикл) : наук.-метод. посіб. / А. М. Єрмола, О. Р. Суджик. – Х. : Курсор, 2004. – 251 с.

7. *Лунячек В. Е.* Призначення кадрів у сфері освіти: необхідність зміни процедури / В. Е. Лунячек // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2013. – № 1 (40). – С. 467–475.

8. *Лунячек В. Е.* Начальник районного управління освітою: штрихи до портрету [Електронний ресурс] / В. Е. Лунячек // Освітній портал. – Режим доступу : <http://education-ua.org>.

9. *Лунячек В. Е.* Педагогічний менеджмент : навч. посіб. / В. Е. Лунячек. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2014. – 507 с.

10. Освітня політика (портал громадських експертів) [Електронний ресурс] / Освітня політика. – Режим доступу: <http://education-ua.org/ua/>

11. Сорочан Т. М. Підготовка керівників шкіл до управлінської діяльності: теорія та практика : монографія / Т. М. Сорочан. – Луганськ : Знання, 2005. – 384 с.

*Надійшла до редколегії 20.10.2014 р.*

УДК 35.08

*Ю. В. КОНОТОПЦЕВА*

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОЦЕДУРИ ВСТУПУ НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ В УКРАЇНІ**

*Зроблено аналіз нормативно-правових засад процедури вступу на державну службу в Україні. Визначено обмеження щодо вступу на посади державної служби, основні положення спеціальної перевірки осіб, які претендують на зайняття посад державної служби. Охарактеризовано особливості вступу на державну службу залежно від групи посади. Розглянуто процедуру проведення конкурсу на зайняття вакантних посад, визначено його основні етапи.*

**Ключові слова:** державна служба, вступ, обмеження, конкурс, вакантні посади державної служби

*The analysis of the legal and regulatory framework procedures for entry into the public service in Ukraine has been made. Restrictions on entry to the public service, the basic provisions of the special examination of persons who apply for the civil service have been defined. Features of entry into the public service, depending on the group position have been provided. The procedure of the competition to occupy vacant positions, its main stages have been examined.*

**Key words:** public service, public, service admission, restrictions, competition.

Соціально-економічний і культурний розвиток України залежить від ефективності діяльності управлінського апарату, державних службовців, які покликані служити народу. Високий рівень професійної компетентності державних службовців дозволить прискорити позитивні темпи становлення в Україні демократичних основ державного управління, підвищить результативність проведення реформ. У цьому контексті важливим постає питання добору на державну службу осіб, які виконували принципи державної служби, сумлінно неупереджено та ефективно працювали на благо народу.



Правові аспекти регулювання проходження державної служби, зокрема організації вступу та проведення конкурсу розглядають Ю. Битяк, О. Воронько, С. Дубенко, Т. Желюк, В. Малиновський та ін. Однак зміни в законодавстві з питань державної служби актуалізують дослідження нормативно-правових аспектів вступу на державну службу.

Метою статті є аналіз нормативно-правових засад процедури вступу на державну службу в Україні.

Відповідно до Конституції України громадяни України користуються рівним правом доступу до державної служби. У Законі України від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI “Про державну службу” уточнено, що на державну службу мають право вступати громадяни України, яким виповнилося 18 років, що мають відповідний рівень професійної компетентності, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, які вільно володіють українською мовою [1].

Нормативно-правовими актами визначені обмеження щодо вступу на посади державної служби для осіб, які:

- за рішенням суду визнані недієздатними або дієздатність яких обмежена;
- мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку;
- відповідно до вироку суду позбавлені права займатися діяльністю, пов’язаною з виконанням функцій держави, або обіймати відповідні посади;
- піддавалися адміністративному стягненню за корупційне правопорушення протягом року з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили;
- можуть бути безпосередньо підпорядкованими або мати у безпосередньому підпорядкуванні близьких їм осіб, у зв’язку з виконанням повноважень близьким їм особам [1–3; 5].

Закон України “Про засади запобігання і протидії корупції” розтлумачує поняття “безпосереднє підпорядкування” як відносини прямої організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника, в тому числі через вирішення (участь у вирішенні) питань прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень, контролю за їх виконанням. До того ж, близькими особами вважаються чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний брат, рідна сестра, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням, а також особи, які спільно проживають, пов’язані спільним побутом і мають взаємні права та обов’язки [2].

Закон України “Про засади запобігання і протидії корупції” додатково до вищезазначених обмежень визначає осіб, які не можуть вступити на державну службу, що:

– займаються іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю;

– входять до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації) [2].

До моменту призначення на посаду державної служби громадяни України повинні припинити вищезазначені види діяльності, що не можуть бути суміщені з виконанням державноуправлінських функцій.

Стосовно осіб, які претендують на зайняття посад державної служби, за їх письмовою згодою у строк, що не перевищує п'ятнадцяти календарних днів, проводиться спеціальна перевірка. Ця перевірка проводиться в органі державної влади, в якому особа претендує на зайняття посади державної служби, спільно зі спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції та центральними органами виконавчої влади за такими напрямками:

– Міністерством внутрішніх справ України та Міністерством юстиції України перевіряються відомості щодо притягнення особи до кримінальної відповідальності, в тому числі за корупційні правопорушення, наявності судимості, її зняття, погашення; факту, що особа піддана, піддавалася раніше адміністративним стягненням за корупційні правопорушення; поширення на особу заборони займати відповідну посаду, передбаченої положеннями Закону України “Про очищення влади”;

– Міністерством доходів і зборів України – щодо достовірності відомостей, зазначених у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру; наявності в особи корпоративних прав;

– Міністерством охорони здоров'я України, структурним підрозділом обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації щодо стану здоров'я,

– Міністерством освіти і науки України, структурним підрозділом обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації відомостей про освіту, наявності наукового ступеня, вченого звання, підвищення кваліфікації [4].

У випадку встановлення за результатами спеціальної перевірки відомостей про кандидата, які не відповідають установленим законодавством вимогам для зайняття посади, керівник органу державної влади відмовляє кандидату у призначенні на посаду.

Відповідно до Закону України від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI “Про державну службу” вступ особи на державну службу здійснюється шляхом призначення залежно від групи посади:

– політичні та патронатні посади – без обов’язкового проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби. Такий підхід стосується політичних посад державної служби, що належать до групи I – посади керівника, заступників керівника державного органу, членів державного колегіального органу, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, та їх апарату, органу влади Автономної Республіки Крим та його апарату; голови, заступників голови місцевої державної адміністрації.

До патронатних посад державної служби належать посади помічників, радників, уповноважених, представників Президента України, працівників патронатних служб Голови Верховної Ради України, посади помічників і радників Голови Верховної Ради України, помічників і радників Прем’єр-міністра України, працівників патронатних служб членів Кабінету Міністрів України та ін.

– кар’єрні посади – за результатами конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби. Цей підхід стосується посад державної служби груп II, III, IV і V – посади керівників, заступників керівників самостійних та структурних підрозділів державного органу, юрисдикція якого поширюється на всю територію України, місцевої державної адміністрації; керівників, заступників керівників державного органу, юрисдикція якого поширюється на територію однієї чи кількох адміністративно-територіальних одиниць, та його апарату; посади в державному органі, які передбачають здійснення керівних функцій та функцій з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, розроблення, експертизи та/або редагування проектів нормативно-правових актів та ін.

Для всіх груп посад державної служби нормативно-правовою базою визначені вимоги до рівня професійної компетентності особи, яка претендує на зайняття посади державної служби, що включають мінімальні загальні вимоги до освітньо-кваліфікаційного рівня та досвіду роботи. Спеціальні вимоги до досвіду роботи, вимоги до напряму підготовки (отриманої особою спеціальності) та інші вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби, визначаються керівником державної служби відповідно до затверджених ним профілів професійної компетентності посад.

Конкурс – це змагання між кількома кандидатами на посаду державної служби за встановленими правилами, що має на меті визначення найкращого серед претендентів. Конкурс є соціально-правовим методом оцінювання ділових якостей претендентів, у основі якого лежать демократичні принципи об’єктивності, гласності, порівняльності та змагальності. Конкурс є основним засобом реалізації громадянами конституційного права на доступ до державної служби [8, с. 85-86]. Науковці у сфері управління персоналом зазначають, що проведення конкурсу сприяє: підняттю престижу посади; залученню більшої кількості кандидатів; підвищенню об’єктивності рішення про прийом на роботу; демократизації та відкритості управління персоналом;

впровадженню нових технологій кадрової роботи; інтенсифікації збору персональної інформації з метою виявлення сильних та слабких сторін кандидатів [6].

Проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби груп II, III, IV і V регламентовано Законом України від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI “Про державну службу” та Наказом Національного агентства державної служби України “Про затвердження Типового порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби”. О. Єфремова виділяє такі принципи конкурсу на заміщення посад державної служби: об’єктивності та неупередженості; змагальності; підконтрольності; ефективності; оперативності. Основним принципом проведення конкурсу є принцип об’єктивності та неупередженості оцінки. Значення цього принципу полягає у тому, що виключається будь-який вплив на ухвалення рішення конкурсною комісією, посадові особи не мають права проявляти свою зацікавленість ходом чи результатом проведення конкурсу. Принцип змагальності є проявляється у тому положенні, що конкурс проводиться тільки за наявності не менше двох кандидатів. Оголошується про проведення повторного конкурсу, якщо тільки одна особа подала заяву про участь у конкурсі. Принцип підконтрольності втілюється в зовнішньому контролі органів і посадових осіб, що проводять конкурс і визначають його переможця та можливості оскаржити рішення та поведінку посадових або службових осіб. Принцип ефективності або неформальності, який полягає в тому, що державний орган повинен діяти своєчасно та не формалізувати процедуру конкурсу, а також використовувати доцільні засоби для досягнення основної мети – виявлення найдостойнішого з кандидатів. Принцип оперативності, який полягає в тому, що регламентовані строки, які застосовуються в конкурсній процедурі, не повинні затягуватися, як наприклад, рішення конкурсної комісії про відбір кандидатів, остаточне рішення керівника державного органу [7].

Законодавством визначено процедуру проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби, що включає проведення основних етапів:

1. Створення конкурсної комісії;
2. Оприлюднення інформації про вакантні посади державної служби та оголошення про проведення конкурсу;
3. Прийняття та розгляд документів щодо участі в конкурсі;
4. Проведення іспиту (тестування);
5. Проведення співбесіди та відбір кандидатів;
6. Підведення підсумків.

Етап 1. Створення конкурсної комісії. Конкурс на зайняття вакантних посад державної служби груп II, III, IV і V проводить утворена керівником державної служби конкурсна комісія у складі не менше п'яти осіб. До її складу голова комісії (керівник апарату), секретар комісії (працівник служби персоналу), члени комісії (працівники служби персоналу, юридичної служби,

інші державні службовці державного органу, у тому числі з інших державних органів, а також експерти з числа фахівців у відповідній сфері).

Етап 2. Оприлюднення інформації про вакантні посади державної служби та оголошення про проведення конкурсу. Інформація про проведення конкурсу оприлюднює на інтегрованому веб-сайті Національного агентства України з питань державної служби, на офіційному веб-сайті відповідного державного органу та поширює його через інші засоби масової інформації не пізніше як за місяць до проведення конкурсу. У цьому оголошенні обов'язково зазначаються найменування і місцезнаходження державного органу, назва посади державної служби, підгрупа посади, посадові обов'язки, умови оплати праці, вимоги до освітньо-кваліфікаційного рівня, досвіду роботи, інформація щодо строковості призначення на посаду, перелік документів, необхідних для участі в конкурсі, та строк їх подання, дата і місце проведення конкурсу, контакти відповідальної особи, яка надає додаткову інформацію з питань проведення конкурсу.

Етап 3. Прийняття та розгляд документів щодо участі в конкурсі. Усі бажані взяти участь у конкурсі обов'язково подають такі документи: заяву про участь у конкурсі, згода на обробку персональних даних, згода на проведення спеціальної перевірки, копію документа про вищу освіту, особову картку, декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік, копію трудової книжки. Також на розгляд конкурсної комісії можна подавати додаткові документи, що свідчать про рівень професійної кваліфікації кандидата, наприклад, характеристики, рекомендації, свідоцтва, сертифікати про підвищення кваліфікації тощо.

На цьому етапі служба персоналу перевіряє подані документи на відповідність їх встановленим вимогам щодо прийняття на державну службу. Якщо документи не відповідають встановленим вимогам або подано недостовірні відомості, за рішенням голови конкурсної комісії кандидат до участі в конкурсі не допускається.

Етап 4. Проведення іспиту (тестування). Один раз на два роки керівник державної служби затверджує програму іспиту (тестування). Програма іспиту (тестування) передбачає тестові завдання на знання: Конституції України; Закону України “Про державну службу”; Закону України “Про засади запобігання і протидії корупції”; законодавства з урахуванням специфіки функціональних повноважень відповідного державного органу та його структурного підрозділу.

Іспит (тестування) складається письмово за тестовими завданнями, які пропонуються кандидату за його вибором протягом 60 хв. Після написання тесту конкурсна комісія оцінює у відсотковому еквіваленті: від 90 % та вище – відмінно; від 80 % до 89 % – дуже добре; від 65 до 79% – добре; від 54% до 64% – задовільно; до 54 – незадовільно. Кандидати, які набрали менше 54 %, вважаються такими, що не склали іспит (тестування) і не проходять для етапи проведення конкурсу.

Етап 5. Проведення співбесіди та відбір кандидатів. Співбесіда з кандидатами на зайняття посади державної служби проводиться конкурсною комісією із залученням керівників відповідних структурних підрозділів з метою виявлення знань, умінь та навичок, що необхідні для результативного виконання завдань та обов'язків на вакантній посаді. Після проведення співбесіди конкурсна комісія простою більшістю голосів за результатами іспиту (тестування) та співбесіди з кандидатами на зайняття посад державної служби здійснює відбір для зайняття посад державної служби.

Етап 6. Підведення підсумків. Рішення про призначення на посаду державної служби приймається керівником державної служби за результатами конкурсу та після проведення спеціальної перевірки. Інформація про переможця конкурсу оприлюднюється не пізніше трьох робочих днів після підписання протоколу засідання конкурсної комісії на офіційному веб-сайті відповідного державного органу.

З метою підтвердження відповідності рівня професійної компетентності державного службовця вимогам профілю професійної компетентності відповідної посади державної служби керівник органу державного управління може встановити випробування при призначенні на посаду державної служби груп II, III, IV і V. Строк випробування встановлюється від 60 до 120 календарних днів. Результат такого випробування може бути: позитивним – успіх випробування та продовження державним службовцем обіймання посади; негативним – звільнення державного службовця з посади державної служби (в такому разі державний службовець повинен бути попереджений про звільнення не пізніше ніж за сім календарних днів).

Службові відносини особи, яка вступає на державну службу вперше, розпочинаються з дня складення присяги, яка підписується та виголошується у присутності державних службовців самостійного структурного підрозділу, представників служби персоналу та керівника державної служби.

Аналіз нормативно-правової бази показує, що процес вступу на державну службу чітко регламентований: визначені обмеження щодо вступу на державну службу, порядок вступу на державну службу залежно від посади, проведення конкурсу. Відповідно до законодавства конкурс на зайняття вакантних посад державної служби передбачає складення іспиту (тестування) та проведення співбесіди з особою, яка претендує на зайняття посади державної служби. Програма іспиту містить тестові завдання з основ законодавства України, то цей метод оцінки може дати уявлення про теоретичну підготовку кандидата, його рівень знань основ державного управління та державної служби України. Інші складові професійної компетентності кандидата на посаду державної служби як уміння та навички, можна оцінити при проведенні співбесіди з кандидатом. Тому в цьому напрямку повинна бути посилена робота служб персоналу з іншими членами конкурсної комісії в напрямку розробки таких питань, ситуаційних завдань, які б максимально виявили інтелектуальні та морально-психологічні здатності кандидата, його спроможність до виконання посадових обов'язків.

## Література:

1. Про державну службу : Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 4. – Ст. 115.
2. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07 квітня 2011 р. № 3206-VI // ВВР України. – 2011. – № 40. – ст.404
3. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців : постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 169 // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 8. – С. 155.
4. Про Порядок проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування : Указ Президента України від 25 січня 2012 р. № 33/2012 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 8. – Ст. 28.
5. Про затвердження Типового порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби : Наказ Національного агентства державної служби України від 05 березня 2012р. № 43 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 36. – С. 284.
6. *Базаров Т. Ю.* Управление персоналом / Т. Ю. Базаров, Б. Л. Еремин. – М. : ЮНИТИ, 2003. – 560 с.
7. *Єфремова О. П.* Принципи здійснення конкурсу в державній службі України / О. П. Єфремова // Державне управління: удосконалення та розвиток [Електронне видання]. – 2011. – №1. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua>.
8. *Малиновський В. Я.* Державна служба: теорія і практика : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – 160 с.

*Надійшла до редколегії 11.11.2014 р.*

УДК 351.83

*А. О. КАРАПЕТЯН*

## **УДОСКОНАЛЕННЯ КАДРОВО-МОТИВАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ**

*Проаналізовано вплив змін, обумовлених запровадженням положень Болонської декларації в національну систему вищої освіти, на мотивацію академічного складу. Розроблено кадрово-мотиваційний механізм управління системою вищої освіти України, в основі якої лежить урахування професійних і персональних пріоритетів. Запропоновано зовнішні стимули, спрямовані на підсилення мотивації професорсько-викладацького складу.*

**Ключові слова:** внутрішня мотивація, зовнішня мотивація, академічний склад, зовнішній стимул, Болонський процес.

*The article has studied the influence of changes connected with Bologna declaration implementation into the higher education system of Ukraine on academic staff motivation. The staff and motivation mechanism of state governance of higher education system has been designed, which takes into account professional and personal strengths of academic staff. External incentives aimed at enhancing academic staff motivation have been offered.*

**Key words:** intrinsic motivation, extrinsic motivation, academic staff, incentive, Bologna process.

Кадрово-мотиваційний механізми є надзвичайно важливою складовою державного управління реформуванням системи національної вищої освіти. Відсутність інструментарію, конкретних розроблених науково обґрунтованих методів запровадження змін може викликати ризик того, що реформи системи вищої освіти, які запроваджуються, не призведуть до реальних перетворень, залишаючись у формальній площині. Тому нашим завданням є вдосконалення інструментів і методів кадрово-мотиваційного механізму з метою підвищення ефективності впровадження положень Болонської декларації в вищу школу України.

Реформування системи вищої освіти в Україні, запровадження певних змін, пов'язаних з її наближенням до європейських стандартів, є вимогою сьогодення та запорукою конкурентоздатності національної освіти. Запровадження змін завжди впливає на мотивацію персоналу. Умотивований персонал є більш продуктивним і креативним, у той час як невмотивований – неохоче робить свій внесок у роботу організації.

Вивченням проблем розвитку кадрового потенціалу вищих навчальних закладів займалися такі вчені: К. Астахова, М. Дудка, В. Луговий, Т. Моїсєєва, С. Сисоєва та ін.

Поряд із цим, необхідно зауважити, що проблема мотивації академічного складу ВНЗ не була предметом наукового дослідження, що обґрунтовує актуальність даної теми.

Мета статті – запропонувати шляхи вдосконалення кадрово-мотиваційного механізму системою вищої освіти України в умовах запровадження положень Болонської декларації.

Проведення Болонських реформ в Україні, реструктуризація системи вищої освіти передбачали радикальні зміни в освітньому процесі, які запроваджуються попри важке фінансове становище, в якому перебувають ВНЗ. Одним з результатів цих змін є вимоги, поставлені перед викладацьким складом, по-перше, перехід від навчання, зорієнтованого на викладача, до студентоцентрованого навчання, по-друге, залучення до досліджень у більшому ступені, ніж раніше. В Україні, як і в усьому світі, поява так званої



“економіки знань” зробила створення знань головною функцією існування університетів. Прагнучи дістати більше національне та міжнародне визнання, ВНЗ, які раніше були, головним чином, навчальними закладами, намагаються перетворитися на заклади, головною функцією яких повинно стати дослідження. Наміри держави перетворити ВНЗ на потужні наукові центри задекларовані на законодавчому рівні. Так, створення дослідницьких університетів значиться одним з завдань з модернізації вищої освіти в Національній стратегії вищої освіти на 2012 – 2021 рр. [6, с. 14], Закон України “Про вищу освіту” від 01.07.2014 р. регулює умови надання статусу та особливості функціонування дослідницьких університетів, якими визначаються національні вищі навчальні заклади, що забезпечують проривний розвиток держави в певних галузях знань за моделлю поєднання освіти, науки та інновацій, що сприяє її інтеграції у світовий освітньо-науковий простір, мають визнані наукові здобутки [1]. Распорядження КМУ № 1728-р від 27 серпня 2010 р. “Про затвердження плану заходів щодо розвитку вищої освіти на період до 2015 р.” [3] та постанова КМУ № 163 від 17 лютого 2010 р. “Про затвердження Положення про дослідницький університет” визначає порядок надання національному університету статусу дослідницького (підтвердження або позбавлення такого статусу), основні засади його діяльності, особливості кадрового забезпечення, фінансування, матеріального забезпечення наукових і науково-педагогічних працівників, права та обов'язки дослідницького університету [2]. Водночас, наголос робиться на підтримці наукової та інноваційної діяльності, проведенні принципово нових наукових досліджень, обґрунтованого і послідовного запровадження нових науково-педагогічних технологій, раціональних і ефективних підходів до організації наукової та інноваційної діяльності в освіті, які визначаються запорукою ефективного реформування освітньої сфери [6, с. 27]. Це, в свою чергу, приводить до зміни вектора професійної діяльності академічного складу ВНЗ: більш активне залучення до наукової діяльності, використання нових методів навчання через науку, приведення пріоритетних напрямів наукових досліджень у відповідність з сучасними вимогами регіону та країни.

Але, не зважаючи на доцільність і стратегічну виваженість запропонованих кроків, можна констатувати негативне ставлення до цих вимог, які пояснюють такі причини:

- гострий дефіцит часу на дослідницько-інноваційну діяльність унаслідок навчального навантаження в розмірі 500 – 900 год. на рік;

- неконкурентоспроможна заробітна плата у ВНЗ приблизно дорівнює середній в економіці, поступається сферам фінансової діяльності, промисловості, транспорту та зв'язку;

- вимушені неодноразові сумісництва, які також зумовлюють брак часу на дослідницько-інноваційну роботу [5].

Закон України “Про вищу освіту” від 01.07.2014 р. намагається вирішити першу з вищезазначених проблем скороченням навчального навантаження до 600 год. на рік [1].

Інтерес представляє дослідження, проведене Мартою Шоу в рамках проекту OECD в травні 2010 р. Було проведено інтерв'ю з представниками фокус-групи, до складу якої входили 39 осіб (32 особи – представники професорсько-викладацького складу, 7 – особи, які займають ключові адміністративні посади у ВНЗ). Метою інтерв'ю було зібрати інформацію щодо поглядів представників академічного складу на характер їх професійних обов'язків, інституційних змін, професійної відповідальності, мотивації у роботі. Було з'ясовано, що академічний склад ВНЗ в Україні опинився у своєрідній пасці численних та іноді суперечливих вимог, спричинених недостатнім фінансуванням, з одного боку, та національними зобов'язаннями підвищити якість вищої освіти – з іншого. Завдяки контент-аналізу були виокремлені три суперечливі теми.

1. Співробітники повинні робити більше досліджень, але їх заробітна плата заснована на навчальному навантаженні.

Опитувані повідомили про значний тиск щодо проведення досліджень, починаючи з часу приєднання України до Європейського простору вищої освіти. Переважна кількість учасників (75 %) зазначили, що вони здійснюють або зазнають тиск проводити більше досліджень, а 85 % опитуваних пояснювали збільшення тиску приєднанням до Болонського процесу. Підкреслено також той факт, що вони не отримують винагородження за дослідження, та вважають важким поєднувати проведення досліджень з навчальним навантаженням, на основі якого вони отримують заробітну плату. Ця ситуація ускладнюється недостатнім, на думку опитуваних, її розміром, що зумовлює необхідність з боку академічного складу пошуку додаткового працевлаштування (сумісництва, надання освітніх послуг за межами вишу) [10, с. 81–83].

2. Працівники вишів вважають суттю їх праці викладання, в той час як гарантія зайнятості пов'язана з проведенням досліджень.

Незважаючи на занепокоєння навчальним навантаженням, викладання є найголовнішим джерелом задоволення для респондентів. Описуючи сутність своєї праці, опитувані розповідали тільки про викладання, їм треба було нагадувати про проведення досліджень. Це дозволяє зробити висновок про добре розвинену культуру викладання в українських ВНЗ та відчуття відповідальності за результати. Однак гарантія зайнятості залежить здебільшого від досліджень, ніж від високої якості викладання. Основною причиною тиску, на якій наголошували респонденти, є короткострокові трудові контракти. Необхідність проводити більше досліджень підсилюється двома факторами. По-перше, зниження кількості абітурієнтів, яке передбачається внаслідок демографічних змін у зв'язку з низьким коефіцієнтом народжуваності на початку 1990-х рр. неминуче призведе до скорочення штату працівників вишів. По-друге, одним з критеріїв підтримки високого рівня акредитації університету є наявність достатньої кількості працівників з науковими ступенями. Відповідно, просунення персоналу, головним чином, залежить від отримання наукового ступеня і наявності опублікованих наукових праць [10, с. 83–84].

3. Першочергове значення має кількість, а не якість досліджень. Більшість дослідницьких робіт публікується у збірках, які видаються університетами в місцевості, де працює дослідник. Тому дослідження рідко стають відомими міжнародній науковій спільноті. Констатують також низькі вимоги рецензентів щодо якості наукового матеріалу, який приходить до публікації. Це, наряду з браком часу на дослідження є демотивуючими факторами до проведення якісних досліджень [10, с. 85–87].

На нашу думку, виокремлені вище факти є свідченням існування проблем, пов'язаних з переорієнтуванням вищої освіти на дослідження. Наступні причини відіграють вирішальну роль у гальмуванні процесу реформування та пояснюють негативне ставлення до нього з боку академічного складу:

1) відсутність стимулювання. На нашу думку, адаптація національної системи освіти до вимог Болонського процесу, приведення її у відповідність до європейських стандартів потребує розробки нової системи мотивації та безперервний розвиток працівників вишів.

2) неефективність використання фінансових ресурсів на наукову діяльність. В Україні в 2012 р. функціонувало 1208 наукових організацій, з яких 351 (29 %) – національні академії наук, 176 (15 %) – сектор вищої освіти. У наукових організаціях за основною діяльністю працює 15 тис. (18%) кандидатів наук (з загальної кількості 88 тис.) та 4,5 тис. (29 %) докторів наук (з загальної кількості 16 тис.). Цікаво, що кількість кандидатів і докторів наук, які працюють у ВНЗ, значно перевищує (64 тис. (73 %) і 11 тис. (70 %) відповідно). Теж саме стосується кількості аспірантів та докторантів – 85 % аспірантів і 81 % докторантів навчаються у ВНЗ. Ефективність підготовки аспірантів і докторантів у ВНЗ у 2 – 2,5 рази вища, ніж у наукових установах. Незважаючи на це, на ВНЗ припадає менше 7 % фінансування наукових і науково-дослідних робіт [5].

Негативним явищем є те, що вартість підготовки одного фахівця у ВНЗ за державним замовленням не включає видатків на наукову та науково-технічну роботу, що унеможлиблює підготовку студентів на базі досліджень, що є сучасною європейською тенденцією.

Існує необхідність переглянути питому вагу, яку займає фінансування наукової та науково-технічної роботи (3,5 % від загальних видатків на утримання ВНЗ порівняно з 31 % від вартості підготовки одного студента в країнах ОЕСР у 2010 р., 34 % – у 21 країні ОЕСР, що є членами ЄС) [10].

Так, ураховуючи негативний вплив зовнішніх чинників на впровадження реформи, перенесення найбільших складнощів на адміністративний склад може бути неефективним. В умовах недостатнього фінансування існує ризик формального, а не реального проведення реформи, яка не змінить сутність існуючої системи за рахунок зусиль, які б могли бути використані набагато продуктивніше.

Необхідним вважаємо розробку механізмів як внутрішньої, так і зовнішньої мотивації працівників ВНЗ (рисунок).

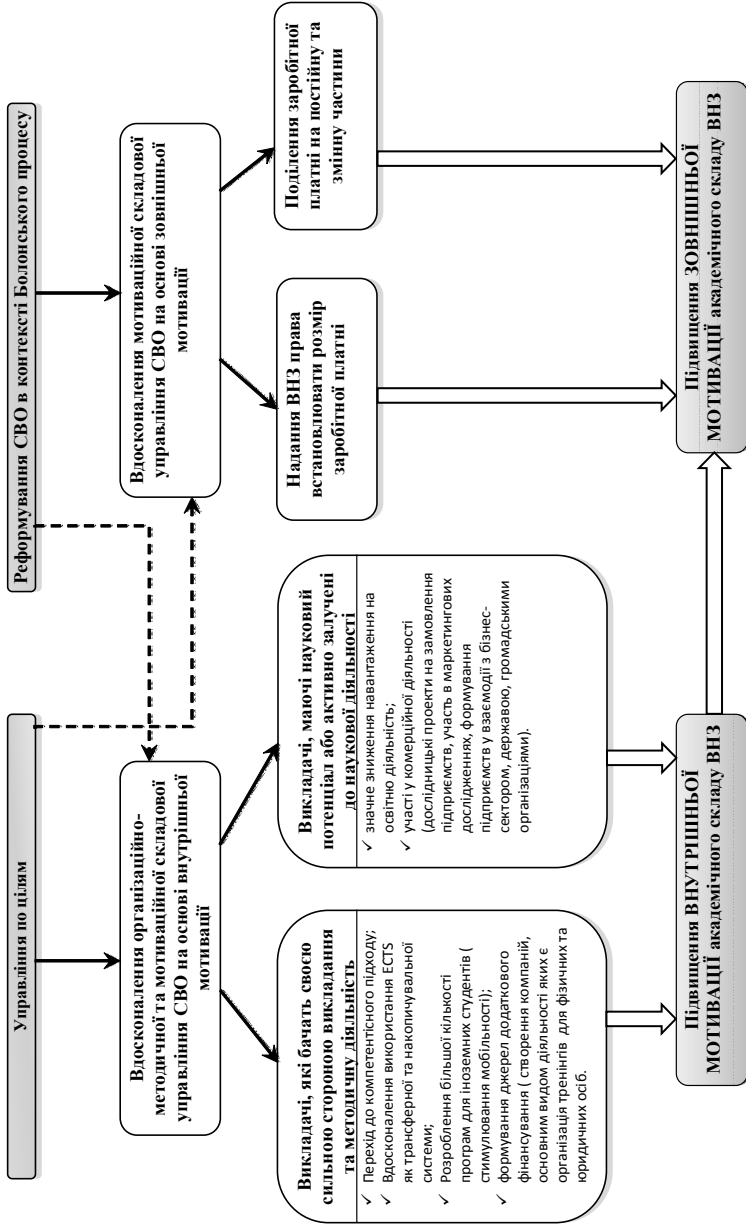


Рисунок. Удосконалення мотиваційної складової управління системою вищої освіти України

Погоджуємося з Ю. Ребриним, який зазначає, що розуміння змісту та переконаність з'являється в тому випадку, коли є ідея, цілі та задачі. Сама діяльність сприймається як гідна та доцільна. При цьому створюється конкретний стан, який визначає спрямованість дій, а поведінка стає результатом відповідної внутрішньої настанови [7].

Внутрішньо мотивована поведінка здійснюється заради себе самої і не може бути лише засобом досягнення зовнішньої цілі [4, с. 103].

Зовнішній мотив актуалізується тоді, коли головною причиною поведінки є отримання чогось, що знаходиться поза цією поведінкою, поза цією діяльністю [4, с. 103]. Зовнішня мотивація може бути використаною в двох напрямках: як стимул при очікуванні переваг – принцип надії; як засіб тиску при очікуванні недоліків – принцип страху. Зовнішня мотивація має безпосередній вплив на поведінку, але ефективність її дій обмежена, доки її сприймають в якості стимулу або тиску [7].

З точки зору роботи над внутрішньою мотивацією важливо проаналізувати нематеріальні стимули, які підвищують ефективність роботи; і в той же час стимули, які знижують її ефективність.

Беручи до уваги особливості національної системи освіти, її спрямованість на викладання в більшій мірі, ніж на проведення наукової роботи, а також результати дослідження, проведеного Мартой Шоу в рамках проекту OECD в травні 2010 р., можна зробити висновок про ті аспекти роботи, які складають внутрішню мотивацію викладача.

Уважаємо, що дану проблему може бути вирішено за допомоги урахування природних здібностей і схильностей академічного складу при розподілі навчального навантаження та умовне поділення представників академічного складу на дві підгрупи.

Першу групу формуватимуть викладачі, які бачать своєю сильною стороною викладання та здійснення методичної діяльності. Крім викладання робота представників даної групи бути спрямована на методичне забезпечення процесу наближення національної системи вищої освіти до вимог Болонського процесу, викладених у Законі “Про вищу освіту” [1]. Вважаємо, що змістом роботи викладачів, залучених до методичної діяльності, може стати вдосконалення таких інструментів:

- здійснення переходу до компетентісного підходу, розробка засобів діагностики, які базуються на результатах навчання;

- удосконалення використання ECTS як трансферної та накопичувальної системи, в якій присудження ECTS базується на результатах навчання та навантаженні студента;

- розроблення більшої кількості програм для іноземних студентів, стимулювання таким чином академічної мобільності;

- розробка/вдосконалення процедур з внутрішнього забезпечення якості вищої освіти.

Крім цього, можливим завданням представників даної групи може стати участь у формуванні джерел додаткового фінансування через створення на території ВНЗ підприємств, основним видом діяльності яких є організація тренінгів та семінарів як для фізичних, так і для юридичних осіб (через налагодження з боку керівництва взаємодії з бізнес-сектором, маркетинг ВНЗ тощо).

Другу групу формуватимуть викладачі, які мають науковий потенціал або активно залучені до наукової діяльності. Представники даної групи можуть бути залученими до наукових досліджень у рамках тематики кафедр, на яких вони працюють, координації наукової діяльності студентів та аспірантів, до роботи, спрямованої на стимулювання наукового потенціалу студентів вищого навчального закладу. Необхідною умовою для цієї групи повинно стати значне зниження навантаження на освітню діяльність, розробка критеріїв оцінювання їх діяльності.

Дана група, як і перша, також може бути залученою до участі вкомерційної діяльності (дослідницькі проекти на замовлення підприємств, участь в маркетингових дослідженнях, формування підприємств у взаємодії з бізнес-сектором, державою, громадськими організаціями).

Запровадження багатоканального фінансування надасть можливість для додаткового фінансового стимулювання викладачів ВНЗ, і таким чином також прийтиме росту їх зовнішньої мотивації.

Не можна недооцінювати важливість зовнішніх мотиваторів, серед яких чільне місце займає рівень заробітної плати професорсько-викладацького складу. Надання ВНЗ права встановлювати розмір заробітної платні для співробітників на законодавчому рівні є важливим аспектом організаційної автономії ВНЗ, особливо необхідним за сучасних умов, коли заробітна плата викладачів не є конкурентоспроможною порівняно з винагородження робітників інших секторів економіки. Низький рівень заробітної плати може стати суттєвою перешкодою до формування якісного викладацько-професорського корпусу. Як відмічає М. Самодурова, низький рівень заробітної плати академічного складу обумовлений, значною мірою, високою еластичністю заміни викладацької праці: висококваліфікована викладацька праця може бути замінена менш кваліфікованою [8, с. 20]. Це є неприпустимим для суспільства, яке вважає освіту гарантом суспільного розвитку, рушійною силою розвитку структурно-інноваційної моделі економічного зростання. Саме тому можливість використання фондів додаткового фінансування для фінансового стимулювання викладачів може стати ефективним інструментом удосконалення кадрово-мотиваційного механізму управління системою вищої освіти в Україні.

Вважаємо, що запровадження системи заробітної плати, яка передбачає поділення на постійну та змінну частину може стати інструментом стимулювання професорсько-викладацького складу. Ефективність вищезазначеного інструменту залежить від виконання таких умов:

- представники академічного складу мають усвідомлювати, що заробітна платня є пов'язаною з результатами їх діяльності;
- на думку викладачів, змінна частина є вагомою в заробітній платні;
- змінна частина достатньо велика для того, щоб впливати на результати діяльності викладачів;
- працівники вважають систему оцінки результатів діяльності академічного складу справедливою; критерії оцінювання є прозорими та зрозумілими;
- існує великий рівень довіри між адміністрацією та працівниками [9].

Але необхідно пам'ятати, що доки ключові актори, а саме держава, керівництво ВНЗ не будуть переконані в доцільності впровадження змін, і конкретні дії та механізми не стануть затвердженими на нормативно-правовому рівні, не будуть виокремлено центри відповідальності, ефективність реформування мотиваційного механізму управління системою вищої освіти буде низькою.

Таким чином, реформування системи вищої освіти України відбувається за кризових умов. Це може мати негативні наслідки для національної вищої школи, які можуть бути виражені у зниженні мотивації академічного складу, віртуальності управління реформуванням галузі. Прогресивність положень прийнятого Закону “Про вищу освіту” та підзаконних актів має супроводжуватись чітко розробленими механізмами реалізації реформ в освітній галузі, стратегіями мотивації персоналу з урахуванням принципів менеджменту змін. Розробка кадрово-мотиваційного механізму управління системою вищої освіти України, в основі якої лежить урахування професійних і персональних пріоритетів, має послабити тиск на кадровий склад ВНЗ, пов'язаний з інтенсифікацією наукової діяльності у вищих, та стимулювати формування методичного підґрунтя запровадження інструментів Болонського процесу. Водночас, нова система мотивації здатна повернути більшу кількість дослідників до наукової діяльності. Ці інструменти внутрішньої мотивації підсилені зовнішніми стимулами у вигляді участі в комерційній діяльності ВНЗ, запровадження змінної складової заробітної плати, спрямовані на підсилення мотивації професорсько-викладацького складу, що спричинить підвищення якості освіти.

#### Література:

1. Про вищу освіту : Закон України від 01 липня 2014 р. № 1556-VII / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
2. Про затвердження Положення про дослідницький університет : постанова Кабінету Міністрів України № 163 від 17 лютого 2010 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.pu.if.ua>.
3. Про затвердження плану заходів щодо розвитку вищої освіти на період до 2015 року : розпорядження Кабінету Міністрів України № 1728-р від 27

серпня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pu.if.ua>.

4. *Занюк С. С.* Психологія мотивації та емоцій : навч. посібник для студентів гуманіт. факультетів ВНЗ / С. С. Занюк. – Луцьк : ред.-вид. відд. Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 1997. – 180 с.

5. *Луговий В. І.* Дослідницько-інноваційний потенціал вищої освіти та його актуалізація в Україні [Електронний ресурс] / В. І. Луговий // Європейська інтеграція вищої освіти України в контексті Болонського процесу : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 7 листопада 2013 р. – Режим доступу : <http://ihed.org.ua>.

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

7. *Ребрин Ю. И.* Управление качеством : учеб. пособие / Ю. И. Ребрин. – Таганрог : Изд-во ТРТУ, 2004. – 174 с.

8. *Самодурова М. В.* Экономические и организационные инструменты повышения качества российского образования : автореф. дис. ... к.э.н. / М. В. Самодурова. – М. : НИЦ НОУ ВПО “Московский психолого-социальный институт”, 2001. – 31 с.

9. *Lawler E. E.* III. Motivation in work organizations / E. E. Lawler. – San Francisco : Jossey-Bass Publishers, 1994.

10. The impact of the Bologna process on academic staff in Ukraine // Higher Education Management and Policy, Volume 23/3. – OECD. – 2011 р. с.

*Надійшла до редколегії 31.10.2014 р.*

УДК 355.588:351.862(477)

*Ю. Є. ХАРЛАМОВА*

## **ДОСЛІДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ СЛУЖБИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ НА ПРИКЛАДІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН**

*Досліджено механізми підготовки фахівців служби цивільного захисту на прикладі європейських країн, а саме: Російської Федерації, Республіки Білорусь, Польщі, Латвії, Франції та Німеччини. Визначено складові, організацію та функціонування систем підготовки фахівців у цих країнах, які необхідно перейняти для організації системи підготовки фахівців служби цивільного захисту для України.*

**Ключові слова:** механізми підготовки фахівців служби цивільного захисту, цивільний захист, державне управління.

*Investigation the mechanisms of specialists training civil defense in case of European countries, namely Russia, Belarus Federation, Poland, Latvia, France*



*and Germany. Definitions, that the organization and functioning of the systems of training in these countries is that it was necessary to learn to organize training system for civil defense in Ukraine.*

**Key words:** mechanisms of specialists training civil defense, civil defense, public administration.

Державна служба України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС України) забезпечує реалізацію державної політики у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, профілактики травматизму невинного характеру, а також гідрометеорологічної діяльності [1]. Роботу, яку виконують фахівці ДСНС України, складно переоцінити, бо тільки упродовж I півріччя 2014 р. в Україні зареєстровано 67 надзвичайних ситуацій (далі – НС). Унаслідок цих надзвичайних ситуацій загинуло 175 осіб (з них 18 дітей) та 306 – постраждало (з них 104 дитини). Виконання покладених на ДСНС України важливих завдань залежить перш за все від професіоналізму фахівців служби цивільного захисту [2].

Починаючи з часу становлення України як незалежної та самостійної держави й до сьогодні дослідники все частіше звертають увагу на проблеми підготовки фахівців служби цивільного захисту. Для того щоб оцінити систему підготовки фахівців для ДСНС України необхідно проаналізувати, як побудована система підготовки працівників для органів та підрозділів цивільного захисту інших країн.

У своїх роботах проблеми міжнародного досвіду торкалися Л. Жукова, А. Підгайний, В. Садковий, А. Ромін, С. Домбровська, О. Островерх та ін.

Мета статті – дослідити досвід країн світу у сфері підготовки фахівців служби цивільного захисту.

Сьогодні, як ніколи, суспільство й держава потребують підготовки кваліфікованих фахівців служби цивільного захисту. Для України досвід європейських країн щодо організації процесу підготовки фахівців служби цивільного захисту є досить цінним.

У кожній країні функціонують певні системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців даних спеціальностей, які суттєво відрізняються одна від одної. Для порівняння були вибрані абсолютно різні за своїм державним устроєм, історією та менталітетом країни, такі як Російська Федерація, Республіка Білорусь, Польща, Латвія, Франція та Німеччина.

Цими країнами у вирішенні даних питань накопичено значний досвід, створено ефективні освітні системи, які дозволяють якісно підготувати працівників до дій у надзвичайних ситуаціях.

У кожній країні по-різному організовано загальні структури, які займаються ліквідацією та попередженням надзвичайних ситуацій. Наприклад, у Росії така структура є Міністерством Російської Федерації у

справах цивільної оборони, надзвичайних ситуацій та ліквідації наслідків стихійних лих (далі – МЧС Росії). До її складу входить багато різноманітних формувань. До військово-навчальних освітніх установ відносяться: навчальні центри Федеральної протипожежної служби та вищі навчальні установи МЧС Росії. Вищі навчальні установи налічують у собі 6 вищих навчальних закладів, які випускають фахівців за освітньо-кваліфікаційними рівнями – “бакалавр”, “спеціаліст” та “магістр”.

Освіта в Російській Федерації з Україною має однаково як багато спільного, так і багато відмінного. Основна відмінність – це те, що профільні ВНЗ Російської Федерації мають розмаїття факультетів і спеціальностей. У таких установах можна отримати профільну та непрофільну освіту. У вишах Російської Федерації можливо вивчитись за спеціальністю: управління персоналом; інформаційні технології та системи зв'язку; юриспруденція; реклама та зв'язок з громадськістю; педагогічна освіта; економіка; державне та муніципальне управління; системний аналіз та управління; прикладна математика; аеронавігація; експлуатація транспортно – технологічних машин та комплексів; інформаційні технології та системи зв'язку; мехатроніка та робототехніка; інформатика та обчислювальна техніка; інформаційні системи та технології, судова експертиза, експлуатація транспортних машин та комплексів та інші.

Університети МЧС Росії підтримують тісні зв'язки з освітніми, науково-дослідними установами та структурними підрозділами пожежно-рятувального профілю Азербайджану, Білорусії, Болгарії, Великобританії, Німеччини, Італії, Казахстану, Канади, Словаччини, США, України, Фінляндії, Франції, Швеції, Швейцарії, Чорногорії, Естонії та інших держав [5; 10].

Суттєвою відмінністю МЧС Росії від ДСНС України є те, що в них є практика резервістів. Відповідно до законодавства МЧС Росії громадяни Російської Федерації набувають статус резервістів після проходження медичного огляду, виконання нормативів з фізичної підготовки та проходження навчання за програмами підготовки рятувальників. Резервістам видається посвідчення, зразок якого затверджується комісією з атестації пошуково-рятувальних формувань і рятувальників на території міста Москви.

У Республіці Білорусь схожа структура та підготовка фахівців з Республікою Росії, проте спеціальностей там значно менше і структура освіти дещо інша. У Білорусії за профілем функціонує три ВНЗ та один ліцей для учнів 7 – 11 класів. Постановою Ради Міністрів Республіки Білорусь від 15 травня 1991 р. № 179 було створено Республіканський спеціалізований загін з проведення першочергових пожежних та аварійно-рятувальних робіт МВС Республіки Білорусь. Надалі підрозділ реорганізувалося в Державне пожежне аварійно-рятувальне установа "Республіканський загін спеціального призначення" МЧС Республіки Білорусь [7].

У Польщі система підготовки фахівців служби цивільного захисту відрізняється від Російської Федерації, Республіки Білорусь та ДСНС України. На всю країну діє лише один вищий навчальний заклад, який випускає

дипломованих фахівців у сфері цивільного захисту – це Головна Школа Пожежної Служби (далі – Школа). Вона є державною та знаходиться під керівництвом міністра внутрішніх справ. Керує Школою ректор, який при виконанні покладених на нього завдань залучається допомогою у свої двох проректорів – проректора з науки і навчання та проректора з реагування. Навчання у Школі орієнтовано для праці у двох Департаментах – Департамент пожежної безпеки та Департамент безпеки будівництва. Навчання здійснюється у двох інженерних напрямках – цивільна оборона та пожежна безпека. У Школі дуже велику увагу приділяють практичним заняттям. Кадети (курсанти) на старших курсах заступають на чергування у бойову частину. Також у Школі досить передове місце займає вивчення іноземних мов. Для цього деякі профільні лекції та заняття проводяться на англійській мові [10].

У Латвії фахівці, які працюють у Державній пожежно-рятувальній службі не мають вищої освіти, тому що тут освітню функцію за профілем здійснює Коледж пожежної безпеки та цивільного захисту Державної пожежно-рятувальної служби Міністерства внутрішніх справ Латвії [6].

У Франції працівники декількох організацій називають себе пожежними. Термін "пожежний" часто використовується таким чином, що включає всі військові і цивільні служби безпеки людей. Усі пожежні, окрім військових (Пожежна бригада Парижа (BSPP), батальйон морської бригади морської піхоти Марселя (BMPM)) – цивільні. Військові пожежні підпорядковуються міністру внутрішніх справ.

Так звані "цивільні пожежні" можуть належати до двох груп – пожежні добровольці (волонтери) та професійні пожежні.

Пожежні добровольці (Les sapeurs-pompiers volontaires SPV), якими можуть бути однаково як чоловіки так і жінки – звичайні мирні жителі Франції. Вони паралельно з роботою або навчанням, на добровільних засадах, вирішили присвятити себе ліквідації надзвичайних ситуацій та рятуванню людей. Вони регулярно проходять навчання і можуть надати будь-які види допомоги, 54 % добровольців мають вік до 35 років. За свою роботу вони отримують компенсацію у вигляді вільного часу і "пенсії", якщо їх вислуга складає понад двадцять років. Є серед пожежників – добровольців фахівці високого рівня зі званням офіцера, їх називають експертами.

Професійні пожежні (Les sapeurs pompiers-professionnels (SPP), існують за рахунок коштів місцевих органів влади. Професійні пожежні підпорядковуються Департаменту аварійно-рятувальних служб (Services départementaux d'incendie et de secours SDIS) і на національному рівні Міністерству оборони та громадянської безпеки (Direction de la défense et de la sécurité civiles (DDSC)). Професійні пожежні отримують обов'язкову початкову підготовку і безперервне навчання протягом всієї кар'єри [11].

Підготовкою офіцерського складу займається Національна школа пожежних офіцерів (ENSOSP), вона є національною державною адміністративною установою та знаходиться під контролем міністра громадської безпеки і має свою раду директорів [9].

Як бачимо, структура Департаменту аварійно-рятувальних служб Франції значно відрізняється від ДСНС України, але суттєвих відмінностей небагато. По-перше, у Франції вищий навчальний заклад випускає медичних фахівців, які можуть надати невідкладну допомогу в самому осередку надзвичайної ситуації; що є дуже актуальним, по-друге, університет займається підготовкою й добровільних пожежних, по-третє Франція активно приймає участь у всіх європейських і міжнародних заходах, тому вивчення іноземної мови там, як і в Польщі та Латвії на першому місці та, по-четверте, у Франції досить значну ланку займають добровільні пожежні формування.

У Німеччині рішення всіх проблем, пов'язаних з організацією захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного, техногенного і військового характеру, покладено на Міністерство внутрішніх справ, яке здійснює:

- координацію загальних зусиль країни в реалізації державної політики в цій сфері;
- інформаційне забезпечення керівництва країни і земель при загрозі і виникненні надзвичайних ситуацій, попередження населення про лиха;
- керівництво проведенням операцій із захисту населення, оперативне планування заходів;
- підготовку органів управління й особового складу аварійно-рятувальних та інших формувань до виконання покладених задач, а також населення до дій у випадку виникнення надзвичайних ситуацій [5].

Особливістю організаційної структури німецької системи є те, що при загальному керівництві її діяльністю, що здійснюється федеральним Міністерством внутрішніх справ, на окремих федеральних міністрів покладена відповідальність за усі види забезпечення цієї діяльності. Тому при Міністерстві внутрішніх справ створений постійний комітет з цивільної оборони, що входить до складу цього Міністерства, якому підвідомчі відділи цивільної оборони міністерств внутрішніх справ земель.

Іншою відмінною рисою організаційної структури системи захисту населення, об'єктів економіки від надзвичайних ситуацій у мирний і воєнний час від ДСНС України варто вважати створення при Міністерстві внутрішніх справ мінливо діючого штабу з ліквідації наслідків катастроф і комісії з організації захисту населення від зброї масового ураження. Штаб і комісія включаються в роботу тільки при необхідності, звичайно на прохання уряду землі, на території якої відбулася надзвичайна ситуація. До складу комітету референтів штабу входять зацікавлені міністри і представники добровольчих допоміжних організацій.

У землях відповідальність за стан цих систем несуть уряди земель. Між тим єдиної організаційної структури земельних органів, уповноважених на рішення задач у сфері попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій не існує. Уряд кожної землі на свій розсуд визначає, як організаційну структуру так і штатний розпис цих органів.

Поряд з цим у Німеччині для забезпечення оперативної свободи дій збройних сил у воєнний час створені відповідні органи управління, головними з яких є територіальні адміністративно-господарські органи військових округів. Їхній тісний зв'язок з органами державного управління організований, як і в інших країнах НАТО, практично по всьому спектру задач, що стоять перед ними. Наочним прикладом тому може служити організація оповіщення органів управління, населення і Збройних сил Німеччини при виникненні надзвичайних ситуацій різного характеру, що здійснюється національною системою оповіщення військ НАТО, що дислокуються на її території.

Що стосується сил і засобів, призначених для виконання задач захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій у мирний і воєнний час, то основною службою в Німеччині вважається Служба захисту від катастроф. До її складу входять пожежні і санітарні формування, а також федеральне керування технічної допомоги (ТХВ). Їх діяльність, оснащення, навчання, експлуатація будинків і споруджень фінансується з федерального бюджету. При цьому для посилення служби захисту населення від катастроф залучаються інші служби і формування, підготовка яких здійснюється в різних освітніх і спеціальних школах і центрах, а також організаціях системи самозахисту населення [6].

Тому варто зазначити, що в Німеччині та Франції є багато спільного в тому числі і те, що до складу Служби захисту від катастроф входять санітарні формування, які у Франції мають назву медичних фахівців.

Таким чином, аналіз систем підготовки фахівців служби цивільного захисту європейських країн дозволяє стверджувати, що створені ними системи ефективні та достатньо відрізняються одна від одної. Це і логічно, тому що система підготовки фахівців для державної служби прямо-пропорційна до організації державного устрою в цих країнах, їх економіки та політичного становища у світі. При цьому в організації та функціонуванні цих систем є те, що можна було би перейняти для організації системи підготовки фахівців служби цивільного захисту для України, а саме:

- увести більший вибір спеціальностей у профільних ВНЗ, наприклад, економіку, юриспруденцію тощо. По-перше, це розширить межі випускаючих спеціальностей та дозволить випускникам мати більший вибір вакансій для подальшої роботи, а по-друге, збільшить штат університету, що дасть змогу йому мати більше фінансування від держави та контрактних студентів (ці гроші можна віддати на поліпшення матеріально-технічної бази університетів);

- збільшити кількість практичних занять для того, щоб майбутні працівники ДСНС України могли приймати рішення в психологічно важкій атмосфері надзвичайної ситуації та мали змогу на освоєння техніки на практиці;

- покращити підготовку парамедиків, тому що рятувальник повинен не тільки якісно ліквідувати надзвичайну ситуацію, а ще й уміти надати необхідну невідкладну допомогу, якщо це знадобиться;

- збільшити кількість “резервів”; проводити у профільних університетах безкоштовні курси для людей, які хотіли б вступи до лав добровільної пожежної охорони;
- поглибити та покращити вивчення іноземних мов.

#### Література:

1. Про Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій : Указ Президента України від 16.01.2014 р. / Офіційне інтернет-представництво Президента Петра Порошенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>.
2. Інформаційно-аналітична довідка про надзвичайні ситуації в Україні, що сталися впродовж I півріччя 2014 року // Офіційний сайт Державної служби України з надзвичайних ситуацій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mns.gov.ua>.
3. Коледж пожарной безопасности и гражданской защиты // Официальный сайт Государственной пожарно-спасательной службы Литвы [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.vugd.gov.lv>.
4. Образовательные учреждения / Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.mchs.gov.ru>.
5. Садковий В. П. Державне управління в сфері формування освітніх стандартів підготовки фахівців цивільного захисту України : монографія / В.П. Садковий. – Х. : НУЦЗУ, КП “Міська друкарня”, 2013. – 237 с.
6. Садковий В. П. Державне управління у сфері цивільного захисту в Україні: нормативно-правовий аспект : монографія / [В. П. Садковий, А. В. Ромін, О. О. Острроверх, С. М. Домбровська]. – Х. : ТОВ “Оберіг”, 2013 – 190 с.
7. Учреждения образования / Министерство по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://mchs.gov.by>.
8. Федоренко В. Н. Гражданская оборона зарубежных государств. Международная организация гражданской обороны / В. Н. Федоренко // Оперативное управление мероприятиями РСЧС : сб. лекций для руководящ. сост. МЧС России. Кн.-2. – изд. 2, дополн. и перераб. ; под общ. ред. В. Ф. Мищенко. – М. : ООО “ИПП “КУНА”, 2003. – С. 275–294.
9. Activités et Spécialités Opérationnelles // Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://crd.ensosp.fr>.
10. Struktura wydziału // Oficjalna strona Szkoła Główna Służby Pożarniczej [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.sgsp.edu.pl/wibp>.
11. Formation // Le site officiel Pompiers.fr [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pompiers.fr>.

Надійшла до редколегії 23.10.2014 р.

## ГЛОБАЛІЗАЦІЙНІ ТА ІНТЕГРАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ

УДК 351.83

Н. Б. ЛАРИНА

### ПЕРСПЕКТИВИ СТАНОВЛЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ СОЦІАЛЬНОЇ МОДЕЛІ

*Проаналізовано механізми соціальної політики в європейських країнах, шляхи реформування системи державного фінансування з метою підвищення ефективності їхнього використання та скорочення державних витрат. З'ясовано, що на тлі ліквідації багатьох господарських програм за участю держави спостерігається концентрація ресурсів у сферах, які завжди були поза сферою ринкових відносин, у першу чергу, у соціальній сфері, сферах охорони здоров'я, освіти, науки.*

**Ключові слова:** європейські країни, державне фінансування, соціальна сфера, охорона здоров'я, освіта.

*The term "social dimension" introduced into the scholar language a few years ago has embraced all the social problems as well as the theory and practice of social planning. Following the economic integration, the Community has started social integration. To develop successfully any society needs a model which it chooses into line with its requirements, traditions, values and norms. As to Europe this kind of model has been created there and named the 'European social model' (ESM). The so-called 'social core', special treatment of people, defense of his political, democratic and social rights is its characteristic feature. The principles laid down in the ESM are following: social solidarity and cohesion, social justice, the creation of competitive economy based on knowledge, careful treatment of the environment.*

**Key words:** social policy, social partnership, democratic political regime, legal state, liberal state, social democracy.

Дослідниками визначено два підходи розуміння моделі соціальної політики. У широкому розумінні – як соціальний інститут з метою відтворення соціальної структури для самозбереження (Б. Джонсон, Ф. Дей, У. Лоренц). У вузькому – як практична діяльність уряду та інших структур, регулювання взаємовідносин, розподіл ресурсів, підвищення добробуту і задоволення потреб (Т. Ганслі, Д. Єрмоленко, В. Жмир, О. Іванова,

С. Тетерський). Класифікації моделей соціальної політики Р. Тітмуса, Г. Еспінг-Андерсена, Р. Мішри, Ф. Уїльямса, У. Лоренца ґрунтуються переважно на врахуванні ідеологічних і ціннісних засад, властивих системам соціального захисту.

Мета статті – здійснити аналіз моделі соціальної політики в європейських країнах, шляхи реформування системи державного фінансування з метою підвищення ефективності використання та скорочення державних витрат. З'ясовано, що за участю держави спостерігається концентрація ресурсів у сферах, які завжди були поза сферою ринкових відносин, у першу чергу, у соціальній сфері, сферах охорони здоров'я, освіти, науки.

Актуальним для України є аналіз європейського досвіду соціальної політики, визначення позитивних і негативних особливостей. В умовах глобалізації зростає роль і значення ефективної соціальної політики як однієї з основних гарантій прогресивного розвитку держави. Українське суспільство для успішного розвитку має потребу в моделі, яку обирає для себе згідно зі своїми запитами, традиціями, цінностями і нормами. Модель і механізм її реалізації створюються для вирішення існуючих і виникаючих проблем, виходячи з ситуації і відповідаючи перспективним цілям. За допомогою чітко сформульованої моделі за принципами можливий планомірний вихід із кризи.

Модель соціальної політики є умовною характеристикою, схемою функціонування елементів, в основі якої є цінності, цілі, завдання, інструменти, форми реалізації, взаємозв'язок з економічними, політичними чинниками. Модель пов'язують з певною ідеологією, складовими якої є: образ дійсності, ієрархії цінностей, методології діяльності [7, с. 48].

Модель – це соціальний ідеал майбутнього в трактуванні ЄС, зразок, до якого варто прагнути, спираючись на соціальну ідею, що втілила в собі традиційні цінності європейської цивілізації, сукупність кінцевих цілей соціального розвитку. Соціальна модель – це не застиглий назавжди образ, а категорія, побудована на ідеях соціальної справедливості і забезпеченні основних прав людини. Вона вдосконалюється і доповнюється відповідно до змін, що відбуваються в суспільстві. Це фіксується в документах ЄС.

Передумови до створення ЄСМ виникли внаслідок завоювань лівих сил і масових організацій працівників, а також превентивної політики підприємців і держав – членів Європейського Союзу.

Перевагою при виробленні загальної соціальної політики є наявність національних традицій та існування в багатьох державах-членах працюючих систем соціального захисту.

Історичні і культурні традиції європейських держав уможливили розробку на основі консенсусу Європейської соціальної моделі, в основу якої було покладено принцип сполучення економічної ефективності і соціальної солідарності, а також урахування викликів часу.



З цією метою в Європі створюється Європейська соціальна модель (ЄСМ). Метою єдиної соціальної політики Європейського Союзу є не лише поліпшення добробуту населення кожної країни з держав-членів, але і подальший стійкий економічний і соціальний розвиток ЄС. Модель, на думку більшості європейців, є кращою у світі, навіть порівняно з успішною американською моделлю. Її характерною рисою є так званий “соціальний стрижень” Європи, особливе ставлення щодо людини, захисту політичних, демократичних і соціальних прав.

Поступальний розвиток інтеграційного процесу сприяв удосконаленню ЄСМ, реформуванню її за вимогами часу. Послідовність такого курсу сприяла позитивним результатам. Більшість населення одержала можливість скористатися соціальними досягненнями, передбаченими ЄСМ. Дві третини громадян Співтовариства зараховують себе до середнього класу. Соціальні групи і категорії населення, яке має доходи, що не відповідають установленим Європейським Союзом стандартам, користуються соціальною підтримкою, одержуючи субсидії й пільги від держави.

Європейська соціальна модель заснована на сприйнятих усіма державами – членами ЄС цінностях: нерозривний зв’язок між економічним розвитком і соціальним прогресом; високий рівень соціального забезпечення, що має універсальний характер; розвинуте трудове законодавство, що захищає найманого робітника; рівність шансів і боротьба з дискримінацією; ключова роль держави у вирішенні соціальних проблем і як арбітра у відносинах між соціальними партнерами; наявність галузі соціальної інфраструктури; боротьба за зайнятість і викорінення бідності і соціального відчуження в суспільстві; гідна оплата праці; діалог соціальних партнерів; соціальна справедливість і солідарність у суспільстві. Разом з тим, цінності соціально-суспільного характеру покладені в основу внутрішньої політики не лише західноєвропейських, але і багатьох інших держав.

Термін “Європейська соціальна модель” визначився в офіційних документах Євросоюзу через необхідність соціального виміру Європейського Співтовариства, забезпечення зв’язку між економічним і соціальним розвитком. Голова Єврокомісії Ж. Делор поставив ідею європейського співтовариства на нову ідеологічну основу. Це був своєрідний прорив у підходах щодо будівництва об’єднаної Європи, адже до цього часу інтеграційні процеси мали переважно економічний характер. Заслугою є те, що вперше порушено питання в практичній площині про те, яке суспільство хочуть побудувати держави-члени. Саме такий підхід описано в Зеленій книзі про Європейську соціальну політику, в якій визначено метою Союзу збереження та вдосконалення європейської соціальної моделі. Документ визначив розуміння змісту терміна ЄСМ, інструментом якої є соціальна політика. Проте офіційно прийнятого терміна ЄСМ у Євросоюзі немає, хоча постійно пропонуються формулювання, що розкривають нові грані європейського розуміння соціальної моделі [9, с. 19].

Термін “соціальна модель” помітно потіснив поняття “соціальної держави” і “держави загального добробуту”. Існує широке і вузьке його трактування. Вузьке або традиційне трактування ЄСМ пов’язане з поняттям соціальної держави, і ще вужче – із системою соціального захисту. Часто розуміння “соціальної моделі” має економічний характер і зводить її зміст фактично до системи соціального забезпечення, особливостей регулювання ринку праці і заробітної плати (колективно-договірна політика). Саме на цій підставі можна говорити про вузький варіант трактування поняття ЄСМ. Своєрідним методологічним ключем щодо широкого розуміння терміна “соціальної моделі” є підхід, за яким соціальна модель як поняття виходить за економічні межі. Можна погодитися з думкою директора “Французької обсерваторії економічної кон’юнктури” (OFCE), що соціальна модель – це не лише інститути, це також традиції та менталітет, це спосіб людей жити спільно [10, с. 81].

Модель у рамках Європейського Союзу залишається зразком, до якого варто прагнути. ЄСМ ніколи не розглядалася як застигла схема, хоча і побудована на традиційних цінностях європейської цивілізації, віддзеркалюючи ідеї соціальної справедливості і прагнення до забезпечення основних прав людини. Вона постійно вдосконалюється і доповнюється за умов змін у суспільстві.

Поняття ЄСМ набагато ширше, ніж його тлумачать, особливо в Україні. Це не просто можливість і способи вирішення соціальних проблем (пенсійне забезпечення, соціальні допомоги, медичне обслуговування). ЄСМ – це схема розвитку суспільства, заснована на принципах поваги людської гідності, соціальної справедливості і соціально орієнтованої конкурентноздатної економіки за умови дбайливого ставлення та збереження навколишнього середовища.

Х. Мейер визначив, що європейська соціальна модель є загальноєвропейським розумінням політичної цінності захисту від соціальних та інших ризиків на різних рівнях, що базується на понятті “соціального сталого розвитку”. Правда, практичне втілення цієї цінності є різноманітним в Європі. Загальними рисами є: державне втручання, безкоштовна та обов’язкова освіта, сильна система соціального захисту і боротьба з різними проявами нерівності. Широке визначення ЄСМ через додавання важливої ролі соціальних партнерів, а також “принцип демократії” в політиці та соціально-економічній сфері є вираженням ідеї соціальної справедливості і набору політичних механізмів для втілення цієї ідеї на практиці” [11, с. 27].

Специфіка ЄСМ у зіставленні із заокеанським або японським аналогами передбачає боротьбу проти соціального відчуження і дискримінації. Акцентується увага на приватній ініціативі, громадянських свободах, а не на соціальних правах, на рівність шансів і стартових умов, а ніж на вирівнювання доходів. Солідарність має характер добродійності і не закріплюється юридично.

Поступово, але досить упевнено термін ЄСМ став входити до наукового обігу. Наприклад, бельгійський професор А. Сапір у 2005 р. підготував для Єврокомісії дослідження, в якому йдеться про чотири європейські соціальні моделі [12, с. 28].

Дослідники визначають, що поняття “європейська соціальна модель” слід розуміти через: специфічну європейську манеру вирішення соціальних проблем, сукупність інститутів і практики на рівні ЄС, загальні цінності, норми, інститути, що спираються на історичні і культурні традиції кожної країни, національну психологію.

Розкрити зміст допомагають загальні знаменники: властиве європейцям почуття підвищеної солідарності в суспільстві, що починалося з ідеалів гуманізму і соціального католицизму, а також бажання громадян бачити в особі держави головного арбітра, що гарантує цю солідарність шляхом ухвалення необхідних для цього правил, законів і створення відповідних інститутів і механізмів реалізації соціальної політики. Таким чином, концепція ЄСМ є вираженням європейської цивілізації, європейської ідентичності, вона виражає загальну політичну культуру, згідно з якою більшість європейців не приймають соціальне відчуження і майнову нерівність, очікують від держави захисту від негативних наслідків ринкової економіки.

Європейська соціальна модель завжди вважалася привабливим проектом розвитку суспільства, постійно конкуруючи із заокеанським аналогом. Історичні і культурні традиції європейських держав, їхні економічні досягнення уможливили розробку Європейської соціальної моделі, що була покликана забезпечити ефективне функціонування економіки і справедливості у розподілі суспільного багатства.

Щодо формування та можливості створення єдиної моделі соціальної політики для Європи відбувається дискусія. Багато дослідників, зокрема, М. Каргалова, М. Стрежнева, В. Швейцер розуміють у ній перспективи вирішення проблем. Існує погляд, що формування такої моделі є неможливим через досить значні розбіжності у структурі соціально-економічного забезпечення країн-учасниць. Частина дослідників вважає єдину модель соціальної політики зразком устрою суспільства, а її основні принципи – основою для вдосконалення. Інша частина дослідників заперечує існування єдиної європейської соціальної моделі, стверджуючи, що ліберальна соціальна система Великобританії, корпоративні моделі ФРН і Франції, соціал-демократична Скандинавії – зовсім різні і самодостатні соціальні моделі [8, с. 33].

Таким чином, кожна національна соціальна модель є оригінальною і неповторною через історичні і культурні розбіжності, немає єдиної, або однакової європейської соціальної моделі. Єдність різноманіття соціальних моделей західноєвропейських країн, європейська модель суспільства і соціальної політики заснована на регульованій ринковій економіці,

соціальному діалозі, консенсусі щодо принципів солідарності в суспільстві, рівності прав і свобод людини. Модель спирається на загальний фундамент норм і цінностей, на інструменти та інститути соціальної політики: соціальне законодавство, структурні фонди, соціальний діалог і відкритий метод координації соціальної політики на рівні національних держав-членів, національних систем соціального захисту, схема з абстрактних міркувань, результат соціальної історії, інтелектуальна конструкція, синтез спільних рис національних оригінальних моделей, соціальний ідеал, зразок, до якого варто прагнути, спираючись на соціальну ідею. Розвиток соціального виміру ЄС відбувається в процесі формування концептуальної бази Європейської соціальної моделі, яка розглядається в контексті зусиль і практичних кроків, насамперед, західноєвропейських країн з створення єдиної Європи як єдиного економічного і соціального простору, на якому б соціальні та економічні проблеми вирішувалися паралельно.

Усі національні соціально-економічні моделі країн – членів ЄС спираються на єдині принципи: соціальна справедливість, соціальна безпека, соціальна єдність, конкурентноздатна економіка. Це обумовлює усвідомлення факту можливості існування єдиної соціальної стратегії Європи [6, с. 21].

У цьому зв'язку очевидність існуючого вже сьогодні єдиного соціального напрямку та стандартизації цієї сфери не викликає особливих сумнівів. Однак виникає інше питання, чи має можливість і здатність єдина соціальна політика за умов глобалізації та за наявності національних розбіжностей держав-членів подолати виклики сучасності з урахуванням, що відставання соціальної інтеграції від економічної інтеграції.

Міркуючи про можливість формування ЄСМ, можна відзначити, що важливою умовою її існування в досить різних державах – учасниках ЄС є сукупність зусиль як інститутів державної влади, так і політичних партій, профспілок, неурядових організацій. М. Каргалова вважає, що саме завдяки їхній взаємодії на базі принципів, сформульованих в ЄСМ, виглядає реалістичною теза про створення зон соціальної безпеки, що об'єднуються в єдиний соціальний простір ЄС, заснований на інноваціях та нових соціальних технологіях. Опорою стануть соціальне партнерство нового рівня, соціальна солідарність і єдність, проголошені ЄСМ" [5, с.17].

Так само вважають деякі політологи, визнаючи ЄСМ реальністю. Проте перед ЄС стоїть реалістичніше завдання – формування єдиної соціальної стратегії [2, с. 31].

У працях зарубіжних дослідників існування і майбутнє Європейської соціальної моделі розглядається на рівні Союзу. І якщо її ефективність визначається рівнем соціального захисту населення, значення має і здатність владних структур регулювати наслідку криз і мати за необхідності набір превентивних заходів. У такій моделі має бути закладене уміння визначити соціальну спрямованість процесу глобалізації і рівень соціальної відповідальності держав-членів.

О. Беляев та А. Бебело визначають, що формування цілісної методології дослідження європейської моделі пов'язане з необхідністю пошуку і вибору оптимальної моделі національного соціального розвитку країн, яка б забезпечувала розширене відтворення виробництва та якісне економічне зростання в умовах глобалізації [3, с. 33].

Особливої ваги в цьому контексті набули наукові дискусії щодо переваг і недоліків ринкового та планового господарства, зіставлення цих систем за низкою важливих і ключових параметрів, співвідношення державного регулювання економіки й механізму її саморегулювання. Ефективним інструментом такого аналізу закономірно став порівняльний, або компаративний, в основу якого покладено дослідження соціальних явищ, процесів і загального функціонування як відмінних, так і подібних типів національних соціальних систем. На сучасному етапі порівняльний аналіз соціальних систем є складовою економічної науки, що вдосконалюється й ускладнюється внаслідок осмислення фундаментальних процесів ринкових перетворень і за впливу глобальних трансформацій, які відбуваються у світовому господарстві. Відповідно, застосування міждисциплінарного підходу щодо аналізу всієї сукупності об'єктивних і суб'єктивних чинників, які визначають феномен національних моделей соціальних систем, є цілком логічним, необхідним і виправданим.

Довід реалізації європейської моделі є корисним для України через соціальні чинники. По-перше, принципи, покладені в основу ЄСМ, – соціальна солідарність і єдність, соціальна справедливість, створення конкурентноздатної економіки, заснованої на знаннях, дбайливому ставленні щодо навколишнього середовища. Таким чином, Європейська соціальна модель стала водночас плодом завоювань масових організацій працівників і превентивної політики підприємців і держав. Більшість населення скористалося соціальними досягненнями, передбаченими Європейською соціальною моделлю. На заході континенту вдалося створити численний середній клас, дві третини громадян Співтовариства [1, с. 26].

По-друге, у проголошених і закріплених в офіційних документах принципах “соціальної солідарності”, “соціальної єдності”, “соціальної справедливості” і “соціальної відповідальності” визначаються процеси, що впливають на еволюцію європейського суспільства. Європа продовжує просуватися цим шляхом, здійснюючи перехід від успішної економічної інтеграції щодо інтеграції соціальної. ЄС є показовим полігоном, де проходять іспити різні типи держав, що працюють в умовах соціально орієнтованої ринкової економіки.

По-третє, політичні і культурні традиції європейських держав уможливили розробку Європейської соціальної моделі в її сучасному вигляді. Вона покликана забезпечити ефективне функціонування економіки і справедливості у розподілі суспільного багатства.

По-четверте, модель і на сьогоднішній день ще залишається соціальним ідеалом, зразком, до якого варто прагнути, спираючись на ідею, що втілила в

собі традиційні цінності європейської цивілізації і сукупність кінцевих цілей суспільного розвитку. При цьому ЄСМ ніколи не розглядалася як застигла схема, хоча і побудована на ідеях соціальної справедливості і забезпеченні основних прав людини. Вона дотепер постійно вдосконалюється і доповнюється, ілюструючи зміни, що відбуваються в суспільстві.

По-п'яте, саме виникнення й успішний розвиток Європейського Союзу є практичним підтвердженням життєздатності ЄСМ. Однак ситуація далеко не так безхмарна, і ставлення щодо ЄСМ серед європейців є неоднозначним. Особливо помітним це стає за кризових явищ: економіки, фінансів, енергетики, соціальної галузі. Поява такого феномена, як "евроскептицизм", є не випадковою. У ньому визначені відмінності позицій держав-членів, що покликані працювати спільно в рамках ЄС. Це не дивно: адже об'єднані країни, що відрізняються за низкою показників: рівнем і якістю життя, розвитком економіки, національними інтересами. І хоча ЄС демонструє прагнення зміцнити європейську ідентичність при збереженні національної розмаїтості, нерідко посилення роботи на наднаціональному рівні розцінюється як зазіхання на національний суверенітет. Невдоволення внутрішньою політикою своїх урядів, невміння впоратися з економічними кризами і врегулювати соціальні конфлікти переростають у протестні виступи проти політики керівних інститутів ЄС.

Однак саме процеси, пов'язані з глобалізацією і, зокрема, наслідки кризи приводять до необхідності спільних дій на вищому рівні. Не випадково формуються єдині простори: інформаційний, освітній, інноваційний, запроваджуються загальний економічний ринок, єдина валюта, європейське громадянство. Проблема мігрантів передана на наднаціональний рівень. Ситуація, що загострилась, із зайнятістю призвела до появи загальноєвропейської Люксембурзької стратегії зайнятості, у рамках якої складаються національні плани. Саме ресурси і соціальна політика ЄС допомагають державам-членам поступово усувати наслідки глобальної кризи. Заходи Євросоюзу спрямовані на збереження якості життя населення, відновлення ринку праці і цілком відповідають цілям Європейської соціальної моделі.

По-шосте, ЄСМ особливе значення надає вмінню збалансувати інтереси особистості і суспільства. Під час реформування принципами стали: повага гідності людини, пропозиція зміцнити соціальну структуру суспільства методом соціального контракту.

Саме такою є модель Дж. Кейнса і Л. Ерхарда, що вивела Захід з економічної катастрофи на основі соціального контракту держави, бізнесу і громадянського суспільства. Зараз особливо важлива роль громадянського суспільства. Адже саме воно, формуючи соціальну базу держави, може організувати діалог з бізнесом, має можливість дати серйозний поштовх у досягненні соціального контракту і вибір моделі, згідно з якою здійснюватиметься посткризовий розвиток Європи, стануть реальними стабільність і прогнозоване майбутнє [6, с. 17].

По-сьоме, високий рівень життя населення став характеристикою “цивілізованого капіталізму”. Це був продуманий стратегічний вибір. Послідовність такого курсу сприяла позитивним результатам.

Від ступеня реалізації Європейської соціальної моделі залежать перспективи розвитку Союзу. Розвиток глобалізації, інтеграційних процесів призвели, з одного боку, до гальмування соціальної політики, а з іншого – до нових підходів, формування нових принципів правового регулювання.

#### Література:

1. *Беляев О. О.* Національні моделі економічних систем : навч. посіб. / [О. О. Беляев (кер. кол. авт.), А. С. Бебело, В. І. Кириленко, В. І. Сацук]. – К. : КНЕУ, 2010. – 319 с.
2. *Василенко Е. В.* Социальная ответственность бизнеса: мировой опыт / Е. В. Василенко // Власть. – 2006. – № 1. – С. 9.
3. *Вишняков В. Г.* Конституционные основы социального государства / В. Г. Вишняков // Журн. рос. права. – 2004. – № 8. – С. 14.
4. *Европейский Союз: Социальная политика* / под ред. О. Ивановой. – М. : Наука, 2006. – 217 с.
5. *Каргалова М. В.* От социальной идеи к социальной интеграции / М. В. Каргалова. – Интердиалект, 2003. – С. 29. – № 1.
6. *Каширина Е. Ю.* Проблемы формирования единой социальной политики Европейского Союза (на примере Германии) : дис. ... к.полит.н. / Е. Ю. Каширина. – М. : 2010. – С. 73.
7. *Ларіна Н. Б.* Концепция социального государства / Н. Б. Ларіна // Социальное государство: опыт, проблемы: материалы науч.-практ. конф. и междунар. "круглого стола" (Москва, 20 января 2004 г.). – М. : Акад. труда и соц. отношений, 2004. – 240 с.
8. *Стрижнева М. В.* Проблемы социальной политики в Европейском Союзе / М. В. Стрижнева // Мировая экономика и международные отношения. – №7. – 2005. – С. 14.
9. *International Conference of the Nordic Centre of Excellence NordWel at the University of Southern Denmark.* – 14–16 June. – 2012. – P. 115–131.
10. *Le Modele social francaise est-il viable?// Le Monde,* 2012.10.05. – P. 10.
11. *Meyer H.* The Reform of the European Model is also a Reform of Globalisation / H. Meyer // II Conferenza Internazionale sul Modello Sociale Europeo. – 2005. – P. 147. – № 5. – 10 oct.
12. *Sapir A.* Globalisation and the Reform of European Social Models (Background document for the presentation at ECOFIN informal Meeting in Manchester / A. Sapir. – 2005. – 9 Sept. – Режим доступу : <http://www.bruegel.org>.

Надійшла до редколегії 10.11.2014 р.

УДК 34.81'26 (477)

Д. С. АБРАМОВА

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ МОВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА І МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

*Досліджено практику державного регулювання формування і реалізацією мовного законодавства в зарубіжних країнах, досвід ООН та ЄС у цьому процесі. З'ясовано можливість використання зарубіжного досвіду для вдосконалення мовного законодавства і здійснення мовної політики в Україні.*

**Ключові слова:** зарубіжний досвід, мовне законодавство, мовна політика, регіональні мови, мови меншин, ООН, ЄС, Україна.

*Investigated practice of state regulation by forming and realization of language legislation in foreign countries; UN and EU experience in this process. Clarified opportunity of foreign experience use for language legislation improvement and language policy implementation in Ukraine.*

**Key words:** foreign experience, language legislation, language policy, regional languages, minority languages, UN, EU, Ukraine.

Вихід України на світову арену як незалежної самостійної держави загострив багато проблем – економічних, політичних, соціальних. Невідкладно постало питання про стан мовного законодавства з метою забезпечити належний рівень вирішення національно-мовних проблем. Тому при проведенні мовної політики в Україні надзвичайно важливо звернутися до аналізу зарубіжного досвіду функціонування мовного законодавства, використовувати його можливості при формуванні і реалізації конкретних норм, що регулюють правове положення мов у країні та її регіонах.

Певну увагу досвіду мовних політик зарубіжних країн приділили вітчизняні вчені Б. Ажнюк, М. Антонович, В. Василенко, В. Заблоцький, В. Колісник, О. Куць, Л. Лазаренко, Н. Лисак, І. Лопушинський, І. Марусик Л. Масенко, О. Музичко, О. Селіванова, А. Погрібний, Є. Ткаченко, О. Чередниченко та західні дослідники – У. Альтерматт, Р. Белл, Р. Дарендофф, Р. Дейк, В. Джакометті, М. Есман, Р. Келлі, М. Кжак, М. Мітик, Д. Погессчи, Е. Сагарін, М. Хартіг та ін. Але питання мовного законодавства потребують поглибленого вивчення.

Метою статті є аналіз зарубіжного досвіду формування та реалізації мовного законодавства і можливостей його використання в Україні.

*Виклад основного матеріалу дослідження.* Слід зазначити, що світовий досвід регламентує визначальну роль мовного чинника в забезпеченні



стабільного політичного розвитку та відчутного покращання ситуації в соціальній сфері. Складовими елементами процесу забезпечення мовної політики є вивчення мовної ситуації, кодифікація мовних норм, визначення основних принципів і шляхів удосконалення мовної політики; практичне втілення цілей цієї політики та запланованої програми дій.

Моделі правового регулювання мовних відносин визначаються мовною ситуацією, що історично склалася в конкретній країні, а також залежать від мовної політики, що проводиться державою з урахуванням міжнародних норм мовного законодавства ООН і засад мовної політики ЄС. Після створення ООН та Ради Європи мовні питання стали безпосередньо предметом міжнародно-правової регламентації для запровадження загальних стандартів здійснення мовної політики, захисту мовних прав осіб, що належать до національних меншин, та захисту мов, які опинилися під загрозою зникнення. Важливою правовою основою забезпечення демократичних засад мовної політики є: Загальна декларація прав людини (1948 р.); Міжнародний пакт про громадянські і політичні права та Факультативний протокол до нього (1966 р.); Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (1966 р.); Конвенція про захист прав людини і основних свобод (1950 р.) та Протокол №12 до неї; Рамкова конвенція Ради Європи про захист національних меншин (1995 р.), Європейська хартія регіональних мов або мов меншин (1992 р.) та інші міжнародні документи, які стали обов'язковою складовою частиною національного законодавства кожної країни.

Крім того, суттєве значення для розробки засад мовної політики, захисту прав національних меншин мають Документ Копенгагенської наради Конференції з питань людського виміру НБСЕ (1990 р.); Декларація ООН про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин (1992 р.); Віденська декларація Конференції на вищому рівні Ради Європи (1993 р.); Рекомендації №1201 Парламентської Асамблеї Ради Європи (1993 р.); Гаазькі рекомендації щодо права національних меншин на освіту (1996 р.); Ословські рекомендації щодо мовних прав національних меншин (1998 р.); Лундські рекомендації про ефективну участь національних меншин у суспільно-політичному житті (1999 р.).

Щодо правових засад мовної політики ЄС, то вони полягають не в тому, щоб підміняти діяльність країн-членів, а в підтримці й посиленні їхніх дій. Сьогодні мовна проблематика стала окремим напрямом політичної активності Європейського Союзу, отримавши назву EU Language Policy (у пер. з англ. мовна політика ЄС) [9].

Правові норми, створені у правовій системі Ради Європи, мають низку особливостей. Вони відповідають головним ознакам правової норми, тобто мають загальний характер і здатні регулювати відносини. Що ж стосується їх обов'язковості, ця ознака притаманна їм не завжди. Основним завданням правового забезпечення мовної політики в ЄС стало забезпечення цілісності,

зрозумілості та прозорості в її реалізації. Мовна політика ЄС здійснюється за наступними критеріями: залежно від суб'єктів та об'єктів реалізації на інституційну та поза інституційну і від рівнів реалізації на наднаціональну, національну та регіональну [8].

Щодо офіційних мов ЄС, мовна політика містить прихований принцип: кожна країна-член може запроваджувати на рівні ЄС одну офіційну мову (“одна країна – одна мова”). Водночас цей принцип не впливає на гнучкість позиції ЄС стосовно “офіційного” статусу певних мов на рівні ЄС, або статус мов всередині країн членів. Першочерговою метою ЄС є збереження культурної ідентичності кожної з країн-членів. ЄС з належною категоричністю докладає усіх зусиль для того, щоб уникнути нівеляції відмінностей у культурних і мовних сферах в тих держав, народів, які об'єдналися – політично, економічно й культурно, з домінуючою метою зберегти мир у сучасному складному світі, передусім в Європі, створити найсприятливіші умови для прогресивного духовного багатства й матеріального достатку [2].

З огляду на багаторівневність і багатоаспектність мовна політика ЄС розвивається з різною швидкістю та в різних напрямках. Фінансовані ЄС програми активно сприяють лінгвістичній розмаїтості й вивченню мов, але вплив ЄС у цій сфері обмежено, оскільки зміст правових актів залишається у віданні країн-членів. Проблема багатомовності сформувала потребу у створенні відповідного правового мовного режиму ЄС, який торкається питань юридичного, політичного, культурного, функціонального та бюджетного характеру.

Основними магістральними напрямками розвитку мовної політики в ЄС є вивчення іноземної мови впродовж життя; поліпшення викладання іноземних мов; створення сприятливого середовища для вивчення мов. Варто зазначити, що така мовна політика ЄС має значну підтримку серед громадян, оскільки 67 % європейців вважають що знання іноземних мов має стати політичним пріоритетом, а ще 29 % абсолютно переконані у цьому, 84 % європейців переконані, що кожен громадянин в ЄС повинен володіти щонайменше однією мовою, крім своєї рідної [7].

Акценти на різні складові мовного режиму визначили різні можливі сценарії вирішення мовної проблеми. Зокрема значна увага в мовній політиці ЄС приділяється захисту прав національних меншин. 10 листопада 1994 р. Комітет міністрів Ради Європи прийняв Рамкову конвенцію про захист національних меншин, що набула чинності після того, як її ратифікували 12 держав-членів Ради Європи. У цьому першому багатосторонньому документі, що присвячений захисту національних меншин, викладено положення, що стосуються різних сфер. Ці положення мають вигляд програми, визначають конкретні завдання, які держави-учасниці зобов'язуються виконувати через запровадження на національному рівні відповідних законів та урядової політики.

Документом, що доповнює Рамкову конвенцію, є Європейська хартія регіональних мов та національних меншин, яку було ухвалено в 1992 р. Хартія визнає невід'ємне право користування як у приватному житті, так і публічно регіональними мовами та мовами національних меншин. Вона визначає завдання та принципи, що їх мають дотримуватися держави, та пропонує конкретні заходи для їхнього здійснення в галузі освіти, правосуддя, державного управління, культури, економічного та соціального життя. Зокрема, Німеччина внесла сім мов під захист Хартії: нижньонімецьку, сербську (верхньолужицьку і нижньолужицьку), фризську (північно-фризську і сатерофризську), данську та мову рома (німецьких синті та рома, відому як циганська мова). Причому нижньонімецьку мову потрактовано як регіональну, а інші – це мови меншин. Мови національних меншин та інших традиційно корінних народних груп у Німеччині підлягають захисту, опираючись на Рамкову конвенцію Ради Європи. Мови меншин тут розглядають як атрибути меншин (хоча в Хартії йдеться про меншини за кількістю представників, а не мови меншин) [6, с.133].

У цілому європейський досвід визначає чітке правове встановлення умов та механізмів процесу ухвалення рішень стосовно національних меншин у рамках Ради Європи. Особливість цього підходу полягає в тому, що проблеми захисту національних меншин не розглядаються окремо, незалежно, а лише в контексті загального співробітництва між державами у рамках уже встановленого дієвого механізму захисту прав людини в Європі. Від держав-учасників вимагається політична демократія та верховенство права як передумови для успішного здійснення захисту меншин. Визнання належності до національної меншини є особистим рішенням і не повинно створювати будь-яких недоліків. ОБСЄ чітко формулює, що підтримка меншин – це міжнародне завдання, а не лише справа однієї держави. При цьому обмежується одночасно і можливість втручання у справу іншої держави.

Таким чином, у мовній політиці ЄС спостерігаються дві тенденції. З одного боку, необхідність підтримувати мовне розмаїття, а з іншого – прагнення до гарантування мови меншин. Важливо усвідомити, що держава, яка прагне інтегруватись в європейський освітньо-культурний та інформаційний простір, має розвивати такий важливий напрям мовної політики, як *multilingualism management* (управління багатомовністю). Без урахування "EU Language regime" (мовного режиму ЄС) та інших аспектів EU "Language Policy" (мовної політики ЄС) подальші євроінтеграційні поступки України будуть примарними.

Але слід зазначити, що непорушною для всіх країн залишається звичаєва старовинна міжнародно-правова норма, відповідно до якої визначення статусу мов та порядку їх використання є суверенної прерогативою держави і відноситься до її внутрішньої компетенції. Здійснюючи мовну політику, державна влада кожної країни встановлює

конкретні норми, що регулюють правове положення мов, відповідно до власного унікального історичного, політичного, економічного, соціального досвіду і етнічнонаціональній ситуації. При цьому, на нашу думку, вважливо і доцільно класифікувати мовну політику зарубіжних країн за об'єктом регулювання на два види: мовна політика щодо державної мови та щодо мов національних меншин.

Аналіз конституцій і законодавства зарубіжних країн дає підстави для висновку про існування трьох типових моделей вирішення питання офіційної (державної) мови. Перша модель передбачає беззастережне визнання офіційною (державною) виключно однієї мови. Друга модель передбачає можливість існування, поряд з однією офіційною (державною) мовою, яка застосовується на всій території держави, інших офіційних мов в окремих частинах держави. Третя модель передбачає існування в державі кількох офіційних (державних) мов [3].

Першу модель застосовує переважна більшість європейських держав, визнаючи офіційною (державною) мову титульної нації, яка історично сформувалась і автохтонно існує на території даної держави, становить більшість її населення і дала назву цій державі. До цих держав належать найбільші і найвпливовіші європейські демократичні держави такі, як Великобританія, Італія, Німеччина, Португалія, Франція, а також всі держави центральної і східної Європи (за винятком Білорусі), прибалтійські і скандинавські країни (за винятком Фінляндії), Болгарія, Румунія, Сербія, Туреччина та інші. Використання спільної мови є одним із головних чинників, що забезпечують національне єднання й дозволяють перейти до стабільності в державі. Саме це враховував Сенат США, коли восени 1998 р. у черговий раз підтвердив, що єдиною офіційною мовою є англійська на території країни. Аргументувалося це рішення в такий спосіб: ніхто не ставить за мету посягати на культурно-мовні відмінності [10]. Але всім має бути зрозуміло: майбутнє як нації залежить від консолідації на основі спільної мови.

Друга модель застосовується в державах, у певних частинах територій яких компактно живуть представники відмінних від титульної нації автохтонних етносів. Такими державами є, наприклад, Іспанія, Македонія, Словенія, Хорватія, Росія. Зокрема, стаття 3 Конституції Іспанії встановлює, що “Кастильська мова є офіційною іспанською мовою держави” і визнає, що “інші мови Іспанії також будуть офіційними у відповідних автономних спільнотах згідно з їхніми Статутами” [4]. Сьогодні офіційними мовами в певних провінціях і регіонах Іспанії, поряд з іспанською (кастильською), є баскська, каталонська, галіційська, валенсійська.

У рамках третьої моделі (офіційної багатомовності), насамперед, слід виділити мовне законодавство держав, у межах територій яких існують більш-менш чіткі етнічні кордони між автохтонними етнічними групами. Такою є, наприклад, Швейцарія. У Конституції цієї країни, яка є

федеративною державою і складається з 26 кантонів, виокремлюються чотири мови: німецька, французька, італійська та ретороманська, як національні (Ст. 4) і три мови як офіційні: німецька, французька та італійська (Ст. 70) [5].

Необхідно також зазначити, що конституційно-правове регулювання мов у зарубіжних країнах не обмежується лише проблемою правового режиму державної (офіційної) мови, а торкається також питання гарантій прав національних меншин у сфері національно-мовних відносин. На значну увагу заслуговує досвід правового захисту національних меншин, які проводять Канада, Італія, Німеччина, Франція. Зокрема, толерантною, відносно гарантій прав національних меншин, нам видається мовна політика у Фінляндії. Хоча ця країна є фактично моноетнічною, оскільки 93,6 % її населення становлять фіни, проте Конституція Республіки Фінляндія від 11 червня 1999 р. (§ 17) проголосила, що національними мовами Фінляндії є фінська і шведська [1].

Розглядаючи різні моделі, стратегії та методи реалізації мовної політики, слід урахувати, що питання мовної належності безпосередньо пов'язане з етнічною, культурною та релігійною ідентифікацією громадян, а мова виступає як інструмент політики. Позитивним для України є використання досвіду тих країн, які для забезпечення функціонування державної мови йдуть шляхом її законодавчого закріплення та створення низки органів державного управління, які сприяють її поширенню, вивченню, підвищенню ефективності мовної політики.

Безперечно, ідеальним було б досягнення гармонійної збалансованості мовних прав нації (держави) й мовних прав особи (громадянина). Проте такого паритету, на жаль, світовий досвід поки що не може продемонструвати. Адже реалізація мовної політики, спрямованої на збереження чи зміну статусу однієї мови, завжди передбачає одночасний вплив і на інші мови, сфера функціонування яких, як правило, звужується.

Слід також пам'ятати, що універсальних та ідеальних схем забезпечення мовної політики не існує, але вироблені й перевірені практикою ціннісні орієнтири дають можливість оптимального забезпечення правових засад такої політики. Наскільки вони є адекватними й ефективними для нашої держави покаже практика їх реалізації. Звичайно, підведення підсумків щодо запровадження європейських директив із мовного питання є дуже важливим, а результати дослідження щодо проаналізованих країн представляють собою безцінну базу даних. Тому було б доречним зробити зазначену базу даних доступною для широкого загалу у вигляді “інтерактивного” індексу, за зразок якого, наприклад, може бути взятий Індекс благополуччя OECD (OECD's Better Life Index).

При розробці стратегії і реалізації державної мовної політики в Україні має бути врахований як позитивний, так і негативний досвід конституційного регулювання мовних відносин у зарубіжних країнах. Перш за все слід

урахувати досвід конституційно-правового регулювання мовних відносин таких країн, як Іспанія, Італія, Франція, Фінляндія, Канада, Бельгія, Швейцарія тощо. Для цього слід проводити всебічну і ретельну правову експертизу зарубіжного мовного законодавства, а фахівцями повинні бути вироблені прогнози можливого застосування такого досвіду в нашій країні.

Література:

1. *Ажнюк Б. М.* Уроки двомовності: Фінляндія / Б. М. Ажнюк // Молодь України. – 2007. – 26 квіт. – 2 трав.
2. *Бабюк В.* Мовна політика Євросоюзу / В. В. Бабюк // Гілея. – 2011. – Вип. 55 (12). – С. 582–584.
3. *Василенко В.* Правова регламентація статусу офіційної (державної) мови у практиці європейських держав [Електронний документ] / В. Василенко ; Центр соціогуманітарних досліджень ім. В. Липинського. – Режим доступу : <http://www.lrc.org.ua>.
4. Испания. Конституция и законодательные акты ; пер. с исп. – М.: Прогресс, 1982. – 352 с.
5. Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М. : НОРМА, 1999. – 816 с.
6. Міжнародні зобов'язання України та Німеччини в контексті європейської мовної політики : [зб. статей і тез] / за ред. Г. Мацюк. – Львів : Львівський національний університет імені Івана Франка, 2010. – 168 с.
7. *Музичко О.* Ключові питання дня. Політика ЄС у національній та мовній сфері / О. Музичко// Одеські вісті. – 2007. – 2 черв.
8. *Тарасенко О. Л.* Пріоритетні напрями реалізації мовної політики Європейського Союзу [Електронний ресурс] / О. Л. Тарасенко // Державне управління : удосконалення та розвиток. – 2010. – № 6. – Режим доступу : [archive.mdct.ru](http://archive.mdct.ru).
9. EU Language Policy // Мовна політика як інструмент розвитку комунікативного простору Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [old.niss.gov.ua](http://old.niss.gov.ua).
10. *Sagarin E.* Polylingualism in the United States of America: A Multitude of Tongues amid a Monolingual Majority / E. Sagarin, R.J. Kelly // Language Policy and National Unity ; ed. by W. R. Beer and J. E. Jacob. – Totowa, 1986. – P. 40–42.

Надійшла до редколегії 30.09.2014 р.

УДК 351.72(438)

О. О. АЛЕКСАНДРОВИЧ

**ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ  
ГАРАНТІЇ НЕЗАЛЕЖНОГО ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО  
КОНТРОЛЮ В ПОЛЬЩІ**

*Наведено аналіз історичного досвіду та сучасний стан здійснення фінансового державного контролю в Польщі. Приділено увагу організаційно-правовим гарантіям незалежності від впливу органів виконавчої влади діяльності Вищої контрольної палати Польської Республіки.*

**Ключові слова:** державний фінансовий контроль, Вища контрольна палата, гарантії незалежності, регуляторна діяльність, рахункова палата.

*The paper is devoted to the analysis of the historical experience and current state of the public financial control in Poland. Particular attention is paid to organizational and legal guarantees of independence from the influence of the executive bodies of the Supreme Audit Office of the Republic of Poland*

**Key words:** public financial control, Supreme Audit Office, guarantees of independence, regulatory activities, accounts office.

Польське законодавство передбачає узгоджену діяльність багатьох контрольних інституцій, кожна з яких має визначену сферу компетенції. Система державного контролю в Польській Республіці є достатньо розгалуженою. Можна виділити такі її елементи: Вища контрольна палата (зовнішній державний контроль у вузькому значенні), парламентський контроль, внутрішній урядовий контроль, судовий контроль (Конституційний трибунал і Державний Трибунал), різні форми спеціального контролю (інспекції, органи надзору, охоронні структури тощо).

Польський досвід здійснення державного контролю має для України велике значення: по-перше, через довготривалий вплив, який польські державні інституції здійснювали на формування засад Козацької держави Богдана Хмельницького та його спадкоємців, і по-друге, у зв'язку з необхідністю реформування сучасної системи вітчизняного державного контролю у напрямку залучення кращого європейського досвіду, накопиченого у цій сфері. Вивчення і використання відповідного польського досвіду може позитивно вплинути на пошуки оптимальної української моделі організації державного контролю.

Досвід організації державного фінансового контролю в сучасному світі досліджували українські та російські фахівці О. Гетьманець, М. Гупаловська, Г. Даценко, Ж. Жирна, О. Жукова, О. Козирін, І. Лагутін, А. Мамишев, Т. Письменна, Н. Синюгіна, В. Стрельцов, В. Чхквадзе та ін. Системі

державного контролю в Польщі присвячені розвідки І. Маринів, Н. Трещетенкової. Об'ємний фактичний та аналітичний матеріал міститься в новітніх працях польських учених Д. Боліковської, С. Калужного, Г. Кошельняка, Я. Мазура, Я. Майхровського, А. Сильвестряка, Р. Шавловського. Святкування в лютому 2009 р. 90-річчя заснування Вищої контрольної палати Польщі спричинило появу низки цікавих публікацій з історії та сучасного стану державного фінансового контролю в Польщі [3]. Проте в українській літературі з державного управління ця тема практично залишається поза увагою науковців, хоча польський досвід розбудови незалежної від впливу органів виконавчої влади системи державного фінансового контролю може бути використано в процесі реформування аналогічних інституцій в Україні.

З урахуванням вищезазначеного мета статті полягає в аналізі та системному викладі історичного досвіду і сучасного стану діяльності інститутів державного фінансового контролю в Республіці Польща з точки зору забезпечення їх незалежного від зовнішнього (адміністративного, політичного чи особистісного) впливу. Державний контроль розглядається у вузькому сенсі як діяльність вищого конституційного органу, вповноваженого здійснювати такий контроль – Вищої контрольної палати.

Сучасна польська система незалежного фінансового контролю спирається на сталу історичну традицію. 24 грудня 1613 р. окремою конституцією (законом) коронного Сейму було засновано Коронний трибунал скарбовий для контролю витрат державної скарбниці. До його компетенції відносилися всі справи стосовно державних (публічних) фінансів, відповідний контроль над діяльністю урядовців: міністрів, податківців, судових старостів, місцевих урядовців, колишніх скарбників та їх спадкоємців. Конвокаційний сейм 1764 р., підтримуючи поділ скарбниці на надвірну і посполиту (коронну і державну), ухвалою від 4 червня утворив центральний фінансовий орган – Комісію скарбову коронну і окремо від неї Комісію скарбову Великого князівства Литовського. У 1792 р. обидві комісії було об'єднано в загальну Комісію скарбову обох народів, проте на дуже короткий час – через вимушене припинення існування Першої Речі Посполитої.

Модерна історія державного контролю в Польщі починається в 1807 р. після утворення за підтримки французького імператора Наполеона I Великого герцогства Варшавського, спадкоємця колишньої Речі Посполитої. 14 грудня 1808 р. королівським декретом було створено Головну рахункову палату, яка фактично почала свою діяльність 2 березня 1809 р. Незадовго до того в наполеонівській Франції за ініціативою директора державного казначейства Ф.-Н. Мольєна законом від 16 вересня 1807 р. було утворено Рахункову палату для централізованої перевірки рахунків держави. Саме французьку модель було запозичено поляками. До обов'язків польської Рахункової палати входив наступний контроль рахунків державних органів і перегляд річних звітів



громадських об'єднань, якщо вони перевищували суму 500 злотих. Після падіння Наполеона 21 серпня 1815 р. її було ліквідовано Тимчасовим урядом Польщі.

У підросійській частині Польщі Конституційною Харгією Царства Польського від 15 (27) листопада 1815 р. було засновано Контрольну палату з метою кінцевої перевірки рахунків і звітних розрахунків. Підпорядковувалася установа виключно цареві. Завданням цієї палати, як і її попередника, був наступний контроль за державними рахунками, проте за пропозицією царя або його намісника додатково передбачалося й здійснення аналізу державного бюджету. Після невдалого антиросійського повстання царський маніфест про новий порядок управління і утворення Царства Польського від 26 (14) лютого 1832 р. передбачив серед іншого заснування Вищої Рахункової палати для загальної ревізії державних рахунків, доходів і видатків. Головою Палати призначався Генеральний контролер, який також за посадою входив до Ради з управління Царства Польського і Державної ради. Остання уповноважена була розглядати внесені Генеральним контролером звіти про результати ревізії рахунків місцевих органів державного управління. За порушення законів Генеральний контролер відповідав безпосередньо перед Державною радою, а в результаті – перед царем. У січні 1867 р. після антиросійського повстання Вищу контрольну палату було ліквідовано разом із автономією Польщі.

Сучасна історія Вищої Контрольної Палати (далі – ВКП) починається після відновлення незалежності Польщі в 1918 р. Польський дослідник А. Сільверстак виокремлює три головні етапи новітньої історії цієї інституції: Другої Речі Посполитої (1919 – 1939 рр.), радянської Польщі (1944 – 1989 рр.) та Третьої Речі Посполитої (з 1989 р.) [6, с. 8]. Через неповні три місяці після набуття Польщею незалежності Глава держави Ю. Пілсудський 7 лютого 1919 р. видав декрет про утворення Вищої контрольної палати держави, підпорядковану безпосередньо Главі державі й орієнтовану на постійний комплексний контроль за здійсненням публічних доходів і витрат, правильністю управління державним майном, діяльністю місцевих органів влади і самоврядних міст. Також до її компетенції включено було й нагляд за виконанням державного бюджету. Утворювалося також три територіальні палати – у Варшаві, Кільцях та Львові, а пізніше й в інших значних містах. З 1921 р. після прийняття Конституції Другої Речі Посполитої Контрольна палата одержала остаточну назву, що зберігається й дотепер – Вища Контрольна палата. Вважається, що саме інституції контролю зразка 1919 – 1921 рр. сформували організаційні та функціональні підвалини розвитку державного контролю у міжвоєнні роки [1, с. 26].

Порівняно з контролем зразка 1919 р. відтепер запроваджено було два види контролю – фактичний та наступний, від вступного контролю відмовилися через сумніви у його дієвості. У регіонах створювалися колегіальні окружні контрольні палати, наділені на своїй території правами

департаментів центральної палати. Голова Палати не входив до складу уряду, проте був прирівняний до міністрів і в такому статусі активно співпрацював з міністерством фінансів, Сеймом і Сенатом країни. За результати власної він діяльності відповідав безпосередньо перед Сеймом – нижньою палатою польського парламенту.

Отже, на підставі Конституції від 17 березня 1921 р. і закону про державний контроль від 3 червня 1921р. було закладено новітню польську традицію державного управління, за якою державний контроль являє собою самостійну функцію держави, ввірену окремому органу, який не залежить від уряду, а є підпорядкованим парламенту. Побудована Палата була на принципах колегіальності, персональній незалежності та відповідальності урядовців. Пізніше за Конституцією 1935 р. Вища контрольна палата прирівнювалася до вищого державного органу, який значенням поступався лише уряду, Сейму, Сенату й судам та знаходилася у віданні президента країни, який самостійно призначав Голову і членів колегії ВКП.

Під час Другої світової війни на підставі декрету президента Республіки Польща від 17 лютого 1940 р. діяльність ВКП було відновлено в еміграції (спочатку у Франції, потім у Великій Британії). Відповідно до конституції 1935 р. підпорядковано її було безпосередньо президенту і міністру фінансів. ВКП в еміграції діяло до 8 грудня 1991 р., коли останній її керівник склав свої повноваження. На окупованій території Польщі з 1942 р. діяла підпільна делегатура ВКП.

Після звільнення Польщі від німецько-фашистських військ тимчасовим вищим органом державного управління – Крайової народної ради (КНР) – було видано закон про організацію і сферу діяльності народних рад (22 вересня 1944 р.). Передбачалося, зокрема, що до формування Вищої контрольної палати, передбаченою конституцією 1921 р., всі функції державного контролю перебирає на себе Президія КНР, при якій утворювалося спеціальне Бюро контролю. Усі урядові установи, органи самоврядування, у т.ч. суди і прокуратура, а також підприємства мали передавати в розпорядження Бюро необхідні первинні фінансові документи, а також надавати потрібні пояснення у справах організаційних, адміністративних, господарських і фінансових. Народні ради як органи громадського контролю одержали право створювати власні постійні контрольні та інші комісії. З часом при воєводських народних радах та їх президіях створювалися територіальні делегатури, спочатку в Лодзі, Варшаві, Катовіце і Сопоті, а до літа 1946 р. – майже в усіх воєводствах. Після ухвалення так званої “малої конституції” 1947 р. Бюро контролю було підпорядковане Державній раді, до якої перейшли функції КНР [5, с. 292]. Сейм окремим законом про державний контроль від 9 березня 1949 р. підтвердив незалежність ВКП від уряду, проте фактично підпорядкував її Державній раді, до складу якої голова ВКП входив за посадою. Проте призначався він і звільнявся однопалатним Сеймом, як і його заступники.

22 листопада 1952 р. ВКП було законодавчо ліквідовано, а її функції за тогочасними радянськими стандартами передано до новоутвореного Міністерства державного контролю з досить обмеженими повноваженнями щодо контролю діяльності вищих органів державного управління. На практиці це означало фактичну ліквідацію незалежних від виконавчої влади органів контролю [5, с. 294]. Тільки в 1957 р. на хвилі післясталінської “відлиги” незалежність ВКП відновилася у традиційній формі підпорядкування однопалатному Сейму Польської Народної республіки. До її функцій відносився контроль за господарською, фінансовою та організаційно-адміністративною діяльністю вищих і місцевих органів державного управління та підпорядкованих їм організацій, а також підготовка щорічного звіту Сейму про виконання державного бюджету та народно-господарського плану і пропозиції з питання про схвалення діяльності уряду. У воеводствах ВКП був представлений спеціальними делегатами (регіональними контрольними установами).

На відносно короткий термін у 1976 – 1980 рр. ВКП було перетворено на один з вищих органів державної адміністрації, а нагляд за її діяльністю передано Голові Ради Міністрів Польщі. Новим законом про Вищу контрольну палату від 8 жовтня 1980 р. на вимогу громадськості незалежність Вищої контрольної палати від уряду було остаточно відновлено, як і її підпорядкування Сейму. Новий закон базувався на трьох засадничих ідеях. По-перше, це безпосередній і різнобічний зв'язок контролю з центральними, а в подальшому і місцевими представницькими органами; по-друге, відокремлення системи органів ВКП у самостійну вертикаль державних органів, і по-третє, гарантування незалежності контролю, особливо від органів державної адміністрації [2, с. 38]. Такий правовий стан зберігається й дотепер. Розвиток польських контрольних інституцій в історичній перспективі викладено в таблиці.

23 грудня 1994 р. було ухвалено чинний закон Республіки Польща про Вищу контрольну палату. Відповідно до цього закону й прийнятої 2 квітня 1997 р. Конституції Республіки Польща Вища контрольна палата є головним колегіальним органом (*naczelny organem*) державного контролю, підпорядкованим Сейму.

З урахуванням вищевикладеного матеріалу, можна визначити такі підвалини незалежного функціонування Вищої контрольної палати в сучасній Польщі [1].

1. Верховна контрольна палата є головним колегіальним органом державного контролю, підпорядкованим виключно Сейму.

2. ВКП належить право контролювати діяльність органів вищих органів державної влади, урядової адміністрації, Національного Банку Польщі, державних юридичних осіб і інших державних організаційних одиниць.

3. ВКП здійснює контроль за дорученням Сейму або його органів, за пропозицією Президента Республіки Польща, Голови Ради Міністрів або – що є особливо важливим – за власною ініціативою.

Органи державного контролю Польщі в історичній перспективі  
(1808 – 2014 рр.)

№	Назва державного органу	Період діяльності (роки)	Підпорядкування
1.	Головна рахункова палата (Główna Izba Obrachunkowa Księstwa Warszawskiego)	14.12.1808. – 21.08.2015	Саксонський король як сюзерен Великого герцогства Варшавського (під протекторатом Франції)
2.	Контрольна палата	15(27) 1815 – 1831	Російський цар безпосередньо
3.	Вища Рахункова палата (Izba Obrachunkowa Królestwa Polskiego)	14.02.1832 – 1.01.1867	Генеральний контролер відповідав перед Державною Радою Царства Польського, а в разі необхідності перед російським царем особисто
4.	Загальноросійський державний контроль	початок 1867 – лютий 1917	Російський Державний контролер, призначений царем
5.	Вища контрольна палата держави (Najwyższa Izba Kontroli Państwa)	7.02.1919 – 17.03.1921	Глава Другої Речі Посполитої безпосередньо
6.	Вища контрольна палата (Najwyższa Izba Kontroli)	3.06.1921 – вересень 1939	Законодавчий Сейм як нижня палата польського парламенту (1921-1935) Президент країни (1935-1939)
7.	Вища контрольна палата в еміграції (Франція, Велика Британія)	17.02.1940 – 8.12.1991	Президент і міністр фінансів уряду Республіки Польща в еміграції
8.	Бюро контролю (Biuro Kontroli)	22.09.1944 – 9.03.1949	Президія Крайової народної ради (1944-1947), Державна рада (1947-1949)
9.	Вища контрольна палата	1949-1952	Однопалатний Сейм Польської Республіки
10.	Міністерство державного контролю (Ministerstwo Kontroli Państwowej).	1952-1957	Рада Міністрів Польської Народної Республіки
11.	Вища контрольна палата	1957-1976	Однопалатний Сейм Польської Народної Республіки
12.	Вища контрольна палата	1976-1980	Голова Ради Міністрів Польської Народної Республіки
13.	Вища контрольна палата	8.10.1980 – червень 1989	Однопалатний Сейм Польської Народної Республіки
14.	Вища контрольна палата	липень 1989 – по теперішній час	Сейм як нижня палата Національної Асамблеї Республіки Польща

4. ВКП має право звернення до Конституційного Трибуналу(органу конституційного правосуддя) з пропозиціями про встановлення відповідності законодавчого акта Конституції, визначення загальнообов'язкового тлумачення законів.

5. Процедура призначення керівних осіб в органах ВКП чітко виписана у законі:

– Голова ВКП призначається Сеймом абсолютною більшістю голосів за пропозицією Маршала Сейму або групи не менше 35 депутатів за згодою Сенату терміном на 6 років з правом призначення на другий термін. Він не може притягатися до кримінальної відповідальності, бути заарештованим або затриманим без згоди Сейму, а належати до політичної партії;

– члени Колегії ВКП призначаються Президією Сейму за поданням голови ВКП терміном на 3 роки. Члени Колегії незалежні в здійсненні своїх функцій і можуть по рішеннях, що приймаються, вносити до протоколу свою особливу думку;

– до складу Колегії ВКП крім вищих керівників, призначених за посадою, входять сім незалежних фахівців (більше третини від персонального складу установи), які представляють наукову спільноту у галузі економіки і фінансів;

– трудові відносини з працівником, який здійснює нагляд за ходом контрольних дій або їх виконують, устанавлюється на основі призначення, якому передують укладення трудового договору на термін не більше 3 років з правом перепризначення на підставі періодичної оцінки його кваліфікації. Голова ВКП може призначити відповідального працівника без проходження стажування на підставі його кваліфікації або професійної практики.

6. Проект бюджету ВКП у формі, прийнятої її Колегією, міністр фінансів включає в проект державного бюджету. Голова ВКП у сфері виконання бюджету інституції наділяється повноваженнями Міністра фінансів. Виконання бюджету ВКП контролюється Сеймом:

7. Працівник, який здійснює нагляд за ходом контрольних дій або їх виконує, не може бути членом політичної партії або займатися політичною діяльністю.

8. Заступники Голови та генеральний директор ВКП, а також працівники, які здійснюють нагляд за ходом контрольних дій або їх виконують, не можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності у зв'язку зі своїми службовими діями без попередньої згоди Колегії ВКП, а Голова ВКП – без згоди Сейму. Ця норма діє відносно вказаних осіб й після припинення ними трудових відносин з ВКП.

9. Президент ВКП безпосередньо визначає, в плані регуляторної діяльності, детальні правила підготовки до контрольних заходів, завдання для контролерів, а також вимоги до складання остаточних звітів за результатами перевірок.

Сучасні польські дослідники акцентують увагу на важливості законодавчих гарантій незалежності ВКП у прийнятті фахових рішень. Так

колишній заступник голови ВКП Гжегош Кошелняк у спеціальній розвідці доводить, що польське законодавство про ВКП виписано у такий спосіб, щоб гарантувати незалежність й аполітичність цієї інституції. Єдина можливість для уряду вплинути на діяльність ВКП полягає у клопотанні перед її керівництвом про проведення конкретних контрольних заходів [4, с. 58–59].

Дослідження історичного досвіду та організаційно-правових гарантій здійснення незалежного державного контролю в Польщі дозволяють зробити важливі прикінцеві висновки.

1. Сучасна польська система державного фінансового контролю базується на тривалій історичній традиції, зародження якої припадає на XVIIст. За часів російського, а потім й радянського домінування на польських землях ця традиція зберігалася, якщо не повною мірою, але у принципових моментах.

2. Незалежність ВКП значною мірою гарантується тією великою роллю, що в польській політичній системі традиційно належить державному Сейму, який ще з домодерних часів виборів право загального контролю за діями виконавчої влади. Уряд навіть за часів президентства Ю. Пілсудського й за добу соціалізму не мав істотного впливу на діяльність Вищої контрольної палати.

3. Незважаючи на значну кількість контролюючих інституцій (парламентських, адміністративних, судових тощо), центральне місце в системі незалежного зовнішнього державного фінансового контролю належить Вищій контрольній палаті – незалежній від впливу адміністративних органів інституції, заснованої ще у 1919 – 1921 рр. і з того часу працюючою переважно без суттєвих змін.

4. ВКП користується великими правами, яких, наприклад, позбавлена українська Рахункова палата, а саме правом надавати офіційну оцінку діяльності уряду з виконання його бюджетних та інших повноважень і правом самостійного звернення до Конституційного трибуналу щодо тлумачення чинних законів. Крім того, ВКП має право самостійно ініціювати контрольні дії.

5. Відповідальні працівники ВКП у своїй професійній діяльності фактично користуюся правом імунітету, тобто не можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності без виконання доволі складної формальної процедури. До того ж цей імунітет зберігається й після припинення ними трудових відносин з ВКП.

6. Нарешті, польське законодавство передбачає відносно значний обсяг соціального й матеріального забезпечення працівників ВКП в залежності від їх професійного стажу і статусної ролі в організації.

Для сучасної України реформа системи державного контролю є дуже актуальною темою, оскільки велика кількість контролюючих установ залишається розпорошеною в часі й просторі, позбавленою необхідних повноважень, потерпають через відсутність законодавче встановленої координації загальних зусиль. Досвід Польщі, де протягом майже 90 років успішно діє єдиний інститут державного зовнішнього фінансового контролю,

незалежний від впливу адміністративних органів, може статися в нагоді для нашої країни.

Подальші розвідки у визначеній сфері можуть концентруватися навколо наступних взаємопов'язаних проблем, а саме напрямів подальшого вдосконалення правових і адміністративних засад діяльності ВКП на підставі змін, внесених 22 січня 2010 р. до закону про Вищу контрольну палату, інших чинних нормативних актів і законопроектів; внутрішнього адміністративного контролю, засади якого встановлені законом від 15 липня 2011 р. про урядовий адміністративний контроль; регіональних рахункових палат, які на підставі закону від 7 листопада 1992 р. здійснюють фінансовий контроль за діяльністю гмін (територіальних громад) та їх асоціацій; установа механізму субординації та координації професійної діяльності різних контрольних органів на центральному та регіональному рівнях.

#### Література:

1. О Верховной Контрольной Палате Польши : Закон Республики Польша от 23 декабря 1994 г. [Електронний ресурс] // Правовое регулирование государственного финансового контроля в субъектах Российской Федерации. – М. : Прометей, 1998. – С. 194–229. – Режим доступу : <http://budgetrf.ru>.

2. *Jagielski Jacek* Kształtowanie się instytucji kontroli państwowej w Polsce Jacek Jagielski // Kontrola Państwa ; Najwyższa Izba Kontroli. – Rocznik LIV. – Numer 1/I (324) – Styczeń-luty 2009. – S. 21–43. – Режим доступу : <http://www.nik.gov.pl>.

3. *Kościelniak Grzegorz*. Najwyższa Izba Kontroli – organ polityczny czy apolityczny. Rozważania na gruncie polskiego porządku prawnego [Електронний ресурс] / Grzegorz Kościelniak // Prace naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Seria: Res Politicae. – 2007. – Т. II. – S. 43–59. – Режим доступу : <http://dlibra.bg.ajd.czest.pl>.

4. *Kościelniak Grzegorz*. Najwyższa Izba Kontrom – 90 lat tradycji naczelnego organu kontroli państwowej. Współczesny obraz i proponowane kierunki zmian [Електронний ресурс] / Grzegorz Kościelniak // Państwo i Społeczeństwo. – 2009. – Rok IX. – Nr 3. – S. 157–166. – Режим доступу : <http://repozytorium.ka.edu.pl>.

5. *Majchrowski Jacek M.* Ewolucja systemu kontroli państwowej w Polsce lat powojennych. Od Biura Kontroli przy Prezydium Krajowej Rady Narodowej do Ministerstwa Kontroli Państwowej / Jacek M. Majchrowski // Regnare, Gubernare, Administrare. Prawo i władza na przestrzeni wieków ; Red. Grodziski Stanisław, Dziadzio Andrzej. – Tom 2. – Kraków : AFM, 2012. – 470 s.

6. *Sylwestrak Andrzej* Historia Najwyższej Izby Kontroli i jej miejsce w konstytucji [Електронний ресурс] / Andrzej Sylwestrak // Kontrola Państwowa / Najwyższa Izba Kontroli. – Rocznik LV. – Numer specjalny. – Styczeń 2010. – S. 7–40. – Режим доступу : <http://www.nik.gov.pl>.

Надійшла до редколегії 10.11.2014 р.

Д. С. ЛЕВАДНИЙ

## ТРАНСНАЦІОНАЛЬНІ КОРПОРАЦІЇ ЯК ФЕНОМЕН КОНЦЕНТРАЦІЇ АКТИВІВ, ЯК СПОСІБ МОНОПОЛІЗАЦІЇ ТА ДИСБАЛАНСУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

*Розглянуто основні поняття та передумови виникнення феноменального явища – транснаціональні корпорації. Роз'яснено основні ключові аспекти, що стосуються ТНК: діяльність транснаціональних корпорацій, вплив ТНК на держави, в яких вони функціонують. Розкрито основні переваги та недоліки діяльності транснаціональних корпорацій щодо держав.*

**Ключові слова:** транснаціональні корпорації, держава, глобалізаційні процеси, концентрація активів, економічна концентрація.

*Considered the main concepts and prerequisites of the phenomenon – transnational corporations. Explain main key aspects related to TNC: the activities of transnational corporations, impact of TNC on the state in which they operate. Clarified the main advantages and disadvantages of transnational corporations concerning countries.*

**Key words:** multinational corporations, government, globalization, concentration of assets, economic concentration.

Україна – молода, незалежна держава, яка має дуже малий досвід у світовому господарстві. Сьогодні постає перед нашою країною з новими викликами, таким чином глобалізація, транснаціоналізація з усіма їхніми проявами – нові проблеми, нові виклики та головним чином перевірка на міцність нашої країни. Це пояснюється тим, що нам мало що відомо про такі об'єкти світового господарства, як ТНК та їх вплив на країни всього світу, це нова загроза для нашої держави, з поки що маловідомими наслідками діяльності.

Діяльність транснаціональних корпорацій і різних аспектів їхнього функціонування висвітлюють праці провідних вітчизняних та зарубіжних економістів: В. Дзюбик, Л. Онищенко, С. Козьменко, Л. Кузнєцова, Л. Жердецька, П. Самуельсон, М. Алексеєнко, В. Геєць, О. Дзюблук, Ж. Довгань, В. Міщенко, А. Мороз, М. Савлук та ін.

Мета статті – конкретизація такого феномену, як транснаціональні корпорації; роз'яснення діяльності ТНК і різнопланових їх проявів; ідентифікування позитивних та негативних сторін діяльності транснаціональних корпорацій.

Остання чверть ХХ ст. – початок глобалізації економіки, яка є саморегульованою на основі механізмів зворотнього зв'язку.



Глобалізація відбивається в процесах транснаціоналізації, що є найбільш суттєвим елементом і одним із основних регуляторів, які забезпечують єдність функціонування світової економіки. У свою чергу транснаціоналізація втілюється через такі феноменально нові елементи, як транснаціональні корпорації і пов'язані з ними транснаціональні банки, через які на сьогоднішній день проходять фінансові і товарні потоки, що визначають розвиток світового господарства. ТНК є домінуючим фактором глобалізації економіки, розміщуючи окремі частини і стадії репродуктивних процесів на території різних країн.

ТНК можна ознаменувати чи назвати глобальними компаніями, оскільки для них характерно таке:

1) система міжнародного виробництва розосереджена з-поміж різних країн і єдиного центру;

2) глобальна структура зайнятості.

Для глобальних корпорацій характерна діяльність у країнах всього світу, але на сьогоднішній день відсутні приклади таких компаній, що мають в кожній країні світу своє представництво (філію). Тому поняття “глобальна корпорація” та “транснаціональна корпорація” можна ототожнити. Такі приклади, як нафтова компанія Exxon мають філіали в 100 країнах, IBM – 124 країни, Coca-Cola – 190 країн, це одні з компаній, що не покривають всю карту світу своєю діяльністю, але прийнято ідентифікувати їх як глобальні корпорації, проте вони є ТНК.

Таким чином, займаючи центральне місце в сучасній світогосподарській системі, ТНК виявляють усе більший впливу на міжнародні відносини і світову економіку в цілому, хід якої визначається особливостями їх розвитку.

Поява таких “монстрів” на світовому економічному ринку, як ТНК уже само по собі є феноменом. На межі ХХ-ХХІ ст. спостерігається безпрецедентний розмах зовнішньоекономічної діяльності (міжнародних економічних операцій), в якій ТНК виступають торговцями (комерсантами), інвесторами, розповсюджувачами сучасних технологій і стимуляторами міжнародної трудової міграції. Вони багато в чому визначають динаміку та структуру, рівень конкурентоспроможності на світовому ринку товарів і послуг, а також міжнародний рух капіталу та передачу технологій (знань). Широкого обговорення сьогодні набула проблема впливу ТНК на національні економіки. Обговорюється їх взаємодія з урядом країн, дискутується роль ТНК у формуванні і реалізації інтересів споживачів, якості і ціни товарів вироблених ними та підрив конкурентного середовища на ряду з національними виробниками.

ТНК сьогодні – це учасник майже всіх економічних процесів у світовій економіці. Вони беруть як пряму, так і опосередковану участь у світових економічних, а також політичних процесах. Хоча ТНК здійснюють свою діяльність у системі світового господарства, їх вплив поширюється і на політичну сферу, що дозволяє розглядати ТНК поряд із державами і міжнародними організаціями.

Ще на стадії виникнення ТНК стали об'єктом бурхливих економічних дискусій, а на сучасному етапі розвитку міжнародних економічних відносин вони займають панівне положення загалом завдяки своїй економічній

могутності, яка формує сучасний і майбутній вигляд світу. Феномен ТНК і досі є дискусійним питанням як у спеціалістів, що займаються дослідженнями сучасних міжнародних відносин, так і в керівників держав та політичних діячів.

Друга половина ХХ ст. знаменується початком вивчення феномену ТНК, особливостями його розвитку та впливу на різноманітні сфери міжнародних економічних відносин та національну економіку. Тим не менш, унаслідок складності та багатоаспектності даного явища, єдиного поняття транснаціональної корпорації досі не існує.

У зарубіжній економічній літературі, як правило, при визначенні суті категорії транснаціональної корпорації підвищену увагу приділяють її монополістичній природі. Так, Дж. Данінг же представляє ТНК як підприємство, що здійснює прямі зарубіжні інвестиції та володіє або контролює механізми отримання надприбутку більш ніж в одній країні. Ч. Кіндлебергер конкретизовано пов'язує теорію розвитку фірми з теорією монополії і приходять до висновку про необхідність виходу діяльності корпорації за межі національних кордонів, оскільки фірма повинна постійно зростати за рахунок посилення своїх монополістичних переваг. Уолтерс та Блейк трактують, що транснаціональними корпораціями є такі економічні підприємства (виробничі, добувні, обслуговуючі, фінансові), які мають штаб-квартиру в одній країні, а бізнес організують в іншій, або декількох інших зарубіжних країнах. Дж. Гелбрейт пов'язує необхідність транскордонних операцій ТНК з технологічними причинами і відмічає, що внаслідок підвищеної складності сучасної продукції порівняно з традиційною, її виробництво, збут та обслуговування вимагають створення за кордоном відповідних мереж виробничих, збутових та інших функціональних філіалів. Вирішення даного завдання під силу лише транснаціональним корпораціям. Існують й інші точки зору (табл. 1) [2].

Таблиця 1

## Різнноманітність підходів до визначення категорії ТНК

<i>Автор</i>	<i>Характерна ознака визначення ТНК</i>
В. А. Цветков, В. Д. Щетінін, В. А. Грязнов	Контроль над виробничими активами в декількох країнах
А. Ю. Юданов, А. З. Астапович, І. В. Зубарев	Здійснення міжнародної діяльності через підконтрольні зарубіжні підрозділи, котрі розглядаються як складові частини єдиного механізму
Е. Кольде	Наявність зв'язку підприємств різних країн
Р. Робінсон	Рівнозначність зарубіжної та національної діяльності корпорації
Р. Вернон	Коаліція інтересів учасників корпорацій
Г. Перлмуттер	Глобальна стратегія менеджменту
ООН	Здійснення міжнародних операцій в двох і більше країнах, управління підрозділами з одного або декількох центрів
Дж. Макдональд	20% активів інвестовані в зарубіжні підприємства, глобальна стратегія діяльності

Виходячи з даних таблиці, можна зробити висновок, що єдиного правильного трактування не існує, тому як в індивідуальному порядку кожна дефініція має свій відтінок, акцент, точку зору.

Глобалізаційні процеси за масштабами та силою впливу цілком визначають характер і закони світового, глобального розвитку. Вони породжують як позитивні наслідки – глобальну інтеграцію та економічну синергію, так і негативні наслідки – внутрішньоконфліктну силову систему нового, корпоративно-конкурентного глобалізму, який є найбільшою загрозою теперішнім регіональним і національним структурам, особливо, державам.

Потенціал ТНК в умовах нестабільної економічної кон'юнктури здатний здійснювати позитивний вплив на стан економіки приймаючих країн. Це пов'язано зі здійсненням ТНК виробничих, торговельних, науково-технічних та інших міжнародних операцій при більш вільному (порівняно з національними фірмами) використанні фінансово-кредитних ресурсів. Але водночас посилення присутності ТНК у ряді випадків посилює кризові явища в країнах базування, оскільки ТНК викликає в країні базування дисонанс економічної та соціально-політичної сфери, руйнуючи на своєму шляху більшість бар'єрів. Відповідно, виникають проблеми узгодження стабільності розвитку економіки в умовах глобалізації, її національних інтересів з позитивними результатами функціонування ТНК [4].

ТНК значною мірою визначає розвиток національної економіки. Ця обставина визначає співпадіння стратегічних інтересів держави та ТНК, які реалізуються через систему державно-корпоративного регулювання. Союз адміністративної плановірності, носієм якої виступає національний уряд, та економічної плановірності, носієм якої виступають ТНК, є новою формою державно-корпоративного регулювання.

Міжнародні операції, що здійснюються ТНК, загострюють конкурентну боротьбу на світовому ринку. ТНК сьогодні є головним гравцем-постачальником ресурсів та валюти, що визначають масштаби і темпи науково-технічного прогресу, забезпечують зростання податкових надходжень в бюджет країни. ТНК виступають силою, яку повинен поважати будь-який уряд. Більше того, державна політика в розвинених країнах уже не може здійснюватися без фінансово-технічної підтримки корпорацій. Тісні зв'язки держави і ТНК – добре відомий феномен, що викликаний до життя потребами національної економіки та інтересами ТНК [1].

У найбільш узагальненому вигляді позитивний вплив ТНК на економіку приймаючих країн можна подати так:

- надходження іноземного капіталу;
- зменшення рівня безробіття;
- обмін та збагачення науковим потенціалом;

З організацією виробництва в країні тих виробів, які раніше ввозилися, відпадає необхідність в їх імпорті. Компанії, що випускають

конкурентоспроможну на світовому ринку продукцію й орієнтовані переважно на експорт, значною мірою сприяють зміцненню зовнішньоторговельних позицій країни. Приплив іноземних капіталовкладень сприяє розвитку внутрішньорегіональної торгівлі, оскільки значну частину своїх потреб у комплектуючих виробач і обладнанні, філії іноземних компаній задовольняють за рахунок імпорту з країни-інвестора. ТНК підривають позиції місцевих монополій і незважаючи на свої великі розміри, нерідко підвищують ступінь конкурентності національних ринків. Здійснюючи прямі іноземні інвестиції, ТНК переміщують через національні кордони великі виробничі ресурси.

Таке переміщення з країн, де вони є в надлишку, в країни, що відчувають їх нестачу, сприяє ефективному розміщенню світових факторів виробництва і як наслідок – зростанню виробництва у світі. Світова спільнота отримує істотну вигоду від ефективнішого розміщення ресурсів, переміщуючи з країн в країну кваліфіковану робочу силу, капітал, технології тощо. Вони мають потужний науково-виробничий і ринковий потенціал, що забезпечує високий динамізм розвитку. Діяльність ТНК змушує адміністрацію місцевих компаній вносити корективи в технологічний процес, практику виробничих відносин, що склалася, виділяти більше коштів на підготовку і перепідготовку працівників, більшу увагу звертати на якість продукції, її дизайн, споживчі властивості. Найчастіше за іноземними інвестиціями стоять упровадження нових технологій, випуск нових видів продукції, новий стиль менеджменту, використання всього кращого з практики зарубіжного бізнесу.

ТНК продемонстрували свою здатність порушувати ізоляцію національних економік, залучаючи їх до єдиного процесу зі світовою економічною спільнотою.

Окрім позитивних сторін, ТНК мають свої негативні сторони в системі міжнародних економічних відносин та світового господарства. Вони виявляються, в першу чергу, в тому, що іноземні фірми захоплюють найбільш розвинуті й перспективні сегменти промислового виробництва і науково-дослідних структур приймаючої країни. ТНК навіть у періоди потрясінь мають значні фінансові ресурси, активно виявляють та використовують слабкість в кон'юктурі ринку країни для захоплення інших фірм; нав'язують компаніям приймаючої країни свої інтереси; перетворюють приймаючу країну на територію зі звалом непотрібних, застарілих технологій. По-друге, ТНК у своїй стратегічній політиці зорієнтовані, як правило, на процеси M&A (Mergers and Acquisitions) місцевих компаній і таким чином спричиняють посилення нестійкості інвестиційного процесу. Великі інвестиційні проекти, пов'язані з реальними капіталовкладеннями, характеризуються стійкістю – вони не можуть бути розпочаті без тривалої підготовки і раптово завершені без значних втрат. Політика захоплення негативно позначається на стабілізації економічного розвитку приймаючих країн.

У табл. 2 подано порівняльну характеристику типових плюсів і мінусів для приймаючої країни та країни, яка вивозить капітал.

Таблиця 2

## Плюси та мінуси ПК та ВК

<i>Характеристика</i>	<i>Приймаюча країна (ПК)</i>	<i>Країна, яка вивозить капітал (ВК)</i>
Плюси	<ul style="list-style-type: none"> <li>– отримання додаткових ресурсів (капітал, технології, управлінський досвід, кваліфікована праця);</li> <li>– стимулювання розвитку нац. економіки, збільшення об'єму виготовленого продукту і доходу, прискорення економічного росту та розвитку;</li> <li>– отримання податків від діяльності ТНК</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– зарубіжні інвестиції більш ефективні, ніж аналогічні внутрішні</li> </ul>
Мінуси	<ul style="list-style-type: none"> <li>– представники ПК не допускаються до участі в проведенні НДОКР;</li> <li>– посилена експлуатація та установлення зовнішнього контролю зі сторони ТНК;</li> <li>– ТНК можуть маніпулювати цінами з метою уходу від податків</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– державне регулювання іноземних інвестицій: заборона на інвестування в окремих галузях, спеціальні вимоги інвестування (використання місцевих напівфабрикатів, навчання місцевих кадрів, проведення НДОКР у приймаючій країні, розширення експорту виготовленої продукції), мінуси в торговельному балансі;</li> <li>– ризик конфіскації інвестицій</li> </ul>

На теренах України ТНК почали з'являтися на початку 1990-х рр.

Найпривабливішими галузями інвестування ТНК є: фінансовий сектор; сектор важкої промисловості; легка промисловість; енергоресурси; науково-технічні ресурси.

Визначальна причина інвестування в Україну – пошук нових ринків збуту. Більшість іноземних інвесторів приваблює передусім великий внутрішній ринок України (близько 50 млн споживачів). Наявність дешевої робочої сили є істотним фактором лише для інвесторів-підприємців. Однак найнижчі серед країн Східної Європи витрати на оплату праці часто обертаються її низькою продуктивністю, нестачею капіталу, слабким менеджментом та регуляторними перепонами, що робить собівартість продукції вищою, ніж у сусідніх країнах [3].

Процес іноземного інвестування в Україні гальмується численними чинниками. Основні серед них: нестабільне й надмірне регулювання; нечітка правова система; мінливість економічного середовища; корупція; великий податковий тягар; проблеми щодо встановлення чітких прав власності; низький рівень доходів громадян; труднощі у спілкуванні з урядовими та

приватизаційними органами; мінливість політичного середовища; відсутність матеріальної інфраструктури; проблеми виходу на внутрішній і зовнішній ринки.

Перспективи створення українських ТНК на сьогодні не визначено, також сьогодні Україна не свідчить близькими перспективами створення національних ТНК, оскільки фінансові та нормативно-правові бази поки що далекі для фундаменту створення ТНК в Україні. Як показує практика, в Україні є декілька національних компаній, що наближаються до ідентифікації себе у світовому господарстві як ТНК (SCM – System Capital Management), але поки що вони ними не є. Проте стояти осторонь інтеграційних процесів, які сьогодні охоплюють всю планету, ще не вдалося жодній країні.

Економічна експансія ТНК фактично “вимиває” суверенітет економічно слабких країн, посилює їхню залежність від глобальної економічної кон’юнктури. Транснаціональні корпорації, по суті, є аналогом світового міністерства економіки і торгівлі. Жодна з держав не займає такого домінуючого положення у виробництві, що безперечно спостерігається в транснаціональних корпораціях, які розміщують свої активи за кордоном. Глобальні ТНК усе більш виразно виявляють тенденцію до утворення великих груп, що об’єднують промислові, торгові і фінансові компанії.

Справді, річні обсяги продажів деяких ТНК – величини одного порядку порівняно з обсягами ВВП деяких країн.

Великі транснаціональні компанії стали рушієм глобалізації, потенціал яких ґрунтується переважно на використанні найсучасніших технологій. Вони здатні швидко насичувати товарною продукцією та сучасними послугами як внутрішні, так і зовнішні ринки. Тому постійним прагненням транснаціонального капіталу є додаткове розширення ринків для своїх товарів за рахунок експансії на континентальному та глобальному економічному просторі. Окрім того, зазначені транснаціональні компанії для свого динамічного розвитку також змушені постійно задовольняти потреби в нарощуванні ресурсної бази, у тому числі за рахунок залучення загальносвітових джерел природних ресурсів.

#### Література:

1. *Мовсесян А.* Транснаціональний капітал та національні держави / А. Мовсесян, С. Огнівцев // Світова економіка та міжнародні відносини. – 2011.
2. *Слободяник Н. П.* Цілі суб’єктів корпорації і ціль корпорації як власника асоційованого капіталу / Н. П. Слободяник. – К. : КНЭУ, 2010.
3. *Фінанси зарубіжних корпорацій : навч. посіб. / В. М. Суторміна, В. М. Федосов, Н. С. Рязанова ; за ред. В. М. Федосова.* – К. : Либідь 2012. – 247 с.
4. *Beishaar Hans.* Deals that create value / Hans Beishaar, Jeremy Knight, Alexander van Wassenauer // The McKinsey Quarterly. – 2011. – №1.
5. *Timothy J. Galpin.* The Complete Guide to Mergers and Acquisitions: Process Tools to Support M&A Integration at Every Level (Jossey-Bass Business & Management) / J. Timothy Galpin, Herndon Mark, 2008.

Надійшла до редколегії 20.10.2014 р.

УДК 351.746.1

С. В. САВЧЕНКО

## ЕВОЛЮЦІЯ ПЕРЕХОДУ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА В “СУСПІЛЬСТВО ЗНАТЬ” У ДОБУ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

*Розкрито тенденції та перспективи розвитку інформаційного суспільства в добу глобалізації, досліджено шляхи становлення інформаційного суспільства в розвинутих країнах світу та умови розвитку власних моделей інформаційного суспільства; виявлено характерні особливості моделей становлення інформаційного суспільства – західної і східної; розкрито шляхи та напрями оптимізації переходу інформаційного суспільства в “суспільство знань” у добу глобалізації.*

**Ключові слова:** інформаційне суспільство, “суспільство знань”, модель, проблеми, гомеостат, глобалізація.

*The evolution of the information society in transition "knowledge society" in the era of globalization Tendencies and prospects of development of information society in the era of globalization, explored ways of information society in the developed world and the conditions of its own models of development of the information society; revealed the characteristic features of the models of the information society – western and eastern; the main tendencies of the transition process in the information society "knowledge society", where information is considered and used as a strategic resource in the economic sphere; Revealed route and directions optimization of information society in transition "knowledge society" in the era of globalization.*

**Key words:** information society, "knowledge society", model, homeostat, globalization.

Актуальність теми дослідження в тому, що, *по-перше*, світ вступив у більш складний період розвитку, оскільки комплексні проблеми вимагають не просто важчих рішень, які є складнішими, а вироблення нового інструментарію аналізу інформаційного суспільства в добу глобалізації. По-друге, на етапі становлення і розвитку інформаційного суспільства на перший план висувуються не проблеми подальшої технізації суспільства, як уже вважалося декілька років назад, а проблеми його інтелектуалізації, створення й упровадження нових соціальних технологій, що базуються на ефективному використанні головного стратегічного ресурсу суспільства – знань. По-третє, необхідно дослідити умови, за яких Україна зможе сформувати нове середовище свого проживання, яке буде базуватися на різноманітних і глибоко розвинутих інформаційних технологіях та процесах, щоб знайти вихід з інформаційної кризи. То ж, на нашу думку,

тенденція неухильного перекачування трудових ресурсів зі сфери матеріального виробництва в інформаційне середовище є істотним, але не єдиним симптомом інформаційної кризи, що наближається.

Тому ми акцентуємо увагу на таких симптомах (проблемах) даного процесу, які є актуальними для даного дослідження. 1. Зростання кількості інформації підвищує можливості існуючих засобів обробки, передачі, збереження та інтегрування, що істотно понижує ефективність її використання у якості корисного продукту праці. Особливо зростає об'єм інформації наукових знань, який подвоюється кожні 2-3 роки. Темпи розвитку апаратних засобів переробки інформації (ЕОМ), збереження і передачі її користувачам відповідає потребам створення світового інформаційного середовища (інтернет). 2. Відсутність єдиних універсальних програмно-інструментальних засобів утруднює проблеми опису, інтегрування, ідентифікації знань у різних предметних сферах. З цією метою науці слід розробити нові методи, які повинні дозволити людині не тільки правильно зрозуміти високо динамічну інформаційну картину світу, яка є надзвичайно динамічною, але є досягнути єдності інформаційного обміну у природі і суспільстві, навчитися цілеспрямовано формувати картину світу. 3. Стратегічно важливою і довгостроковою уявляється проблема формування нової перспективної системи освіти і виховання майбутніх поколінь людей, які будуть жити в інформаційному суспільстві. Для подолання цих проблем слід враховувати і нові можливості інформаційного суспільства, яке може бути використано для формування творчої особистості. Тенденції еволюції інформаційного суспільства в “суспільство знань” базуються на використанні креативних систем освіти, які відкривають нові можливості для інформаційної підтримки творчих процесів. Враховуючи високу значущість проблеми, слід відзначити, що для вивчення процесів інформатизації необхідні знання інформатики і психології, що зливаються у нову дисципліну – інформаційна психологія. 4. Розвиток комунікаційного середовища привів до розвитку мережевої віртуальної комунікації, яку слід розглядати як різновид смислової комунікації, змістом якої є обмін образами, інформаційними по природі і відмінними за способами їх сприйняття. Мережева віртуальна комунікація, що породжує низку сучасних проблем інформаційного суспільства, виникла на певному етапі розвитку інформаційної революції і розвивається паралельно з формуванням глобального інформаційного середовища.

Існує низка концепцій, що сприяли переходу до “суспільства знань”. Ще в 1950 – 1960-і рр. ХХ ст. ускладнення техніки вимагало нового підходу до аналізу сучасного соціуму – підвищення освітнього рівня не тільки управлінців, ГПП, але й основної маси працівників, щоб забезпечити оптимальний синтез людини з технікою. Було запропоновано навчання новій техніці, програмуванню, діловодству, в результаті чого піднявся інтелектуальний рівень працівників і всього суспільства. Доктрина “людських ресурсів” сформувалася в умовах, коли НТР відкрила нові можливості для підвищення ефективності управління. Вона стала реалізуватися за допомогою застосування ЕОМ та інших технічних засобів



кібернетики, електронного моделювання процесів, кількісного аналізу господарських проблем. Відбулося об'єднання “людських ресурсів” зі зростаючими можливостями технічних систем, зросла продуктивність праці у промисловості і сільському господарстві, підвищилася якість продукції, але й ця доктрина до кінця 1970-х рр. вичерпала свої можливості” [1]. Наступному етапу еволюції інформаційного суспільства в “суспільство знань” сприяла доктрина “організаційного гуманізму”. Бурхливий розвиток НТП виявив, що його найбільш наукоємні напрямки і тонкі технології можуть успішно розвиватися лише за умови, якщо працівник не тільки високоосвічений, але й має гідні матеріальні умови, гарний психологічний клімат, відчуває піклування про себе. Тому в 1980-і рр. інтенсивно розробляються шляхи більш ефективного використання людського потенціалу організацій, розвитку в них правильних “цінностей і “організаційної культури”, налагодження духу новаторства і підприємництва. Була звернена увага на покращання матеріального стану працівників, організацію гуманних цінностей, соціальної захищеності працівників. Це був результат подальшої адаптації системи до потреб розвитку сучасного соціуму і переходу його до “суспільства знань”. Модернізація, яка стала актуальним завданням для всього пострадянського простору, вимагала активної інформаційної політики.

Мета статті – аналіз теоретико-методологічних засад інформаційного суспільства, що еволюціонує в “суспільство знань”, та виявити проблеми його становлення і шляхи оптимізації.

З урахуванням мети роботи необхідно вирішити такі завдання: дослідити становлення інформаційного суспільства в розвинутих країнах світу (США, Європа, Японія) та умови розвитку власних моделей інформаційного суспільства; виявити характерні особливості моделей становлення інформаційного суспільства – західну і східну; з'ясувати головні тенденції процесу переходу інформаційного суспільства в “суспільство знання”, коли інформація розглядається і використовується як стратегічний ресурс держави, зокрема в економічній сфері; розкрити шляхи та напрями оптимізації переходу інформаційного суспільства в “суспільство знань” у добу глобалізації.

У розвинутих країнах світу (США, Європа, Японія) стали формуватися умови для становлення і розвитку власних моделей інформаційного суспільства, які в найбільшій мірі відповідають уявленням народів цих країн про суспільний устрій. Порівняння різних моделей інформаційних суспільств свідчить, що фінська модель розвитку інформаційного суспільства у найбільшій мірі відповідає уявленням людей про справедливе і високорозвинуте суспільне облаштування суспільства [6]. Необхідно відмітити, що за останні 25 років фіни зуміли не тільки створили конкурентоспроможну економіку на основі передових технологій і порівнятися зі США у продуктивності праці, але й звести до мінімуму головний недолік глобалізації – зростання соціальної нерівності. Фінська модель інформаційного суспільства різко відрізняється від американської, яка неминуче побудована на

конкуренції приватних компаній і неминуче приводить до загострення соціальних конфліктів. Фінська модель інформаційного суспільства довела, що держава є головним учасником технічної революції, в результаті чого Фінляндія стала світовим лідером по частці доходів на НДР, що складає сьогодні 3,3 % від ВВП. Фінляндія зробила ставку на розвиток наукоємних інформаційних технологій, які приносять країні 45 % ВВП, причому 85 % інформаційно-технологічного обладнання, що виробляється в країні, йде на експорт. Фіни вважають, що їм вдалося побудувати перспективне суспільство інформаційного благоденства [4, с. 149–150].

Саме зміну світогляду на межі тисячоліть підготувала революція у сфері комунікації та інформації, яка досягла таких масштабів, які не могли уявити собі попередні покоління. Масова комп'ютеризація, упровадження і розвиток найновіших інформаційних технологій привели до стрибка у сфері освіти, бізнесу, промислового виробництва, наукових досліджень і соціального життя. Інформація перетворилася на глобальний, у принципі невичерпний ресурс людства, яке вступило в нову епоху розвитку комунікацій – епоху інтенсивного освоєння цього інформаційного ресурсу і “небачених можливостей” управління. Саме інформація, управління і організації як могутні локомотиви прогресу, в розвинутих країнах створили нову цивілізацію. Цей перехід розпочався в розвинутих країнах 1960-х рр. і завершився до середини 1980-х рр. Кібернетика і синергетика внесли найбільший концептуальний внесок у сучасне розуміння інформаційного суспільства та комунікацій, які працюють на рівні не поверхневих, а глибинних факторів. “Стратегічні комунікації беруть до уваги причини (мотиви) і наслідки, натомість на поверхні є лише чисті комунікації. Стратегічні комунікації щодо комунікацій тактичних (поверхневих) виступають як логіка чи риторика щодо мислення. Це ефективніші і дешевші засоби переконання людини, впливу на неї” [3, с. 189].

Тенденції розвитку інформаційного суспільства в добу глобалізації формуються в різних країнах з різною інтенсивністю і особливостями. У самому загальному вигляді слід виділити дві моделі такого становлення: західну і східну. У західній моделі основна роль відводиться лібералізації ринку інформаційних супермагістралей та їх універсального обслуговування. У східній моделі приділяється велика увага співпраці держави і ринку, спостерігається устремління встановити зв'язок між традиційними культурними цінностями і немінучими з формуванням глобального інформаційного суспільства змінами. У той же час у рамках кожної з цих моделей існують свої відмінності, які визначаються рівнем економічного та соціально-політичного розвитку того чи іншого соціуму. Одночасно стає очевидним, що поки що не всі країни готові досягти нового шаблону людського суспільства чи навіть підійти до неї.

Слід виокремити такі головні тенденції цього процесу. По-перше, всюди інформація розглядається і використовується як стратегічний ресурс держави,

зокрема в економічній сфері. Відбувається інтенсивне формування інформаційного сектора економіки, який розвивається сьогодні більш швидкими темпами, ніж інші галузі. По-друге, у всіх країнах інформація все більше стає предметом масового споживання населення. У результаті, проявляється рух до глобального інформаційного суспільства як загальна тенденція, особливо для розвинутих країн. Указаний рух здійснює помітний вплив на політичне життя в різних країнах і на світовій арені в цілому, більш того – він стає складовою частиною державного і публічного управління. З однієї сторони, використання нових інформаційно-телекомунікаційних технологій представляє громадянам безпрецедентну можливість швидкого доступу до текстів законопроектів, документів ще на стадії їх попередньої розробки, до значного об'єму інформації по широкому спектру питань державного управління. З іншого боку, воно збільшує ефективність роботи самих державних органів, допомагає налагодити більш тісну взаємодію між державою і суспільством, зокрема з метою оперативного вирішення поточних проблем. І однією із задач держави у зв'язку з цим стає створення ефективної системи забезпечення прав громадян і соціальних інститутів на вільне отримання, розповсюдження і використання інформації як необхідної умови демократичного розвитку. У результаті в управлінській практиці використання нових інформаційних і телекомунікаційних технологій стало невід'ємним елементом: оволодіння інформацією є на сьогодні найважливішим ресурсом як на внутрішньодержавному, так і на міжнародному рівні. Стрімкі і неоднозначні зміни соціальних, економічних, політичних та інших умов міжнародного і всього суспільного життя, що відбуваються за умов становлення глобального інформаційного суспільства, викликали гостру необхідність у виробленні узгоджених дій міжнародної спільноти, направлених на визначення загальних принципів поведінки і основних засобів їх реалізації на рівні окремих країн, регіонів і глобального соціуму в цілому. “Чим вільнішою в історії ставала людина, тим менше можливостей для впливу виникало у держави, окрім комунікативних. Саме це і веде до постійного розвитку комунікацій, які випереджають за своїм розвитком всі інші сфери” [3, с. 16].

У другій половині 1990-х рр. укрупнення і, відповідно, зростання технологічних і комунікаційних можливостей інформаційних компаній супроводжується формуванням якісно нових умов для збільшення інформаційної незалежності особистості і підвищенню контролю за діяльністю державних органів зі сторони ЗМІ і самих громадян, чому в достатній мірі сприяла діяльність ООН, міжнародних регіональних і неурядових організацій. Разом з тим, як засвідчила Окінавська зустріч країн “великої вісімки” в липні 2000 р., міжнародна спільнота відчуває зростаючу загрозу у зв'язку з протиріччями, що несе в собі глобальне інформаційне суспільство. Поряд з очевидними благами інформаційна революція приносить і зовсім інші проблеми, серед яких гостра цифрова нерівність країн і регіонів, проблема правового регулювання інтернету, електронної комерції і оподаткування в цій

сфері, питання інтелектуальної власності, проблема забезпечення безпеки і конфіденційності інформації, можливість психологічного впливу на індивідуальну і суспільну свідомість з метою нав'язування свого бачення противника, його образу, використовуючи інформаційно-комунікаційні технології. У силу глобального характеру інформаційного суспільства їх вирішення уявляється можливим лише за допомогою вироблення і реалізації відповідних міжнародних механізмів. З одного боку, жодна країна не здатна сама подолати даного роду проблеми, а з іншого – навіть якщо такі міжнародні механізми вдасться виробити, ефективність їх використання прямо буде залежати від виконання встановлених правил всіма учасниками глобального інформаційного обміну. У контексті цього процесу найважливішим поняттям глобального інформаційного обміну є гомеостат, який слугує механізмом підтримки динамічної стабільності функціонування системи в певних межах. Гомеостат (Homeostat) – це базове функціональне поняття механізму переробки інформації, динамічної підтримки життєво важливих функцій і параметрів системи, що складається з системи, що управляє, і системи, якою управляють [5, с. 9].

Якщо інформаційний простір формується в першу чергу новими об'єктами, хоча б у такому сегменті, як мас-медіа, то віртуальний простір значно інерційніший – тут мають значення старі об'єкти. Тенденції розвитку віртуальної комунікації в добу глобалізації відрізняються такими особливостями: 1) збільшенням можливостей соціалізації особистості; 2) розвитком виробництва знання; 3) розвитком мережевої економіки; 4) перетворенням інформації в один з основних ресурсів суспільства; 5) зміною основних характеристик комунікаційного середовища в один з основних ресурсів суспільства; 6) зміною основних характеристик комунікаційного середовища – часу і простору, стратифікацією інформаційного простору.

Перехід інформаційного суспільства в суспільство знань має як оптимістичні, так і песимістичні прогнози і тенденції розвитку. Комплексна інформатизація, створення глобальних систем екологічного моніторингу на основі супутникових систем зв'язку, а також систем спостереження за політичною обстановкою в різних регіонах світу, створення нових високоефективних засобів для інформаційного моделювання і прогнозування екологічних, політичних, економічних і соціальних процесів – уже реалії найближчого майбутнього. Кожна нова інформаційна технологія трансформує суспільство. Колись книги і друк створили карту Європи з країн-націй, бо вони активізували національні почуття, які до цього були пасивними. Серед останніх інновацій – телебачення і інтернет, що створили глобалізоване суспільство, для якого кордони перестали бути пріоритетом.

Таким чином, реалізація державної інформаційної політики закладає основи для вирішення таких життєво важливих задач, як формування єдиного інформаційного простору України, її інтеграції у світовий інформаційний простір, приділяючи при цьому особливу увагу забезпеченню інформаційної

безпеки особистості, суспільства і держави, розвитку сфери інформаційних послуг, удосконалення правового регулювання інформаційних процесів. Саме ці обставини і визначають зміст національних інтересів України в інформаційній сфері і потребу держави в забезпеченні її безпеки, що включає: 1) дотримання конституційних прав і свобод людини і громадянина у сфері отримання інформації та її використання, забезпечення духовного оновлення України, збереження і укріплення моральних цінностей суспільства, традицій патріотизму і гуманізму, культурного і наукового потенціалу країни; 2) інформаційне забезпечення державної політики України в інформаційній сфері, пов'язане з забезпеченням доступу громадян до відкритих державних інформаційних ресурсів; 3) розвиток нових інформаційно-комунікативних технологій, у тому числі індустрії засобів інформатизації, телекомунікації і зв'язку, забезпечення потреб внутрішнього ринку його продукцією та виходу на світовий ринок; 4) захист інформаційних ресурсів України від несанкціонованого доступу, забезпечення безпеки інформаційно-телекомунікаційних систем; 5) упровадження інформаційно-комунікативних систем в організаціях внаслідок інтенсифікації інформаційних процесів істотно сприяє скороченню тривалості управлінських циклів, тому виникає необхідність врахування динамічних інформаційних факторів при прийнятті рішень; 6) до одного з проєктів загальнонаціонального значення слід віднести широкосмуговий доступ до мережі Інтернет (ШСД), тобто покриття території України такими засобами передачі інформації (зв'язку, телекомунікацій тощо), які дозволяють використати різношвидкісні технології доступу до інформації [2, с. 4-5]. Вирішення цих задач буде сприяти переходу до суспільства знань.

#### Література:

1. Абдеев Р. Ф. Философия информационной цивилизации / Р. Ф. Абдеев. – М. : ВЛАДОС, 1994. – 336 с.
2. Дубов Д. В. Широкосмуговий доступ до мережі Інтернет як важлива передумова інноваційного розвитку України: аналіт. доп. / Д. В. Дубов, М. А. Ожеван. – К. : НСД, 2013. – 108 с.
3. Почепцов Г. Г. Контроль над розумом / Г. Г. Почепцов. – К. : Видавничий дім “Киево-Могилянська академія”, 2012. – 352 с.
4. Прангишвили И. В. Энтропийные и другие системные закономерности: Вопросы управления сложными системами / И. В. Прангишвили. – М. : Наука, 2003. – С. 149–150.
5. Степанов А. М. Основы медицинской гомеостатики. (Лекции по теории и практике биоинформационных коррекций) / А. М. Степанов. – М. : ИНФРА, 1993. – 222 с.
6. Хаманен Я. Информационное общество – финская модель / Я. Хаманен. – М., 2002.

О. І. ЮР'ЄВА

## АНАЛІЗ ТА УЗАГАЛЬНЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПОДАТКОВИМ БОРГОМ

*Досліджено досвід європейських країн щодо державного управління у сфері стягнення податкових боргів. Зокрема, проаналізовано досвід таких країн, як Франція, Швеція, Ірландія, Португалія, Нідерланди та узагальнено законодавчо-нормативну базу механізму державного управління податковим боргом у контексті застосування процедур щодо його стягнення. За результатами проведеного аналізу запропоновано впровадження окремих процедур, які використовуються в інших країнах для вдосконалення діючого вітчизняного механізму державного управління податковим боргом.*

**Ключові слова:** податковий борг; механізм державного управління податковим боргом; процедури стягнення податкового боргу; світовий досвід.

*Experience of European countries as of government regulation of tax debt collection has been researched. Experience of such countries as France, Sweden, Ireland, Portugal and the Netherlands has been analysed and legal base of mechanism of government regulation of tax debt as of its collecting procedures has been summarized. Further to the results of the analysis, implementation of procedures, used in other countries, is offered for improvement of the effective national mechanism of government regulation of tax debt.*

**Key words:** tax debt; mechanism of government regulation of tax debt; debt collecting procedures; world experience.

Процес інтеграції України до світового економічного простору потребує подальшого вдосконалення податкової системи та підвищення ефективності державного управління у сфері податкових відносин з урахуванням тенденцій розвитку систем оподаткування у світі, і особливо у країнах-членах Європейського Союзу. Упровадження міжнародних стандартів має здійснюватися виважено та послідовно, з урахуванням особливостей соціально-економічного та суспільно-політичного устрою та розвитку України.

Вагоме місце у сфері державного управління податковими відносинами займає управління податковим боргом, адже обсяги податкового боргу є значними як в Україні, так і в інших країнах світу, і це створює значні ризики для економічної безпеки держави. Так, на початок 2013 р. обсяг податкової заборгованості в Україні складав понад 10 млрд грн та фактично дорівнював запланованим річним видаткам країни на охорону здоров'я, і за 2013 р. зріс

майже на 1,5 млрд грн та перевищив заплановані видатки країни на 2014 р. на охорону здоров'я на 3 млрд грн, що вказує на не ефективність діючих механізмів щодо управління податковим боргом і неспроможність державних органів суттєво впливати на ситуацію [1; 2]. За даними Міністерства фінансів Польщі, на початок 2013 р. обсяг податкової заборгованості склав майже 16 млрд дол. та перевищив річні видатки країни на охорону здоров'я більш ніж у 7 разів, на вищу освіту – більш ніж у 4 рази, на армію – у 2 рази [6]. За даними експертів британської неурядової організації Tax Research UK, лише в 2011 р. компанії Великої Британії через ті чи інші обставини не сплатили до бюджету країни близько 40 млрд фунтів через приховування від податкових органів торговельних і фінансових операцій, у 2014 р. експерти прогнозують втрати бюджету в обсягах 47 млрд фунтів, що порівняно зі щорічними витратами уряду Великої Британії на фінансування збройних сил країни і дорівнює сумарним державним витратам на підтримку програм житла, транспорту та охорони навколишнього середовища [9]. Загальна сума податкового боргу у Франції на початок 2014 р. складала близько 20 млрд євро, в тому числі активного до стягнення – близько 9 млрд євро [8].

Отже, наразі проблеми в системі державного управління податковим боргом є актуальними в будь-якій країні світу, оскільки саме податкові надходження формують основну частину доходів бюджету, а своєчасність і повнота цих платежів забезпечує фінансову стабільність держави.

Досвід побудови механізму державного управління податковим боргом з початку існування України як незалежної держави свідчить про те, що застосування процедур упередження та безпосередньо стягнення податкового боргу не приводить до вирішення суспільної проблеми – мінімізації податкового боргу. Саме тому зарубіжний досвід управління податковим боргом є корисним для України та в перспективі може бути адаптований з урахуванням національних особливостей, до вітчизняних умов та застосовуватися у практичній діяльності органів фіскальної служби. Необхідність вирішення окреслених проблем зумовила актуальність зазначеного дослідження.

Дослідження проблеми управління податковим боргом проводилось переважно у сфері економічної науки та юриспруденції. Окремі її аспекти досліджували В. Мельник, О. Тимченко, В. Онищенко, А. Яковлева, І. Бабін, Ю. Туник, В. Бортняк, О. Онишко, О. Іванишина, Н. Михальчук, К. Нечипорук та інші науковці. Проте висвітлення цієї проблеми відповідно до підходів науки з державного управління майже не проведено. У зв'язку з цим актуальним є дослідження ролі держави в механізмі управління податковим боргом.

Разом з тим, не применшуючи наукової та практичної цінності робіт із зазначеної проблематики, потребує більш детального висвітлення та наукового дослідження зарубіжний досвід застосування механізму державного управління податковим боргом, процедур щодо його упередження та стягнення в інших країнах, методів роботи з платниками

податків у напрямі своєчасності сплати податкових зобов'язань та мінімізації податкового боргу. Результати зазначеного дослідження нададуть можливість врахувати у вітчизняній податковій практиці основні принципи розробки механізму державного управління податковим боргом, дієві та ефективні методи впливу на боржників, а також запозичити позитивні елементи та процедури стягнення боргу.

Мета статті полягає у проведенні аналізу та узагальненні зарубіжного досвіду механізму державного управління податковим боргом і дослідженні напрямків впровадження найбільш дієвого досвіду у вітчизняну практику.

Філософія побудови системи стягнення податкових боргів є складовою частиною загальної системи оподаткування в будь-якій країні та має бути побудована на принципах свідомого ставлення громадян до виконання обов'язку зі сплати податків та обов'язковості надходження платежів до державної скарбниці, оскільки без такої складової цілісна система взагалі не працюватиме, а наслідком відсутності законодавчого закріплення положень щодо стягнення податків у податкових правовідносинах можуть стати масові неплатежі до бюджету.

Механізм управління податковим боргом, на думку автора, включає застосування комплексу заходів, а саме: запобіжно-попереджувальні процедури виникнення податкового боргу, заходи щодо забезпечення виконання платником податків обов'язків по сплаті податків і безпосередньо процедури стягнення податкового боргу.

Найбільш вдало з точки зору науки державного управління механізм управління податковим боргом представлений в системі оподаткування Франції. У Франції майже 98 % платежів до бюджету сплачується платниками податків добровільно, що пояснюється високим рівнем громадської свідомості, усвідомленням неминучості відповідальності, значними розмірами санкцій як виховним моментом, рівноправним партнерством і конструктивною взаємодією між платниками податків та органами служби державних фінансів [11]. Надходження за рахунок застосування заходів стягнення у Франції складають близько 10 млрд євро на рік [8].

Застосування запобіжно-попереджувальних процедур виникнення податкового боргу у Франції полягає в такому:

– наданні пільг щодо сплати податків малим підприємствам (незалежно від того, до якої галузі народного господарства вони належать), які здійснюють діяльність, але мають незначний річний оборот, що дає можливість надавати державну підтримку та не створювати надмірного податкового навантаження і відповідно попереджувати виникнення податкової заборгованості;

– способах нівелювання наслідків неякісного декларування, що передбачає використання негайного вербального контакту з платником податків і надає можливість уникнути передбачуваних негативних наслідків у вигляді відповідальності за виявлені в декларації помилки;



– запровадженні механізмів спрощення адміністрування платежів, що дає можливість за допомогою використання інструменту розстрочення/відстрочення переносити строки сплати платежів на пізніший час, не допускаючи при цьому появи у платника податків податкових боргів і забезпечуючи повноту надходження коштів до бюджету [11].

Виходячи із наведеного, відзначимо спільність рис щодо застосування запобіжно-попереджувальних процедур виникнення податкового боргу у Франції та в Україні, а саме у способах нівелювання наслідків неякісного декларування, а також застосуванні механізму перенесення строків сплати податкових зобов'язань платника за рахунок використання інструменту розстрочення / відстрочення платежів.

Цікавим, на погляд автора, є застосування у Франції заходів щодо забезпечення виконання платником податків обов'язків по сплаті податків, які передбачають іпотеку (заставу) майна; вилучення транспортних засобів боржника на штрафний майданчик, поруку керівника підприємства за боргами такого підприємства, внесення до комерційного реєстру запису про наявність у такого платника податкового боргу.

Досліджуючи це питання, доцільно передбачити у вітчизняному податковому законодавстві, поряд із заставою майна, застосування так званих консервативних дій щодо забезпечення платником виконання обов'язків по сплаті податків, а саме: вилучення транспортних засобів боржника на штрафний майданчик та поруку керівника підприємства за боргами такого підприємства, перш за все, в разі ймовірного донарахування платежів та їх оскарження у судовому чи адміністративному порядку, що надасть змогу запобігти втратам бюджету в разі відчуження платником податків в цей період ліквідного майна.

Безпосередньо процедури стягнення податкового боргу у Франції передбачають:

– застосування так званих “масових дій”, до яких, зокрема, належать: ідентифікація боргу, застосування заходів забезпечення, закріплення відповідального співробітника служби за певним боржником, накладення приставом арешту на кошти на рахунках боржника в банках, що здійснюють його розрахунково-касове обслуговування (на запит органів служби банки надають інформацію про рух коштів по рахунках боржника), стягнення арештованих коштів у бюджет, накладення іпотеки на нерухоме майно або застави на рухоме майно боржника без попередження;

– направлення кожному боржнику однієї податкової вимоги по самостійно розрахованим сумах податків, що приймаються без суду і є виконавчим документом, масова розсилка яких здійснюється 2 рази на місяць (кожні 15 днів);

– використання надзвичайних повноважень, що полягають у стягненні коштів з третіх осіб (наприклад, банків, керівників підприємств, дебіторів, орендарів, інших контрагентів) боржника з послідуочим спрямуванням таких

коштів у рахунок погашення його боргу перед бюджетом. Така процедура застосовується протягом 30 днів, а банки виконують вимоги протягом 60 днів;

– здійснення арешту рухомого майна, що здійснюється приставами, на підставі відповідного протоколу, та забезпечення продажу арештованого рухомого майна, що здійснюється на підставі дозволу Директорату (без рішення суду), у зв'язку з чим все майно вилучається;

– застосування так званих “важких дій”, який полягає в арешті нерухомого майна; продажу арештованого нерухомого майна за рішенням суду; ініціюванням бухгалтером процедури ліквідації боржника, до якого застосовано всі процедури і виявлено його неплатоспроможність, або приставом – за безактивними боргами;

– залучення для стягнення у складних випадках по платниках податків, сума боргу яких становить від 10 до 30 тис. євро (крім безперспективних боргів), спеціалізованого підрозділу органу служби державних фінансів із значно більшими повноваженнями;

– умовного списання пасивної заборгованості (зокрема, банкрутів; підприємств, що перебувають у процедурі ліквідації; платників, що знаходяться в розшуку; осіб, борги яких оскаржуються тощо), що здійснюється на будь-якій стадії процедури стягнення, але за наявності доказів проведення всіх можливих процедур і підтвердження безперспективності їх подальшого застосування. Найчастіше списання застосовується до незначних сум боргів, за якими витрати на стягнення перевищують надходження, у разі ліквідації фізичної особи як СПД через суд тощо. Рішення про списання пасивної заборгованості є виключно адміністративним, оскільки платнику податків взагалі не відомо про факт такого списання. У той же час, платник податків не звільняється від обов'язку погашення такого боргу, незважаючи на його списання;

– використання “паулінового позова” та “непрямих” позовів, які передбачають можливість судом визнати незаконними документи (угоди), що були укладені з третіми особами від імені підприємства за наявності в такого підприємства непогашених податкових боргів [11]. У цьому контексті слід зазначити, що кількість судових рішень, що приймаються на користь податкових органів Франції з будь-яких питань, у тому числі і погашення податкового боргу, складає 95 – 98 % [8].

Досліджуючи питання державного управління процедурами стягнення податкового боргу у Франції, слід відзначити, що деякі з них мають аналоги в українському законодавстві, зокрема формування та направлення боржнику податкової вимоги, застосування податкової застави, реалізації заставного майна, застосування процедур банкрутства, списання безнадійного податкового боргу, застосування процедур розстрочки/відстрочки платежів тощо.

Разом з тим, слід зазначити, що органи служби державних фінансів Франції мають набагато більше повноважень щодо управління податковим

боргом у частині застосування процедур стягнення та, на наш погляд, відносяться до карно-примусової моделі. Зокрема, зазначене стосується першочергового стягнення коштів з третіх осіб платника податків – боржника з наступним спрямуванням таких коштів у рахунок погашення боргу платника перед бюджетом; відсутності необхідності в багатьох випадках в отриманні судових дозволів щодо стягнення податкового боргу – стягнення лише на підставі рішення керівника фіскального органу грошових коштів з рахунків боржників (до повного погашення боргу) та реалізації рухомого майна боржника; ведення окремого обліку пасивних сум заборгованості, за якими витрати на адміністрування та стягнення перевищують очікувані надходження коштів до бюджету та здійснення процедури їх умовного списання; наявності повноважень щодо відміни за рішенням суду угод, укладених платником податків за наявності податкових боргів; вилучення заставного майна боржника для його продажу; відсутності банківської таємниці стосовно платників податків – боржників тощо.

Також цікавим прикладом державного управління податковим боргом є досвід іншої європейської країни – Швеції. У Швеції до категорії добросовісних платників належать 80 % платників податків [12]. Разом з тим, до боржників, що не сплачують податки, застосовуються заходи щодо їх стягнення. Так, у разі отримання вимоги про сплату податку платнику необхідно сплатити суму в повному обсязі протягом місяця, інакше на рахунку виникне заборгованість, яка може бути стягнена за допомогою судового виконавця [4].

Податковою службою Швеції активно застосовуються запобіжно-попереджувальні процедури виникнення податкового боргу за рахунок застосування (за наявності письмового звернення платника податків) механізму розстрочення/відстрочення як податкових зобов'язань (у разі звільнення від подання податкової декларації або у зв'язку зі зниженням платоспроможності), так і податкової заборгованості (у випадку перегляду або оскарження рішення про сплату податку тощо).

Натомість для країн з високим рівнем розвитку, певним рівнем культури державного управління та належним рівнем свідомості платників податків більш прийнятною є “моральна” модель державного управління податковим боргом. Зазначене твердження є характерним для Ірландії, яка згідно з рейтингом *Doing Business – 2014*, посіла шосте місце за легкістю сплати податків [3]. У країні пріоритетними є запобіжно-попереджувальні процедури виникнення податкового боргу, застосування яких полягає в розширенні масштабу застосування спрощеного режиму звітності для малих підприємств (у разі, якщо сумарні щорічні платежі з ПДВ менше 3 тис. євро – подають декларацію і здійснюють платежі з цього податку на шестимісячній основі); зниженні навантаження на бізнес на 25 %; нівелювання наслідків неякісного декларування за рахунок запровадження попереднього заповнення форм декларацій із прибуткового і корпоративного податків, що в цілому

надає змогу уникнути помилок при заповненні декларацій та попередити виникнення податкової заборгованості.

Утім, найголовнішим є моральний аспект впливу, прізвища тих, хто завинив державі, і суми їх боргу публікують у газетах. У свою чергу, винесення цієї інформації на широкий загал у своєрідних “чорних” списках вважається ганебним і дуже шкодить репутації [7]. Зазначена процедура управління податковим боргом є цікавою з точки зору її адаптації до українських реалій.

У Португалії управління податковим боргом здійснюється через запровадження, як і в більшості європейських країн, жорсткої системи штрафів за несвоєчасно сплачені податки. Зокрема, автоматично штрафи стягуються з неплательника податку, якщо той не вніс визначену фіскальними органами суму у встановлені терміни. При цьому штраф стягується негайно без попередження і бюрократичних процедур, у т.ч. судових. Виняток становить лише комп'ютерна помилка, але при цьому розгляд скарги відбувається вже після стягнення штрафу. Цікавим, на думку автора, в контексті управління податковим боргом є рішення уряду Португалії щодо стимулювання платників податків, які повинні були виплатити свою заборгованість з податків до 31 грудня 2013 р. стосовно запровадження до них амністії, скасувавши штрафні санкції за несвоєчасну оплату на місяць, за рахунок цього 300 тис. осіб та 50 португальських компаній погодилися сплатити свої борги в обмін на амністію. Така міра дозволила поповнити бюджет на 1,2 млрд євро додатково та в кінцевому рахунку утримати дефіцит державного бюджету на рівні 5,5% ВВП [7].

Процедура погашення податкової заборгованості в Нідерландах займає гідне місце в системі адміністрування податків. Законодавчими засадами в Нідерландах, на яких ґрунтуються права та обов'язки щодо стягнення податкової заборгованості, є Закон про справляння податків, міжнародні (міждержавні) угоди, зокрема Європейська директива про стягнення, Конвенція про взаємну адміністративну допомогу в податкових справах.

Досліджуючи механізм державного управління податковим боргом в Нідерландах, слід зазначити про деякі спільні риси процедур стягнення з Україною, а саме: в повноваженнях, що надаються податковим органам щодо стягнення податків та можливості використання судового механізму стягнення; загальних положеннях процедури стягнення податків. Разом з тим, як і у Франції, в Нідерландах широко застосовується механізм стягнення несплачених податків, в тому числі за рахунок третьої сторони, а також використовується практика запитів компетентних органів інших держав для примусового стягнення податкової заборгованості.

Цікавим є досвід боротьби з несплатою транспортного податку, що забезпечується за допомогою автоматичної системи спостереження за автомобілями, яка дає змогу сканувати автомобільні номери, розпізнавати їх власників та перевіряти наявність у них заборгованості з відповідного податку [10].

Вивчення європейського досвіду застосування механізму державного управління податковим боргом довело, що кожна країна розробила свою систему управління та використовує чимало позитивних інструментів у процедурі погашення податкового боргу. Цей досвід дає змогу виокремити низку інструментів, які потенційно можуть бути корисними в Україні та які доцільно впровадити у вітчизняну практику, зокрема, першочергове стягнення коштів з третіх осіб платника податків; наявності повноважень щодо відміни за рішенням суду угод, укладених платником податків за наявності податкових боргів; відсутності банківської таємниці стосовно платників податків – боржників; застосування морального аспекту впливу на боржників, який базуватиметься на інформуванні громадськості про податкову заборгованість платників тощо.

Ураховуючи вищенаведене, у подальшому доцільно розширити коло досліджуваних країн для вивчення кращого досвіду державного управління податковим боргом.

#### Література:

1. Про Державний бюджет України на 2013 рік : Закон України від 06.12.2012 р. № 5515-VI (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
2. Про Державний бюджет України на 2014 рік : Закон України від 16.01.2014 р. № 719-VII (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
3. *Германова О.* Золото лепреконів у нагороду за податкову сумлінність / О. Германова, В. Войтех // Вісник Міністерства доходів і зборів України. – 2014. – № 1. – С. 60–63.
4. *Дюрядін В. П.* Система сплати податків у Швеції / В. П. Дюрядін // Реформування системи сплати податків та зборів з урахуванням міжнародного досвіду : зб. наук. пр. за матер. наук.-практ. круглого столу, 5 жовтня 2012 р. – К. : Алерта, 2012. – С. 52–57.
5. *Каплунова О. Ю.* Оцінка заходів податкових органів щодо погашення податкового боргу / О. Ю. Каплунова // Управління розвитком. – 2010. – №2 (78). – С. 90–92.
6. Податкові борги поляків досягли 16 млрд дол. Сума стрімко зростає // Податковий вісник. – 2013. – №4. – С. 2.
7. Португалія скасувала штрафи за несвоєчасну сплату податків [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://business-tv.com.ua>.
8. Процедури стягнення податкового боргу у Франції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minrd.gov.ua>.
9. *Собуцький С.* Велика Британія втрачає 40 млрд фунтів / С. Собуцький // Вісник Міністерства доходів і зборів України. – 2014. – № 21. – С. 59.
10. *Тарасенко В.* Міжнародне співробітництво податкових органів України та Королівства Нідерланди щодо стягнення податкової

заборгованості [Електронний ресурс] / В. Тарасенко, Я. Мороз // Вісник податкової служби України. – 2011. – №32. – Режим доступу : <http://www.visnuk.com.ua>.

11. *Тарасенко В.* Обмін досвідом з питання стягнення податкових боргів / В. Тарасенко, Я. Мороз // Вісник податкової служби України. – 2013. – №29. – С. 38–43.

12. *Яренко Г.* Структура та організація роботи податкових органів у зарубіжних країнах / Г. Яренко // Вісник КНТЕУ. – 2009. – №2. – С. 114–126.

*Надійшла до редколегії 10.09.2014 р.*

## СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

УДК 351.83:314.5

В. В. СИЧОВА, О. Л. РЯБЧЕНКО

### НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ШЛЮБНО-СІМЕЙНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ В 1920 – 2010-хх рр.

*Проаналізовано умови та характеристики, визначено напрями удосконалення механізмів державного регулювання шлюбно-сімейних відносин в Україні в 1920 – 2010-х рр. з переважанням: інформаційно-психологічного (пропагандистського) (1922 – 1941 рр.), адміністративного (1941 – кінець 1980-х рр.); економічного (2005 – 2014 рр.) механізмів державного регулювання шлюбно-сімейних відносин.*

**Ключові слова:** механізми державного регулювання шлюбно-сімейних відносин, коефіцієнт шлюбності, розлучення.

*The article analyzes the conditions and characteristics, determines the directions of improvement of the mechanisms for state regulation of matrimonial relations in Ukraine in the 1920-s – 2010-s. with prevalence of: information and psychological (propagandist) (1922–1941); administrative (1941–late 1980-s); economic (2005–2014) mechanisms for state regulation of matrimonial relations.*

**Key words:** mechanisms for state regulation of matrimonial relations, average nuptiality factor, divorce.

Динаміка шлюбності, розлучуваності, демографічної ситуації в Україні в 1920 – 2010-х рр. неодноразово обумовлювала зміни пріоритетів у механізмах державного регулювання шлюбно-сімейних відносин з метою забезпечення національної безпеки. Складність політичної ситуації в Україні в кінці 2013-2014 рр. знову актуалізує питання щодо вдосконалення механізмів державного регулювання шлюбних відносин.

Регулювання шлюбно-сімейних відносин у контексті здійснення соціальної політики аналізувалися в роботах таких учених, як А. Авчухова, С. Вакуленко, Ю. Галустян, В. Довженко, Теренс М. Ганслі, Ш. Зіммерман, Ш. Камерман, А. Кан; Т. Кондратюк, О. Палій, Б. Пфау-Еффіnger, В. Скуратівський. Оптимізації сімейної політики на державному та муніципальному рівнях, соціальній підтримці сім'ї присвячено дослідження А. Артюхова, А. Вишневського, Т. Гурко, С. Дармодехіна, В. Єлізарова,

Л. Мелешко, В. Медкова, Н. Семке, І. Семенець-Орлової, І. Чеховської, Г. Швидкої. З'являються наукові праці, предметом дослідження яких є структурно-функціональний механізм реалізації державної сімейної політики в Україні (О. Кулик), інституційний, мотиваційний механізм державного регулювання розвитку сім'ї (О. Кондратьєва, Л. Мельничук) [1; 2; 4], правовий механізм регулювання фактичних шлюбних відносин (С. Лепех, О. Митрофанова). Разом із тим, відсутні ґрунтовні дослідження попереднього досвіду державного регулювання шлюбно-сімейних відносин в Україні, що ускладнює визначення напрямів удосконалення відповідних механізмів із запобіганням можливих помилок.

Метою статті є проаналізувати умови та напрями вдосконалення механізмів державного регулювання шлюбно-сімейних відносин в Україні у 1920 – 2010-х рр.

Управління соціальним розвитком має здійснюватися шляхом мінімального державного втручання в механізми саморегуляції життєдіяльності суспільства. Водночас неможливо цілковито уникнути державного регулювання суспільними процесами, зокрема, шлюбно-сімейними відносинами, що значною мірою обумовлюють демографічну ситуацію. Загальний коефіцієнт шлюбності в Україні в ХХ – на поч. ХХІ ст. неодноразово знижувався, зменшувався коефіцієнт народжуваності, загрожуючи національній безпеці, що обумовлювало зміни механізмів державного регулювання шлюбних відносин.

Механізми державного регулювання шлюбних відносин – складова системи регулювання суспільних відносин, що впливає на формування моделей, зразків шлюбної поведінки. За характером інструментів, засобів, методів впливу визначають адміністративний, правовий, інституційний (структурний), економічний, інформаційно-психологічний (пропагандистський), мотиваційний механізми державного регулювання шлюбних відносин.

Україна завжди належала до країн Європи з високою та ранньою шлюбністю. На початку ХХ ст. Україна за рівнем шлюбності посідала п'яте місце в Європі, поступившись країнам Південної Європи – Сербії, Румунії, Болгарії та Угорщині. Ранні шлюби жінок і чоловіків були обумовлені виробничою організацією сільської економіки. Проте в умовах розбудови індустріального суспільства традиційний уклад життя, шлюбно-сімейні процеси й структури почали змінюватися, тенденції розвитку шлюбу і сім'ї набули протиріч, що безпосередньо вплинуло на динаміку народжуваності.

Формування радянської моделі державності (1920-і рр.) висувало на перший план піднесення ролі робочого класу як соціальної опори “диктатури пролетаріату”. Радянська держава прагнула зміцнити єдину офіційну ідеологію – комуністичну, що проголошувала, зокрема, емансипацію та спільність жінок/дружин. З 1920 р. в радянській Україні набрали чинності норми шлюбного законодавства Росії: декрети “Про розірвання шлюбу” від



16.12.1917 р., “Про громадянський шлюб, дітей та ведення актів громадянського стану” від 18.12.1917 р., в яких радянська влада визнавала шлюб, зареєстрований державними органами влади, а не церквою; Цивільний кодекс від 16.09.1918 р., який не вимагав для шлюбу жодних дозволів (батьків, опікунів чи начальства), скасовував покарання за перелюб та кровозмішування. Спростувалася процедура реєстрації шлюбу, до шлюбних стосунків дорівнювалося і фактичне співжиття, не зареєстроване у відділах РАГСу, яке також давало право на позов щодо призначення аліментів. Простішою ставала і процедура розлучення. Останнє могло відбутися на підставі звернення одного з подружжя, а іншого про розлучення могли проінформувати листівкою від відділу РАГСу. Наголошувалося на добровільності укладання шлюбу; зрівнювалися у правах діти, народжені у зареєстрованому та фактичному шлюбах тощо [5, с. 128].

Не випадково завідувач жіночого відділу ЦК РКП(б) (у 1920 р.), секретар Міжнародного жіночого секретаріату при Комінтерні (у 1921 р.) О. Колонтай розглядала сексуальне звільнення як суттєву рису революційного процесу, а здорову сексуальність – як атрибут нової жінки. Вона ініціювала дискусії про “сексуальну кризу”, використовувала терміни “безкрилий ерос” та “крилатий ерос” для обґрунтування концепції, що саме перший у революційний час, задовольняючи еротичне бажання, дозволяє концентруватися на політичній діяльності, а другий відволікає революціонерів від їхнього призначення [7, с. 290]. Перша половина 1920-х рр. – це період “революційного” оновлення, повної лібералізації шлюбно-сімейного законодавства в умовах докорінної перебудови соціально-економічного середовища на нових “комуністичних” принципах організації суспільства. Це призводило до дезорганізації сім’ї, розширення статевої свободи, розпусти, заперечення цнотливості та сексуальної моралі, “кризи сім’ї”, втрати її основних функцій [7, с. 290].

У перші роки існування Союзу Радянських Соціалістичних Республік (СРСР), до складу якого в 1922 р. увійшла Українська соціалістична радянська республіка (УСРР), влада віддавала перевагу інформаційно-психологічному (пропагандистському) механізму державного регулювання шлюбних відносин, який передбачав використання засобів масової інформації (газет, плакатів, радіо), мистецтва з метою формування суспільної думки, норм і стандартів шлюбної поведінки, що відповідали комуністичній ідеології.

Органи влади (зокрема, судової) часто у своїх рішеннях керувалися революційною правосвідомістю в розв’язанні шлюбно-сімейних питань [5, с. 129]. Через спрощення інституційного механізму державного регулювання шлюбних відносин (зокрема, процедури реєстрації шлюбів і розлучень) різко збільшилася кількість розлучень, зменшилася тривалість шлюбів. Так, середній коефіцієнт шлюбності (кількість шлюбів з розрахунку на 1 000 осіб) в УСРР складав 11 у першій половині 1920-х рр. Коефіцієнт

розлучуваності у 1926-1927 р. піднявся до 11 (на відміну від 1913 р. – 0, 15) [9, с. 135]. Кількість розлучень у першій половині 1920-х рр. різко збільшилася не лише в містах, але й у селах: з 1923 до 1925 рр. у містах удвічі, відповідно 16,4 та 32,2 %; у селах у 1,5 рази, відповідно, 9,9 та 15,1 %. Середня тривалість розірваних шлюбів 1925 р. у селах становила 3,80 року, а в містах – 5,39 р., тобто у півтора рази більше. Наприклад, середня тривалість розірваного шлюбу в Києві знизилася з 8,45 років у 1920 р. до 6,27 років у 1925 р. [9, с. 135].

Процес розлучення було спрощено настільки, що під загрозою опинився інститут сім'ї. Розлучення вже не сприймалося, зокрема, молодими людьми, як гріх. У 1925 р. було зареєстровано збільшення кількості підкинутих дітей: 899 дітей із 1096 було підкинуто в 52 містах УСРР [3]. Розлучення з одиничних випадків зросли до десятків тисяч, залишивши за цим показником далеко позаду інші країни світу. Рівень розлучуваності в УСРР виявився найвищим не лише в СРСР. За якихось 2-3 роки українці випередили навіть США. Демографи почали використовувати словосполучення “з’американізована шлюбність” [3]. Доволі значна частина розлучених членів подружжя укладала повторний шлюб.

Дезорганізація сімейно-шлюбних стосунків (небажана вагітність, відсутність батька, проституція, венеричні захворювання) викликала усе більшу стурбованість влади, засудження з боку суспільства. У 1926 р. було ухвалено нове законодавство про шлюб і родину. Уже наприкінці 1920-х років високі показники розлучуваності в Україні поєднувалися з високими показниками шлюбності населення: середній коефіцієнт шлюбності в УСРР складав 11, більшість населення шлюбного віку перебувала в шлюбі, шлюбність по всій Україні стала набагато вищою, ніж перед імперіалістичною війною [8].

Індустріалізація, урбанізація, колективізація, Голодомор 1932-33 рр., репресії 1937-1938 рр. негативно позначилися на демографічній ситуації в Україні наприкінці 1930-х – на поч. 1940-х рр. Загрози не лише відтворенню українського населення, але й національній безпеці СРСР у перший період радянсько-німецької війни 1941 – 1945 рр. довели вичерпаність існуючого пропагандистського механізму державного регулювання шлюбних відносин, примусили владу його змінити.

З метою виправлення демографічної ситуації радянська держава за тоталітарного режиму та командної економіки запровадила адміністративний механізм регулювання шлюбних відносин, тобто прямі адміністративні вказівки, що мали обов'язковий характер, нормативні та законодавчі акти, податкове законодавство, що регламентували шлюби, розлучення, координували соціальну/сімейну політику відповідно до обраного курсу. Так, у листопаді 1941 р. Указами Президії Верховної Ради СРСР було запроваджено податок на неодружених, самотніх і бездітних громадян. Згідно з чим чоловіки віком від 20 до 50 років та заміжні жінки від 20 до 45 років, у яких не було дітей, мали відраховувати до державної скарбниці 6 %

заробітної плати. Податок припиняли стягувати у зв'язку з народженням або усиновленням дитини та змушували сплачувати у разі загибелі єдиної дитини в родині [1]. За існуючих норм моралі таке оподаткування, по суті, передбачало примушення до вступу до шлюбу з метою народження дітей. Указом Центрального виконавчого комітету та Ради Народних комісарів СРСР від 8 липня 1944 р. лише на зареєстрований шлюб розповсюджувалися взаємні права та обов'язки членів подружжя. Це спонукало багато пар, які прожили достатньо довго у фактичному шлюбі, оформити свої стосунки. Також ускладнилася процедура розлучення, що стала передбачати дві судові інстанції з попередньою публікацією у місцевих газетах повідомлення про майбутній шлюбозлучний процес. Це призвело до скорочення кількості розлучень та збільшення коефіцієнту шлюбності в Україні до 11,7 у 1950 – першій половині 1960-х рр., незмінного підвищення щорічної кількості народжених.

З середини 1960-х рр. загальний коефіцієнт шлюбності різко впав до 9,4 %, що пояснювалося помітним скороченням генерацій 18 – 24-річних, народжених у період війни. До кінця 1970-х років коефіцієнти шлюбності залишались невисокими, трималися на рівні 10,2 %. Упродовж 1980-х рр. знову простежується зниження рівня показників шлюбності та підвищення розлучуваності і овдовіння. За рівнем загального коефіцієнта розлучуваності Україна поряд із Росією лідирує в Європі. В умовах загального регулювання народжуваності, планування сім'ї спостерігається поширення бездітності та безшлюбного материнства; розповсюдження офіційно не оформлених шлюбно-сімейних стосунків, збільшення кількості дітей-сиріт; зростання питомої ваги неповних сімей (мати, рідше батько, з дітьми) [11, с. 10, 11].

Лібералізація політичного режиму й соціально-економічних умов розвитку в другій половині 1980-х рр. призвела до пом'якшення адміністративного механізму державного регулювання шлюбно-сімейних відносин: подружжя отримало пільги з податку протягом одного року з моменту реєстрації шлюбу.

На початку 1990-х рр. в умовах трансформації до ринкової економіки було остаточно скасовано адміністративний механізм державного регулювання шлюбності – податковий пресинг на осіб дітородного віку. Це було одним із чинників подальшого зменшення середнього коефіцієнту шлюбності з 9,5 у 1991 р. до 5,9 у 2004 р. [10, с. 143]. Відбулося збільшення загального коефіцієнту розлучуваності (кількість розлучень у розрахунку на 1 000 осіб) з 3,7 у 1989-1990 рр. до 4,2-4,3 у 1992-1993 рр. [11, с. 11]. За коефіцієнтом розлучуваності Україна посіла одне з перших місць в Європі.

Незначне зменшення коефіцієнту розлучуваності до 3,7 у 2003 р. [11, с. 11] можна певною мірою пояснити зростанням консенсуальних, тобто офіційно незареєстрованих (фактичних) шлюбів, що стало наслідком розвитку постіндустріального суспільства в Україні. Всеукраїнський перепис населення 2001 р. показав, що кількість осіб, які перебували у фактичних

(незареєстрованих шлюбах) складала 7% одружених чоловіків і заміжніх жінок [10, с. 144].

Упродовж десятирічного періоду (з 1994 по 2004 рр.) загальний коефіцієнт шлюбності зменшився майже в усіх країнах Європи, а середній показник зменшився на 10,4 %. Найбільше знизився цей показник в Україні – на 30,5 %, Бельгії – на 24,4 %, Італії – на 18,6 % та Швейцарії – на 15,1 %. Однак у таких країнах, як Швеція, Фінляндія та Норвегія за цей період відбулося підвищення загального коефіцієнта шлюбності, відповідно, на 18,7, 12,5 та 2,0 % [10, с. 143].

Така ситуація зі шлюбністю в Україні спричинила різке погіршення демографічної ситуації, що з 1995 р. актуалізувало демографічну проблематику. Починаючи з 2005 р., питанням пронаталістської політики в Україні влада стала приділяти надзвичайну увагу.

У 2005 р. в Україні було запроваджено економічний механізм державного регулювання шлюбно-сімейних відносин, що містив різні допомоги при народженні дитини, на дітей залежно від їхньої кількості, віку та типу сімей; оплачувані відпустки, кредити, податкові та житлові пільги тощо. Одноразова допомога при народженні дитини досягла в Україні надзвичайно високого рівня навіть за європейськими мірками. Матеріальна допомога при народженні дитини та в перші роки її життя стала вагомим інструментом сімейної політики. Унаслідок чого простежувалася позитивна динаміка зростання загального коефіцієнту шлюбності в Україні з 7,1 – 7,6 у 2005-2006 рр. до 9,0 у 2007 р. [10, с. 142; 11, с. 8].

З січня 2012 р. до лютого 2014 р. допомога на першу дитину складала суму, кратну 30 розмірам прожиткового мінімуму для дітей віком до шести років, на другу – кратну 60 відповідним розмірам, на третю і кожен наступну дитину – кратну 120 відповідним розмірам.

У лютому 2012 р. депутати від Партії Регіонів (Я. Сухий, К. Лук'янова) внесли до Верховної Ради України законопроект № 10112 “Про внесення змін до статті 167 Податкового кодексу України щодо перегляду ставки податку на доходи фізичних осіб”, яким пропонували переглянути систему оподаткування для фізичних осіб. Зокрема, передбачалося, що ставка податку становитиме 17 % бази оподаткування доходів, незалежно від розміру загальної суми отриманих платником податку у звітному податковому місяці доходів у разі, якщо платник податку, який досяг тридцятирічного віку, не має дітей, крім випадків коли він є інвалідом I-ї, II-ї або III-ї груп [6]. Така пропозиція запровадження податку на бездітність, по суті, була нічим іншим, як спробою повернутися до апробованого за радянських часів адміністративного механізму державного регулювання шлюбно-сімейних відносин. Даний законопроект було відкликано 12.12.2012 р.

Державна цільова соціальна програма підтримки сім'ї до 2016 р. (ухвалена у травні 2013 р.) поставила за мету збереження традиційних сімейних цінностей, посилення мотивації до реєстрації шлюбів. На думку

Л. Мельничук, на сучасному етапі виникає необхідність формування мотиваційного механізму державного регулювання розвитку сім'ї, який має забезпечити: створення спонукального середовища, орієнтирів щодо вибору бажаної моделі сімейної поведінки, здійснення просімейної соціально-економічної політики; формування суспільної думки щодо соціальної престижності сімейного способу життя, материнства та батьківства; встановлення обмежень для негативних зразків сімейної поведінки [4, с. 78].

Удосконалення механізмів державного регулювання шлюбно-сімейних відносин в Україні представляється можливим за умов комплексного застосування мотиваційного та економічного механізмів. Водночас останній слід переорієнтувати із системи виплат на дітей зі значного гранта при народженні на диференційовані та довготривалі щомісячні виплати; покриття державою певних витрат, пов'язаних з народженням та вихованням дітей, що забезпечує “здешевлення” їх утримання для батьків; розвиток системи податкових пільг для сімей з дітьми; надання психологічної та інших видів нематеріальної допомоги сім'ям з дітьми. Загалом більш прогресивним та необхідним в умовах сучасної української реальності є акцент на поліпшенні умов виховання дітей та розширення можливостей для їх всебічного розвитку у період соціалізації.

Отже, з 1920-х до 2014 рр. українське суспільство тричі зазнало радикальних змін механізмів державного регулювання шлюбно-сімейних відносин з домінуванням: 1) інформаційно-психологічного (пропагандистського) (1922 – 1941 рр.), 2) адміністративного (1941 – 1980-х рр.), 3) економічного (2005 – 2014 рр.) механізмів державного регулювання шлюбно-сімейних відносин.

Подальші дослідження в цьому напрямку будуть містити аналіз умов комплексного застосування мотиваційного та економічного механізмів державного регулювання шлюбно-сімейних відносин в Україні.

#### Література:

1. *Кондратьєва О.* Податок на бездітність: історія та сучасність [Електронний ресурс] / О. Кондратьєва // Юридичний вісник України. – 2012. – № 9 (3-9 берез.). – Режим доступу : <http://smi.liga.net>.

2. *Кулик О. М.* Структурно-функціональний механізм реалізації державної сімейної політики в Україні / О. М. Кулик // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2013. – Вип. 4(43). – С. 144–152.

3. *Маркова С. В.* Соціально-демографічна характеристика українського соціуму [Електронний ресурс] / С. В. Маркова // Голод в Україні у першій половині ХХ століття: причини та наслідки (1921–1923, 1932–1933, 1946–1947) : матеріали міжнар. наук. конф., Київ, 20-21 листоп. – Режим доступу : <http://www.uk.xlibx.com>.

4. *Мельничук Л. М.* Проблеми формування мотиваційного механізму державного регулювання розвитку сім'ї в Україні / Л. М. Мельничук //

Статистика України : наук.-інформ. журн. / Держ. служба статистики України ; Наук.-техн. комплекс стат. дослідж. ; Нац. акад. стат., обліку та аудиту ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2013. – № 2. – С. 76–80.

5. Міхеєва О. К. Проблеми шлюбних відносин у контексті радянської сімейної політики в Україні на початку 1920-х рр. (за матеріалами фахових юридичних видань та газет) / О. К. Міхеєва // Історичні і політологічні дослідження. – 2013. – № 4 (54). – С. 128–133.

6. Про внесення змін до статті 167 Податкового кодексу України щодо перегляду ставки податку на доходи фізичних осіб [Електронний ресурс] : проект Закону № 10112 від 23.02.2012. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua>.

7. Рябченко О. “Нам ніколи гратися в кохання...”: студенти радянської України 1920-х років / О. Рябченко // Проблеми історії України: факти, судження, пошуки : міжвідомч. зб. наук. пр. – Вип. 22 : відп. ред. С. В. Кульчицький ; НАН України ; Ін-т історії України. – К. : Ін-т історії України, 2013. – С. 290–303.

8. Слюсар Л. І. Наслідки соціальних катастроф 1930-х років для української сім'ї [Електронний ресурс] / Л. І. Слюсар // Голод в Україні у першій половині ХХ століття: причини та наслідки (1921–1923, 1932–1933, 1946–1947) : матеріали міжнар. наук. конф., Київ, 20–21 листоп. – Режим доступу : <http://www.uk.xlibx.com>.

9. Тарапон О. Демографічний, національний та соціальний склад населення УСРР-УРСР 1920 – 1930-х рр. у розрізі повсякденного життя / О. Тарапон // Наукові записки з української історії : зб. наук. ст. – 2012. – Вип. 32. – С. 126–137.

10. Швидка Г. Ю. Шлюбна ситуація в європейських країнах / Г. Ю. Швидка // Демографія та соціальна економіка : наук.-ек. та сусп.-політ. журн. / Нац. акад. наук України ; Ін-т демографії та соц. дослідж. ім. М. В. Птухи. – К., 2008. – №1(9) С. 141–150.

11. Шлюб, сім'я та дітородні орієнтації в Україні. – К. : АДЕФ-Україна, 2008. – 256 с.

Надійшла до редколегії 11.11.2014 р.

О. Г. РОГОВА

## ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА СТАНДАРТИЗАЦІЇ В СИСТЕМІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

*Висвітлено державну політику стандартизації в охороні здоров'я, створення медичних технологічних і нормативних документів (клінічних настанов, уніфікованих клінічних протоколів та локальних клінічних протоколів). Визначено необхідність удосконалення публічного управління в системі охорони здоров'я, забезпечення надання клінічно ефективної та безпечної медичної допомоги, орієнтованої на пацієнта якості медичних послуг, що сьогодні є чинниками, які обумовлюють необхідність упровадження технологій стандартизації.*

**Ключові слова:** стандартизація, охорона здоров'я, клінічні настанови, медичні стандарти, уніфіковані клінічні протоколи, локальні клінічні протоколи, доказова медицина.

*The article deals with the state policy of standardization in health care system and creating the medical technological and regulatory documents (clinical guidelines, unified clinical protocols, local clinical protocol). The necessity to improve public administration in health care, the provision of clinically effective and safe medical care focused on the patient's quality of health care today are the factors that provided the introduction of technology standardization.*

**Key words:** standardization, health care, clinical guidelines, medical standards, unified clinical protocols, local clinical protocol, evidence-based medicine.

Необхідність удосконалення публічного управління в системі охорони здоров'я, забезпечення надання клінічно ефективної та безпечної медичної допомоги, орієнтованої на пацієнта якості медичних послуг, сьогодні є чинниками, які обумовлюють необхідність упровадження технологій стандартизації.

Досягнення цих цілей можливе лише із застосуванням єдиних підходів до планування, нормування, ліцензування і сертифікації, забезпеченням контролю якості медичних послуг шляхом вдосконалення акредитаційних та атестаційних вимог, підвищення ефективності функціонування галузі завдяки прискоренню гармонізації процесів відповідно до європейських вимог.

Останні роки характеризуються активізацією зусиль різних суб'єктів у сфері охорони здоров'я (МОЗ України, профільних асоціацій медичних працівників, громадських організацій) щодо розробки та впровадження у практику функціонування вітчизняної медицини галузевих стандартів.

Здійснення організаційно-методичних заходів із залученням позаштатних спеціалістів МОЗ України, управлінь охорони здоров'я (надалі – ОЗ) обласних державних адміністрацій, створення робочих груп із залученням провідних спеціалістів відповідного профілю закладів охорони здоров'я різних рівнів мало на меті створення системи розробки, адаптації, затвердження, впровадження та моніторингу стандартів медичної допомоги, спрямованих на покращання якості медичної допомоги. Саме тому з'явилося чимало оригінальних і змістовних наукових публікацій щодо сутності, завдань та технологій стандартизації в ОЗ. Зокрема, Л. Вознюк, Т. Думенко, В. Ключко, О. Кравець, О. Лищишина, А. Морозов, А. Степаненко, В. Сміянов, В. Чумак, В. Шуляк зробили предметом свого наукового пошуку процеси стандартизації в ОЗ України.

У теперішній час в Україні відбувається поступове формування багаторівневої системи медичних стандартів, методологічною основою яких стали клінічні настанови. Галузева програма стандартизації ґрунтується на принципах використання системи доказів у медичній практиці з метою вибору ефективних технологій і ліків і зменшення ризиків для безпеки пацієнтів. Запровадження та подальший розвиток системи стандартів в ОЗ пов'язане з динамічним спостереженням практики реалізації державної політики в ОЗ, постійним удосконаленням чинного законодавства у сфері стандартизації, поєднанням зусиль всіх зацікавлених суб'єктів публічного управління медичною сферою.

Мета роботи – охарактеризувати сучасний стан регулювання державної політики стандартизації в системі ОЗ.

Наприкінці 90-х років ХХ ст. в Україні стартував процес розробки медичних стандартів. За 10 років (1999 – 2008 рр.) було створено стандарти у формі клінічних протоколів (далі – КП) практично за всіма медичними спеціальностями. Проте більшість із них розроблено експертним методом без використання даних доказової медицини, а впровадження не підкріплюється адекватними стимулами, не проводиться моніторинг ефективності їх використання. Протоколи містять в основному загальні схеми лікування. У них відсутні такі важливі розділи, як алгоритм надання медичної допомоги за етапами, індикатори якості, маршрут пацієнта тощо [9].

На сьогодні в Україні створено Базу стандартів медичної допомоги. Цей процес розпочався ще в 2004 – 2006 рр., коли в Україні працював європейський проект ТАСІС. Нині вже затверджено понад 3,5 тис. документів у галузі стандартизації медичної допомоги. У Базі стандартів представлено документи, що розроблялися з 1992 р., в основному експертним методом, тобто, не на засадах доказової медицини. База стандартів медичної допомоги в Україні містить чинні документи, затверджені наказами МОЗ України, які регламентують клінічні аспекти надання медичної допомоги у вигляді: стандартів медичної допомоги; клінічних протоколів (а також протоколів надання медичної допомоги); нормативів надання медичної



допомоги; методичних рекомендацій та інших нормативних документів, які можуть бути використані для визначення лікування, яке має отримати хворий (зокрема, медикаментозного лікування – фармакотерапії) [7].

Публікація Scottish Intercollegiate Guidelines Network (SIGN) № 50 (“SIGN 50: A guideline developer’s handbook”) – “Настанови для розробників рекомендацій” (2003), що є золотим стандартом для національних систем охорони здоров’я в питанні розробки клінічних настанов, а також поява AGREE (Appraisal of Guidelines Research and Evaluation) – інструменту експертизи й атестації клінічних настанов для уніфікованої оцінки їх якості – стали потужними імпульсами для активізації державної політики стандартизації в системі ОЗ.

Початок нормативного оформлення інноваційного напрямку державної політики стандартизації в ОЗ пов’язаний з унесенням змін до “Основ законодавства України про ОЗ” (надалі – “Основи”) та появою нової статті – Стаття 14-1 “Система стандартів у сфері ОЗ”. Відповідно до Закону України “Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров’я щодо удосконалення надання медичної допомоги” від 7 липня 2011 р. № 3611-VI (надалі – ЗУ № 3611-VI) вказаною статтею закріплюються два рівні стандартів: державні та галузеві [3].

Так, відповідно до Статті 14-1 ЗУ № 3611-VI, систему стандартів у сфері ОЗ складають державні соціальні нормативи та галузеві стандарти. Державні соціальні нормативи у сфері ОЗ устанавлюються відповідно до Закону України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”. Галузевими стандартами у сфері ОЗ є [1]:

- стандарт медичної допомоги (медичний стандарт) – сукупність норм, правил і нормативів, а також показники (індикатори) якості надання медичної допомоги відповідного виду, які розробляються з урахуванням сучасного рівня розвитку медичної науки і практики;

- клінічний протокол – уніфікований документ, який визначає вимоги до діагностичних, лікувальних, профілактичних та реабілітаційних методів надання медичної допомоги та їх послідовність;

- таблиць матеріально-технічного оснащення – документ, що визначає мінімальний перелік обладнання, устаткування та засобів, необхідних для оснащення конкретного типу закладу ОЗ (надалі – ЗОЗ), його підрозділу, а також для забезпечення діяльності фізичних осіб – підприємців, що провадять господарську діяльність з медичної практики за певною спеціальністю (спеціальностями);

- лікарський формуляр – перелік зареєстрованих в Україні лікарських засобів (далі – ЛЗ), що включає ліки з доведеною ефективністю, допустимим рівнем безпеки, використання яких є економічно прийнятним.

Галузеві стандарти у сфері ОЗ розробляються і затверджуються центральним органом виконавчої влади у сфері ОЗ (тобто МОЗ України).

Додержання стандартів медичної допомоги (медичних стандартів), клінічних протоколів, таблиць матеріально-технічного оснащення є

обов'язковим для всіх ЗОЗ, а також для фізичних осіб – підприємців, що провадять господарську діяльність з медичної практики [1].

На виконання Наказу МОЗ України від 01.08.2011 р. № 454 "Про затвердження Концепції управління якістю медичної допомоги у галузі охорони здоров'я в Україні на період до 2020 року" було розроблено Наказ МОЗ України від 19.09.2011 № 597 "Про затвердження Галузевої програми стандартизації медичної допомоги на період до 2020 року" (далі – Галузева програма) [2].

Система стандартизації розвивається на основі загальної класифікаційної структури об'єктів стандартизації, містить у собі набір документів, об'єднаних загальними класифікаційними ознаками та функціональним призначенням: клінічні рекомендації; стандарти; клінічні протоколи; формуляри лікарських засобів; класифікатори; нормативні документи. Документи, які використовуватимуться в стандартах системи ОЗ, матимуть загальнодержавний рівень [2].

Серед найближчих серед запланованих заходів Галузева програма передбачає: розробку пропозиції щодо комплексу заходів упровадження в практику механізмів клінічного аудиту в ЗОЗ; розробку/адаптацію та перегляд/оновлення клінічних рекомендацій медичних стандартів – клінічних протоколів відповідно до Порядку розробки, апробації (пілотного тестування) та впровадження клінічних протоколів, стандартів медичної допомоги [2].

Водночас зі створенням системи стандартів медичної допомоги відбувалося поступове формування трирівневої системи формулярів лікарських засобів (надалі – ЛЗ), яка на сьогодні має ієрархічний характер та включає: Державний формуляр ЛЗ, регіональні формуляри ЛЗ та локальні формуляри ЛЗ, створення та оновлення яких передбачено Наказом МОЗ України "Про створення формулярної системи забезпечення лікарськими засобами закладів охорони здоров'я" від 22 липня 2009 р. № 529 [5].

Відповідно до Наказу МОЗ України від 8 жовтня 2012 р. № 786 Державне підприємство "Державний експертний центр МОЗ України" було визначене головною організацією у сфері розробки медико-технологічних документів зі стандартизації медичної допомоги, проєктів нормативних актів щодо медичного, в тому числі фармацевтичного (належної аптечної практики – GPP), обслуговування та фармаконагляду. Наказом МОЗ України від 28.09.2012 р. № 751 "Про створення та впровадження медико-технологічних документів зі стандартизації медичної допомоги в системі Міністерства охорони здоров'я України" (zareєстрованого в Міністерстві юстиції України 29 листопада 2012 року за № 2004/22316) було затверджено низку важливих взаємопов'язаних документів у сфері стандартизації: Методику розробки та впровадження медичних стандартів (уніфікованих клінічних протоколів) медичної допомоги на засадах доказової медицини; Методику розробки системи індикаторів якості медичної допомоги; Положення про мультидисциплінарну робочу групу з розробки медичних стандартів

(уніфікованих клінічних протоколів) медичної допомоги на засадах доказової медицини; Положення про реєстр медико-технологічних документів зі стандартизації медичної допомоги [4].

Основна мета створення клінічних настанов (англ. – *clinical guideline*) (далі – КН) – пропагування ефективної ОЗ через застосування якісної клінічної практики і прогресивних змін у професійній діяльності. При стандартизації медичної допомоги (далі – МД) створюється пакет взаємопов'язаних документів, який включає також адаптовану КН, уніфіковані КП (до складу яких можуть бути включені алгоритми, індикатори якості, локальні КП. Стандарт та уніфікований протокол призначені для забезпечення якості, ефективності та рівних можливостей доступу до МД пацієнтів на основі даних доказової медицини, встановлення єдиних вимог щодо профілактики, діагностики, лікування та реабілітації хворих відповідно до КН, що розроблена за принципами доказової медицини [9].

У теперішній час у системі ОЗ України відбувається поступове формування якісно нової системи стандартизації медичної допомоги на основі використання методики з розробки клінічних настанов, медичних стандартів, уніфікованих клінічних протоколів і локальних протоколів медичної допомоги на засадах доказової медицини. Нова система стандартизації, щовпроваджується, має такі характеристики:

- представлена трьома новими типами документів: клінічні настанови, медичні стандарти та клінічні протоколи;

- клінічні протоколи медичної допомоги та медичні стандарти розробляються на принципах доказової медицини (в основу цих розробок покладені Клінічні рекомендації/настанови (третинні джерела доказової медицини);

- медико-технологічні документи розроблені не за медичною спеціальністю, а за темою (наприклад, “Артеріальна гіпертензія”, “Ішемічний інсульт” тощо);

- медико-технологічні документи розробляються мультидисциплінарними групами (представники всіх зацікавлених спеціальностей) – важливий методичний підхід, що застосовується у всьому світі;

- розроблені документи мають строк наступного перегляду, проходять етап публічного обговорення (упродовж одного місяця знаходяться на сайті МОЗ України).

Важливо відзначити, що уніфіковані клінічні протоколи медичної допомоги і медичні стандарти мають індикатори якості, за якими можна оцінити якість наданої медичної допомоги за певний період, в певному ЗОЗ, регіоні, в системі МОЗ України.

В усьому світі стандартизація меддопомоги – це динамічна сфера. За деякими програмами стандарти у США переглядають кожні півроку. В Україні прийнято модус планово переглядати стандарти приблизно раз на 3 роки [7].

Важливим інструментом державної політики стандартизації в ОЗ є клінічний аудит, запровадження якого передбачено Галузевою програмою стандартизації.

Клінічний аудит (далі – КА) – це інструмент оцінки якості медичної допомоги (далі – ЯМД), механізм удосконалення надання МД населенню, засіб стимулювання професійної діяльності лікарів та медичних сестер. КА – це аналіз, оцінка медичної діяльності, ефективності її організаційної структури та перевірка відповідності лікувально-профілактичної діяльності персоналу ЗОЗ та амбулаторно-поліклінічної ланки правилам, стандартам та нормативам. Принципи КА: починається в межах ЗОЗ; використовуються вже наявні дані; конфіденційність; ніхто не буде покараний або обвинувачений у результаті проведення КА. Завдяки КА медичні працівники переглядають власну роботу, звряють її з узгодженими стандартами, заснованими на доказових фактах [9].

Це означає, що сучасний етап упровадження стандартів в ОЗ не просто вимагає проведення клінічного аудиту (як одного з запланованих заходів), а є потребою вивчення, узагальнення та врахування на майбутнє власних помилок, удосконалення державної політики стандартизації в ОЗ.

На теперішній момент створено достатньо розгалужену базу стандартів медичної допомоги, які мають різну клінічну та соціальну цінність (оскільки деякі з них потребують оновлення відповідно до даних доказової медицини). Сучасна державна політика стандартизації в ОЗ базується на таких пріоритетних завданнях:

- переорієнтувати клінічне мислення практикуючих медичних працівників на використання стандартів;
- забезпечити відповідність (у першу чергу – матеріально-технічну) між уніфікованими та локальними протоколами надання медичної допомоги;
- переглянути методологічні підходи щодо підготовки медичних працівників, використання ними даних доказової медицини.

Державна політика стандартизації та впровадження медичних стандартів в умовах конкретного ЗОЗ відкриває дискусію щодо широкого кола питань: 1) юридична чинність і масштаб дії різних медико-технологічних документів; 2) дії медичних працівників (медичного персоналу) у випадку колізії (конфлікту, невідповідності між такими документами); 3) юридичні наслідки невиконання медико-технологічних документів; 4) коло суб'єктів юридичної відповідальності у випадку невиконання/неналежного виконання медико-технологічних документів. Значущість такої дискусії обумовлює актуальність та перспективи подальших досліджень.

#### Література:

1. Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо удосконалення надання медичної допомоги : Закон України від 7 липня 2011 р. № 3611-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

2. Про затвердження Галузевої програми стандартизації медичної допомоги на період до 2020 р. : Наказ МОЗ України від 16.09.2011 р. № 597 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.moz.gov.ua>.

3. Про затвердження Концепції управління якістю медичної допомоги у галузі охорони здоров'я в Україні на період до 2020 року : Наказ МОЗ України від 01.08.2011 р. № 454 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.moz.gov.ua>.

4. Про створення та впровадження медико-технологічних документів зі стандартизації медичної допомоги в системі Міністерства охорони здоров'я України : Наказ МОЗ України від 28.09.2012 р. № 751 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

5. Про створення формулярної системи забезпечення лікарськими засобами закладів охорони здоров'я : Наказ МОЗ України № 529 від 22 липня 2009 р. // Державний Експертний Центр МОЗ України. – Режим доступу : <http://www.pharma-center.kiev.ua>.

6. Ключко В. Л. Імплементція національних клінічних настанов з надання допомоги хворим з мозковим інсультом та ТІА у спеціалізованому медичному закладі третинного рівня [Електронний ресурс] / В. Л. Ключко // Международный неврологический журнал. – 2013. – № 5 (59). – Режим доступу: <http://www.mif-ua.com>.

7. Лікування по-українськи: не для протоколу? [Електронний ресурс] // Ваше здоров'я. – Режим доступу : <http://www.vz.kiev.ua>.

8. Степаненко А. В. Уніфікована методика з розробки клінічних настанов, медичних стандартів, уніфікованих клінічних протоколів медичної допомоги, локальних клінічних протоколів медичної допомоги (клінічних маршрутів пацієнтів) на засадах доказової медицини [Електронний ресурс] / [А. В. Степаненко, О. М. Морозов, В. Т. Чумак та ін.] // Укр. мед. часопис. – 2009. – Режим доступу : <http://www.umj.com.ua>.

9. Степаненко А. В. Місце клінічного аудиту в системі управління якістю медичної допомоги [Електронний ресурс] / А. В. Степаненко, В. А. Сміянов // Клінічна фармація, фармакотерапія та медична стандартизація. – 2011. – Режим доступу : <http://clinpharm.org.ua>.

*Надійшла до редколегії 05.11.2014 р.*

С. А. ВАВРЕНЮК

## НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ ДЛЯ СТУДЕНТСЬКОЇ МОЛОДІ

*Визначено, що програмно-цільове управління розвитком галузі фізичної культури та спорту для студентської молоді представляє собою сукупність технологічних процесів, ключове місце серед яких посідає моніторинг цільових програм. Доведено, що дієвість використання програмно-цільового підходу в державному управлінні розвитком цієї галузі буде вищою за умови дотримання низки принципів і використання групи показників-індикаторів оцінювання.*

**Ключові слова:** програмно-цільове управління, технології, алгоритм, розвиток, фізична культура і спорт для студентської молоді.

*It was determined that the program and target administration of development of physical culture and sports development for students is a set of technology's processes. It is insisting, that the key place in of program and target administration development of takes the monitoring of targeted programs. It is proved that effectiveness of the use of program and target approach in the government development of this field will be higher subject to the principles and groups of indicators of evaluating.*

**Key words:** software-based management, technologies, algorithm, development, physical education and sports for students.

В умовах інтенсивної розбудови української державності галузь фізичної культури і спорту, у тому числі й для студентської молоді, є однією із найважливіших соціально-гуманітарних сфер державного будівництва. Вона покликана забезпечити високий рівень фізичного здоров'я, творче довголіття, трудовий потенціал українського суспільства та позитивний імідж держави на світовій спортивній арені. Розширити процес комплексного врегулювання найбільш гострих і проблемних питань організаційно-правового забезпечення розвитку цієї галузі в Україні може програмно-цільове управління. Науково-теоретичне обґрунтування засад його здійснення посутньо впливає на розуміння з боку суспільства щодо важливості реалізації такого управління особливо за існуючої необхідності проведення глибоких трансформаційних змін.

Програмно-цільовий підхід за своєю сутністю є універсальним, самостійним інструментом державного управління розвитком окремих регіонів, галузей господарства, держави. На вдосконалення його окремих положень було спрямовано увагу багатьох учених. Так, питаннями, що висвітлюють державноуправлінські аспекти оцінювання та моніторингу в

програмно-цільовому управлінні, займалися І. Гасюк, В. Дзюндзюк, В. Огаренко, П. Надолішний, Л. Приходченко та ін. Однак наразі бракує розробок зі структуризації та систематизації понятійно-категоріального апарату, з'ясування засад й алгоритму програмно-цільового управління з урахуванням специфіки й особливостей функціонування та розвитку фізичної культури і спорту для студентської молоді (далі – ФКСдСМ).

Отже, мета дослідження полягає у визначенні й обґрунтуванні структурно-функціональних складових програмно-цільового управління розвитку ФКСдСМ.

З організаційно-методичної точки зору програмно-цільове управління розвитком галузі ФКСдСМ є доцільним у разі, по-перше, наявності кризової ситуації, низької ефективності повсякденного функціонування цієї галузі, яка унеможливує стабільний розвиток, через що необхідне вжиття заходів антидепресивного характеру. По-друге, існування системних проблем, які певною мірою руйнують структурно-функціональні зв'язки між суб'єктом та об'єктом управління, а вжиті заходи та використані ресурси щодо виправлення ситуації не призводять до очікуваного ефекту. По-третє, досягнення бажаного, прогнозованого стану розвитку аналізованої галузі, маловірогідне без стратегічного довгострокового, середньострокового, короткострокового планування. Отже, урегулювання потребують функціональні зв'язки між компонентами: проблема – ціль – засіб – ресурс – результат – ефект.

Узагальнюючи дані наукових праць І. Гасюка, Ю. Довгенько та ін. [2; 3], програмно-цільове управління розвитку ФКСдСМ варто визначити як сукупність технологічних процесів (планування, прогнозування, програмування, моніторинг, оцінювання ефективності реалізації програм) (рисунок). Вони так чи інакше реалізуються з метою забезпечення перманентного спостереження та оперативного збору даних за основними інформативними показниками про стан виконання цільових програм розвитку галузі, їх упорядкування та систематизацію відповідно до висунутих завдань і цілей, визначених у програмі здійснення моніторингу, а також механізм суспільного контролю за витратою бюджетних коштів, спрямованих на реалізацію програмних заходів. У цьому контексті можемо одразу зауважити, що ключове місце в програмно-цільовому управлінні розвитком зазначеної галузі посідає саме моніторинг цільових програм. Під ним розуміємо інструмент оцінки результативності таких програм, що обов'язково вимагає конкретизації в частині часової та процедурної визначеності оцінювання. У разі, якщо мова йде про підсумкове оцінювання ефективності реалізації цільових програм, то це є прерогативою окремої технологічної складової програмно-цільового підходу – оцінювання ефективності реалізації програм після її остаточного виконання, і тому в процесі моніторингу доцільно визначати процедуру оцінювання суто в оперативно-поточному контексті. Вона покликана забезпечити отримання термінової інформації про якісний стан ходу виконання програм та окремих її складових.



Рисунок. Алгоритм здійснення програмно-цільового управління розвитком ФКСдСМ

До речі, аналіз законодавства щодо ФКСдСМ [5] засвідчив, що контроль, на жаль, ототожнюється з моніторингом, що протирічить загальній концепції державного управління щодо складових елементів основних функцій управління – планування, організації, мотивації та контролю [1, с. 10-15]. Згідно зі змістом нормативно-правових актів [5], контроль (моніторинг) за виконанням державної цільової програми розвитку аналізованої галузі здійснюється з метою забезпечення виконання заходів та завдань програми в установлені строки; досягнення передбачених цільових показників програми; забезпечення використання фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів за призначенням. Крім того, відзначимо, що досягнення передбачених цільових показників на момент закінчення виконання програми не забезпечує її високої ефективності, адже умови функціонування галузі є нестабільними. Зокрема можуть змінюватись якість і рівень розвитку соціально-економічного стану суспільства, відбуватись політичні та фінансові перетурбації, кризові явища або, навпаки, зберігатись тенденція до сталого розвитку та інше. На цій підставі ефективність зазначених вище програм може бути встановлена через механізм постійного (поетапного) їх оцінювання.



Слушним є твердження В. Малиновського, що оцінювання – управлінсько-контрольна підфункція, яку застосовують періодично та селективно з потреби здійснення незалежної, системної й об'єктивної перевірки стану прогресу щодо досягнення чи відхилення від досягнення очікуваних результатів [4, с. 136]. Процес оцінювання має відбуватись у реальному часі, ураховувати динаміку керованого процесу, а також здійснюватись на основі апробованих та адекватних математико-статистичних методів, які дозволяють на основі кількісних даних найбільш інформативних індикаторів, визначати якісну міру результатів і стан об'єкту управління [4, с. 136]. На наше переконання, під оцінюванням же ефективності реалізації програм розвитку ФКСдСМ слід розуміти не тільки процедуру порівняння отриманого результату з прогнозованим, а й комплекс формалізованих дій, спрямованих на встановлення міри співвіднесення між витраченими ресурсами й якісними показниками стану розвитку галузі та її окремих підсистем, які є найбільш важливішими і пріоритетними з точки зору державної політики, спрямованої на досягнення соціального добробуту населення країни засобами фізичної культури та спорту. Отже, у цьому контексті, необхідно здійснювати оцінювання таких складових реалізації державних програм розвитку галузі ФКСдСМ: ступінь збігу досягнутих показників індикаторів до запланованих; міру співвіднесення ресурсних витрат до досягнутого результату із подальшим порівнянням з нормативами; міру відповідності досягнутого рівня розвитку галузі після реалізації програм до фактично-необхідно рівня розвитку фізичної культури та спорту.

Найважливішою складовою в процедурі оцінювання ефективності реалізації цільових програм розвитку ФКСдСМ є поняття індикаторів-кількісних даних оцінюваних показників, відображених у відповідних одиницях вимірювання. Показники-індикатори є чітко визначеними величинами, які характеризують кількісну та якісну сторони процесу реалізації програм, а саме: витрат, результату, ефективності та їх агрегованих похідних. До основних груп показників-індикаторів, за якими здійснюється визначення ефективності реалізації програм розвитку галузі, слід зарахувати:

- показники ресурсних витрат – обсяг фінансування програмних заходів, використання трудових, матеріально-технічних ресурсів, витрати на інноваційно-наукове забезпечення, інформаційне, медичне забезпечення;

- показники результативності – характеризують відношення фактично досягнутих результатів до запланованих у сфері забезпечення діяльності галузі фізичної культури і спорту та якісних показників рівня розвитку галузі, її окремих підсистем;

- показники ефективності – характеризують співвідношення витрат із досягнутим результатом, а також відповідність рівня розвитку галузі фізичної культури та спорту запитам суспільства та держави.

Формування переліку індикаторів-показників, а також системи якісної інтерпретації їх даних (оцінки) – це фундаментальне питання, оскільки його

вирішення забезпечує більш високу стабільність, чутливість і керованість процесу реалізації відповідних програмних заходів. На наш погляд, індикатори-показники повинні відповідати таким вимогам: по-перше, бути достатньо інформативними, що дозволить виключити другорядні та дублюючі показники; по-друге, об'єктивно відображати кількісні та якісні перетворення, що відбуваються в галузі під час реалізації програмних заходів; по-третє, бути достатньо простими та доступними з точки зору практичного застосування; по-четверте, кореспондуватись із цільовими показниками-індикаторами; по-п'яте, мати кількісний вираз, який надалі може бути якісно інтерпретований та оцінений. П'ята умова обумовлена тими тенденціями, які спостерігаються в нині чинних цільових програмах розвитку галузі, а саме очікувані показники результативності, як правило, сформульовані якісно, в словесній формі, що не дозволяє взагалі встановити міру реалізації спланованого. Крім того, спостерігається нечіткість формулювань якісного стану керованої системи після реалізації програм і відсутність будь-якої кількісно-якісної формалізованої його визначеності.

Розгляд чинної нормативно-правової бази дав змогу стверджувати, що в галузі ФКСдСМ до типових бюджетних програм віднесено програми навчально-тренувальних зборів і змагань з олімпійських та неолімпійських видів спорту, забезпечення підготовки спортсменів вищих категорій школами вищої спортивної майстерності, утримання та навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл, фінансова підтримка місцевих організацій всеукраїнських фізкультурно-спортивних товариств, а також фінансова підтримка спортивних споруд і здійснення фізкультурно-спортивної та реабілітаційної роботи серед інвалідів. Слід підкреслити, що вищим виконавчим органом державної влади в галузі ФКСдСМ не передбачено типових програм розвитку таких її підсистем, як масовий спорт серед широких верств населення (лише визначено одним із завдань діяльності фізкультурних громадських організацій, добровільних спортивних товариств у частині отримання ними бюджетних коштів), фізкультурно-оздоровча та спортивна робота у ВНЗ, хоча останньою має бути охоплена найбільша кількість молоді України. Відтак, результативні показники виконання програм зведено в чотири групи: затрат, продукту, ефективності та якості.

Ці показники оцінки ефективності реалізації програм розвитку галузі, на нашу думку, носять фрагментарний характер, адже більше висвітлюють усереднені фінансові показники витрат із розрахунку на одну особу, кількість виділених коштів, а не ефективність їх використання, збільшення у відсотках кількості призових місць, проведених заходів, осіб, що займаються певними видами спорту та підготовлених майстрів спорту, загальні показники діяльності окремих спортивних шкіл та інше. Відзначимо, що відсутня методика якісної інтерпретації вищенаведених даних, згідно з якою можна було б оцінити саме ефективність реалізації програм, адже чинні показники

дозволяють лише констатувати кількісні характеристики показників окремих напрямів роботи певних підсистем галузі. Крім того, складності додає те, що відсутні комплексні показники-індикатори якості, за якими можна було б оцінити стан розвитку підсистем та галузі загалом.

До існуючого переліку показників-індикаторів виконання бюджетних програм щодо розвитку окремих підсистем галузі варто віднести показники, які характеризують якісну складову ефективності діяльності галузі, а саме:

- рівень здоров'я населення різних віково-гендерних груп;
- ефективність діяльності галузі в напрямку профілактики та попередження підліткової злочинності, щодо вживання наркотичних речовин, алкоголю, тютюнопаління;
- агітаційно-пропагандистської роботи з населенням;
- залученні до занять фізичною культурою і спортом за місцем проживання усіх груп населення, розвиток матеріально-технічної бази та ефективності її використання у відповідності до нормативів;
- вартість та ефективність використання бюджетних коштів у процесі якісної підготовки спортсменів до участі у змаганнях відповідного рангу, підготовки спортсменів вищих розрядів і спортивних звань у розрізі окремих видів спорту;
- показники кадрового забезпечення окремих підсистем галузі та ефективності використання кадрового потенціалу;
- показники розвитку видів спорту за критеріями найбільшої масовості та доступності, фінансових витрат на утримання матеріально-технічної бази для занять, підготовки висококваліфікованих спортсменів, фінансово-ресурсної ємності підготовчого процесу щодо досягнення високих результатів (призових місць) на змаганнях відповідного рангу.

Зважаючи на це, підсумуємо, що ефективність використання програмно-цільового підходу в державному управлінні розвитком ФКСдСМ буде значно вищою за умови дотримання низки методологічних принципів. Першим серед них є положення щодо системності, яке передбачає глибоке та детальне вивчення кількісно-якісних закономірностей між підсистемами галузі, сфери фізичної культури та спорту з тими соціально-економічними системами, які утворюють фундаментальну основу для відпрацювання рішень спрямованих на досягнення стратегічної мети діяльності галузі, із спрямуванням окремих підсистем галузі на вирішення чітко окресленого кола завдань. Зміст-цього принципу передбачає розробку системи показників-індикаторів, методів, засобів, моделей, які повною мірою відображали б динаміку розвитку галузі та її окремих підсистем, а також хід реалізації програмних заходів.

Вартий урахування також принцип економічності, що полягає в дієвій та економічній організації системи державного управління розвитком ФКСдСМ. З огляду на це лівова частка бюджетних ресурсів галузі повинна спрямовуватися на її розвиток, адже більшість молоді та підлітків, які в майбутньому можуть утворити резерв відповідних збірних команд, не має

можливості займатись фізичною культурою та спортом у нормальних умовах. Це, звісно, негативно позначається на їхньому стані здоров'я та пріоритеті розвитку спорту вищих досягнень, як відомо, 80 % українських дітей і підлітків мають відхилення у фізичному розвитку. Нехтування зазначеним принципом призвело до того, що відбувається боротьба не з причинами, а з наслідками, і тому реалізація більшості програм не має ніякої ефективності та результативності.

Щодо принципу оптимальності, то він визначає застосування програмно-цільового підходу за певних умов, у яких він є найкращим механізмом розв'язання назрілих проблем, забезпечує саме той варіант та шлях розвитку галузі, який в перспективі призведе до максимального задоволення потреб держави, населення у сфері ФКСдСМ.

Нарешті принципи збалансованості та пропорційності передбачають застосування програмно-цільового підходу за умов узгодженості показників-індикаторів, дотримання пропорційності та розвитку підсистем галузі. Власне кажучи, цей розвиток має відбуватись комплексно, але на основі певної цільової узгодженості в реалізації окремих програм, які б взаємодіяли та підвищували ефект від реалізації кожної з них, а не навпаки, носили характер “місцевої” дії [2; 4, с. 163].

Реалізацію програмно-цільового управління розвитком галузі ФКСдСМ, що складається з ряду державноуправлінських технологій і ґрунтується на методологічних принципах, слід здійснювати на основі стратегічного плану відповідно до розробленої системи директивних документів, які хронологічно і логічно узгоджені та мають інструментально-методичний характер забезпечення. Наразі відкритими залишаються питання щодо вироблення й упорядкування інформативних показників-індикаторів, а також удосконалення методики оцінювання ефективності реалізації державних цільових програм розвитку галузі за окремими підсистемами та напрямками роботи та інформативних моделей прогнозування рівня розвитку цієї галузі внаслідок реалізації програмно-цільового підходу.

#### Література:

1. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. у табл. і схемах / Г. С. Одінцова, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін. ; [за. заг. ред. д.е.н., проф. Г. С. Одінцової]. – Х. : ХарРІДУ УАДУ, 2002. – 492 с.
2. Гасюк І. Л. Механізми державного управління фізичною культурою та спортом України : автореф. дис. ... д.держ.упр. : спец. 25.00.02 [Електронний ресурс] / І. Л. Гасюк. – Хмельницький, 2013. – Режим доступу : <http://mydisser.com/ru>.
3. Довгенько Ю. І. Програмно-цільове управління матеріально-технічної базою олімпійського та параолімпійського спорту в Україні : автореф. дис. ... к.фіз.вих. і спорту : спец. 24.00.01 [Електронний ресурс] / Ю. І. Довгенько. – К., 2006. – 21 с.

4. *Малиновський В. Я.* Словник термінів і понять з державного управління: вид. 2-ге, доп. і випр. / В. Я. Малиновський. – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.

5. Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на 2012 – 2016 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.08.2011 р. № 828-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

*Надійшла до редколегії 20.10.2014 р.*

УДК 351: 352.455

*В. В. МОТРЕЧКО*

## **МОЛОДЬ ЯК СУБ'ЄКТ ДЕРЖАВОТВОРЧИХ ПРОЦЕСІВ: ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ**

*Наведено стислий аналіз різних підходів до визначення поняття “молодь”. Проведено порівняння підходів до визначення вікових меж, за допомогою яких індивіда певного віку можна віднести до категорії “молодь”. Розглянуто питання, що пов'язані з етапами соціалізації молоді. Запропоновано механізм взаємодії суспільства і молоді через її соціалізацію.*

**Ключові слова:** молодіжна політика, державне управління, соціалізація молоді, молодь.

*The article conducted a brief analysis of the definition “Youth”. The determination of the age limits which let to classify the individuals of a certain age as “Youth”. There are the problems associated with the stages of socialization of young people. The mechanism of interaction between society and young people through its socialization are given.*

**Key words:** youth policy, public administration, socialization of young people and youth.

Молоді люди в усіх країнах є одним з основних людино-ресурсів для сталого розвитку, соціальних перетворень, економічного зростання й впровадження технологічних інновацій. Їх творча уява, ідеали, могутня енергія, креативність створюють потенціал для подальшого розвитку суспільства в якому вони живуть. Таким чином, існує особлива необхідність щодо забезпечення нових стимулів при розробці й реалізації державної молодіжної політики та відповідних цільових програм на всіх рівнях управління. Питання державного управління саме в цій галузі суспільних відносин сьогодні є дуже актуальною. Через вирішення проблемних питань

молоді та використання її потенціалу будуть вирішуватися не тільки поточні питання соціально-економічного розвитку, а й створюватись умови та добробут для життя майбутніх поколінь.

Джерельну базу статті становлять офіційні видання, Закони та інші нормативно-правові акти України, наукова література. Серед робіт українських науковців, які у своїх роботах висвітлювали питання державного управління, що пов'язанні з молоддю та молодіжною політикою, можна виділити праці В. Бульби, Є. Бородіна, А. Васильєва, О. Крюкова, Ю. Куца, В. Мамонової, В. Мартиненка, О. Мельнікова, М. Латиніна, О. Шиян та ін.

Метою статті є визначення поняття “молодь” та особливостей удосконалення окремих напрямів державної молодіжної політики України.

Молоді люди в усіх частинах світу, живучи в країнах на різних стадіях розвитку і в різних соціально-економічних ситуації, прагнуть до всебічної участі в житті суспільства.

За даними Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН), молодь (особи віком 15 – 24 років) складає близька 20 % від загальної чисельності населення світу. При цьому, понад 80 % молоді мешкає в країнах, що розвиваються. Прогнозується, що до 2025 р. ця цифра ще збільшиться до 89 % [7, с. 10].

Молоді люди, які мешкають у країнах, що розвиваються, постійно стикаються з обмеженнями власних прав і можливостей для освіти та професійної підготовки, зайнятості, охорони здоров'я, отриманням соціальних послуг тощо. Це призводить до зростання кількості правопорушень неповнолітніми, випадкам наркоманії й токсикоманії та іншим злочинам. Окремо постає проблема – безпрецедентного зростання темпів міграції сільської молоді до міст.

Молоді люди в промислово розвинених країнах складають відносно меншу частку в загальній чисельності населення. Це обумовлюється, як правило, більш низькими показниками народжуваності і збільшенням тривалості життя. Для цієї соціальної групи характерні зіткнення з проблемами щодо обмежених можливостей для належного працевлаштування та невизначеності щодо власного майбутнього.

Визначенням поняття “молодь” займається багато суспільних наук, зокрема у статистиці це поняття характеризуються виключно віком осіб; у філософії, соціології, психології, педагогіці – це вже більш складна категорія. Окрім цього, зміст терміну “молодь” змінюється в різних суспільствах у всьому світу, залежно від мінливих політичні, економічні та соціально-культурні обставин (таблиця).

Отже, визначення поняття “молодь” є майже ідентичними, проте мають місце і певні розбіжності. Найперше, йдеться про особливості вікової періодизації молоді.

Більшість авторів зазначає, що нижня вікова межа, для визначення поняття “молодь” обумовлюється особливостями фізичного розвитку людини (визначається періодом статевої зрілості) та охоплює віковий період 14 – 16 років. Але визначити верхню межу для цієї категорії набагато складніше.

Таблиця

## Визначення поняття “молодь”

<i>Визначення</i>	<i>Джерело</i>
Молодь, молоді громадяни – громадяни України віком від 14 до 35 років	Закон України “Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні” [4]
Молодь – це особи віком від 15 – 24 років	ООН [7, с. 10]
Визначення молоді залежно від контексту: – для діяльності на міжнародному використовує універсальне визначення ООН (див. вище); – для діяльності на національному рівні, наприклад при здійсненні місцевих молодіжних програм, буде використовуватись визначення “молодь”, яке юридично закріплено конкретній державі, наприклад, “молодь” означає “кожна людина віком від 15 до 35 років”	ЮНЕСКО [8]
Соціально-демографічна група, що виділяється на основі сукупності вікових характеристик, особливостей соціального стану та обумовлюється наявністю певних соціально-психологічних властивостей, що мають соціально-історичну природу й залежать від суспільства, його устрою, культури та інших особливостей	Філософський енциклопедичний словник [5, с. 384]

Історично, визначення вікових меж для молоді в суспільстві пов’язувалось із сукупністю фізіологічних, психологічних, соціально-економічних, культурних та інших аспектів. Наприклад, у сучасних умовах, коли відбувається ускладнення суспільно-політичної, трудової діяльності молодим людям потрібно більше часу на отримання відповідної освіти, професії, що зумовлює збільшення періоду підготовки індивідів до “дорослого життя”. Світовою тенденцією є також ускладнення критеріїв, що визначають соціальну зрілість молоді, а саме:

- наявність завершеної освіти та отримання професії;
- початок трудової діяльності й будівництва кар’єри;
- отримання політичних та громадянських прав і свобод;
- здобуття матеріально-фінансової незалежності від батьків;
- шлюб та народження першої дитини.

Сукупність усіх наведених вище подій надають людині не тільки відчуття “дорослості”, а й відповідного соціального статусу. Зрозуміло, що ці події в житті будь-якої людини є суто індивідуальними, відбуваються неодноразово, їх послідовність може бути різною. Проте саме це створює підґрунтя для дискусії багатьох науковців щодо визначення верхньої вікової межі для визначення поняття “молодь” між періодом 25 – 30 років, а в окремих випадках 32 – 35 років.

Іншим питанням, яке потребує особливої уваги, коли йдеться про молодь, є питання, які напружують пов'язані з етапами соціалізації особистості.

Будь-яке суспільство висуває певні вимоги до розвитку особистості, створює систему сприяння формуванню соціально бажаних властивостей людини, тих властивостей, що схвалюються оточенням. Разом з цим, у суспільстві існує система покарань за відхилення поведінки людини від соціальних норм, суспільних вимог. Соціалізація є основним механізмом взаємодії суспільства і особистості. У процесі соціалізації формуються основні властивості особистості, які забезпечують її життєдіяльність у суспільстві. Під соціалізацією розуміється складний і тривалий процес включення індивіда до системи соціальних зв'язків та відносин, його активної взаємодії з оточенням, у результаті якої він засвоює зразки поведінки, соціальні норми і цінності, необхідні для його успішної життєдіяльності у даному суспільстві, називається соціалізацією [3, с. 230–233].

У сучасному суспільстві процес соціалізації ускладнюється за рахунок впливу великої кількості суб'єктів, а саме: родини, школи, трудового колективу, одноліткам, громадським організаціям, зокрема молодіжним, ЗМІ, державним інституціям. Також необхідно враховувати потужний вплив глобалізації та інформатизації суспільства, що обумовлює прискорення темпу життя, впливає на його якість.

Молодь входить до суспільного життя в умовах вже існуючого суспільно-політичного, економічного устрою держави, сформованих норм права, культурних, релігійних традицій, що є характерними для відповідного суспільства. Проте ці вже існуючі умови суспільного життя не завжди відповідають потребам і прагненням молоді, що призводить до виникнення кризових явищ та конфліктів.

Безумовно, молодь, це дуже особлива суспільна група, яка має власні не вирішені проблеми. Досить важливим фактором, який деформує свідомість молоді, є відсутність довіри до неї з боку суспільства. З одного боку, молодь є частиною суспільства і входить у розмаїття його зв'язків й відносин, а з іншого – її дуже рідко залучається до вирішення та реалізації програм розвитку суспільства, особливо молодіжних. Це й створює суперечності, котрі існують на рівні молоді – суспільство, а саме:

- рівень освіти та матеріальний стан молоді;
- потяг до знань і необхідність працювати;
- прагнення до самостійності й економічна залежність від батьків;
- професійний статус і потреби сучасного ринку праці;
- бажання вирішувати власні проблеми самостійно та реальна участь у прийнятті управлінських рішень.

Для молоді характерні певні періоди взаємодії із суспільством, а саме:

- період пошуку, коли молода людина самостійно визначає та приймає рішення стосовно навчання та сфери своєї професійної діяльності;
- період інтеграції в суспільство – пов'язаний із першими роками професійної діяльності;



– період інтенсивної творчості та продуктивної діяльності.

На сучасному етапі розвитку суспільства молодь має набагато більше можливостей для власного самовизначення й індивідуального розвитку, проте молодь залишається найбільш вразливою, незахищеною частиною суспільства.

Окрім цього, для молоді є характерним те, що її значна частина не має власного соціального статусу, перебуває на стадії “статусного мораторію”. Тобто соціальний статус молодої людини залежить від соціального положення в суспільстві її батьків або її майбутнього статусу, що пов'язаний із професійною підготовкою (рисунок).

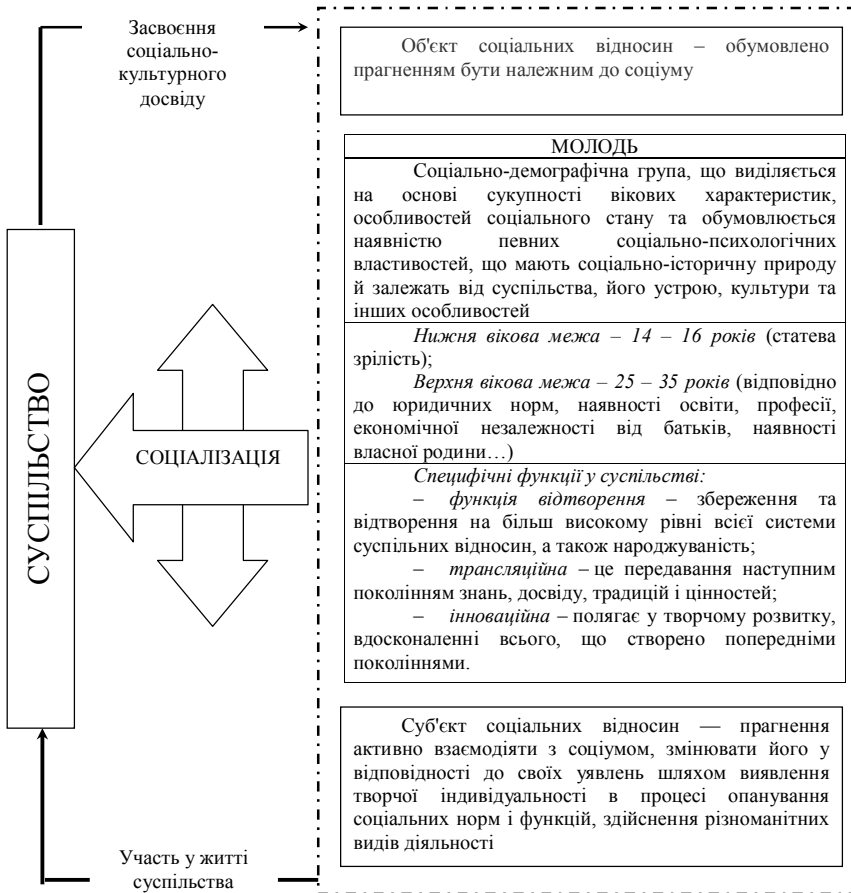


Рисунок. Механізм взаємодії суспільства і молоді через її соціалізацію

Розглянемо більш детально, як в Україні на законодавчому рівні визначається класифікація дітей та молоді за віком.

У п.п. 2 ст. 6 Сімейного Кодексу України встановлюється таке:

- малолітньою вважається дитина до досягнення нею 14 років;
- неповнолітньою вважається дитина у віці від 14 до 18 років [1].

Як вже зазначалось у таблиці, до складу вікової групи “молодь” в Україні, входять особи віком 14 – 35 років, при цьому молоді люди поділяються ще на дві категорії, а саме:

- неповнолітні діти – особи віком 14 – 18 років, які мають неповну цивільну правоздатність;
- молоді громадяни – віком 18 – 35 років, які мають повний обсяг правоздатності.

На думку О. Шиян, ці дві підгрупи, хоча і є складовими одного поняття, значно відрізняються одна від одної. Відмінність полягає не лише у правовому, але й у соціальному статусі осіб, що входять до її складу. Перша група “неповнолітні діти” – це здебільшого гомогенна група учнівської молоді, що навчається у школі, живе на утриманні дорослих. Відповідальність щодо забезпечення здорового способу життя законодавчо покладено на батьків, медичні, соціальні та освітні державні установи. Друга підгрупа “молоді люди” охоплює значно ширші вікові рамки тама є гетерогенний склад: студентська молодь; молодь, що навчається і працює; робітники, підприємці, молоді батьки. Серед них є особи з різним рівнем освіти та сімейного стану і відповідно значними відмінностями у способі життя. Проте така велика гетерогенна група за віком і статусом ускладнює забезпечення цілісних оптимальних підходів до формування здорового способу життя молоді взагалі як у навчальних закладах, так і в більш широкому соціальному середовищі [6, с. 226–227].

Розбіжності в різних нормативно-правових актах України, щодо встановлення чітких вікових меж та впорядкування відповідного термінологічного апарату відображаються навіть у статистичних показниках. Наприклад, при розрахунку показників, що мають характеризувати демографічний стан в Україні, зокрема розподіл постійного населення, Державний комітет статистики України виділяє серед молоді тільки вікову групу від 0 – 14 років, яка складає близька 15 % від загальної кількості населення. Статистичні дані про вікові групи від 14 – 35 років враховуються разом з іншими віковими категоріями, що ускладнює проведення окремих досліджень серед молоді [2].

Узагальнюючи вищенаведене, можна зробити такі висновки.

Нормативно-правове поле України містить багато термінів, які, з одного боку, характеризують молодь, а з іншого – (із-за встановлення різних вікових меж) ускладнюють проведення різного роду наукових досліджень. Зокрема, це створює певні проблеми для проведення соціологічних, статистичних та інших досліджень, а також проведення належної аналітичної роботи.

Поняття “молодь”, яке використовується в законодавстві України та державному управлінні, а саме встановлення вікових меж для індивідів, яких можна віднести до цієї категорії, не співпадають із загальносвітовими підходами, що може створити певні перешкоди при розробці державної молодіжної політики України, особливо при її адаптації до норм і стандартів ЄС.

У суспільних відносинах молоді люди як і будь-який член суспільства одночасно виступають об'єктом (коли прагнуть належати до певного соціуму) і суб'єктом (коли прагнуть активно взаємодіяти із соціумом, змінюючи його відповідно до власних потреб, уявлень). Саме ця особливість має бути врахована в державному управлінні при розробці й упровадженні державної молодіжної політики, зокрема молодь має активно залучатися до цих процесів, а не бути тільки об'єктом у цих суспільних відносинах.

Висновки можуть слугувати напрямками для подальших наукових розвідок, особливо в питаннях, пов'язаних із адаптацією національної молодіжної політики та основних засад державного управління у цій сфері до норм і стандартів єдиного адміністративного простору ЄС.

#### Література:

1. Сімейний кодекс України від 10.01.2002 р. № 2947-III [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2947-14>.
2. Державний комітет статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
3. *Примуш М. В.* Загальна соціологія: навч. посібник / М. В. Примуш. – К. : Професіонал, 2004. – 590 с.
4. Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 05.02.1993 р. № 2998-XII–Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
5. Философский энциклопедический словарь / глав. ред. Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев и др. – М. : Советская энциклопедия, 1983. – 836 с.
6. *Шиян О.* Молодь як цільова група державної освітньої політики з питань забезпечення здорового способу життя / О. Шиян // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – К., 2009. – Вип. 1. – С. 223–229.
7. The World Programme of Action for Youth. – Printed at the United Nations, New York, 2010. – 75 p.
8. UNESCO [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://en.unesco.org>.

Надійшла до редколегії 04.11.2014 р.

**ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ**

- Абрамова Д. С.* аспірант кафедри європейської інтеграції і права ЛРІДУ НАДУ, м. Львів
- Александрович О. О.* здобувач кафедри політології і філософії ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Блоконь М. В.* аспірант кафедри політології та філософії ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Вавренюк С. А.* здобувач науково-дослідної лабораторії з управління у сфері цивільного захисту Національного університету цивільного захисту України, м. Харків
- Ворона П. В.* голова Полтавської обласної ради, д.держ.упр., м. Полтава
- Гарбариніна В. Ю.* аспірант кафедри економічної політики та економіки праці ЛРІДУ НАДУ, м. Львів
- Гончаренко М. В.* доцент кафедри економічної теорії та фінансів ХарРІ НАДУ, к.держ.упр., доц., м. Харків
- Дубінська В. О.* аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ, м. Київ
- Жадан О. В.* професор кафедри управління персоналом та економіки праці ХарРІ НАДУ, д.держ.упр., доц., м. Харків
- Журба О. О.* аспірант кафедри державного управління і менеджменту НАДУ, м. Київ
- Карапетян А. О.* аспірант кафедри соціології управління ДонДУУ, м. Донецьк
- Коновалов Л. С.* аспірант кафедри економічної теорії та фінансів ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Конотопцева Ю. В.* доцент кафедри державного управління ХарРІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Коняєв Є. А.* здобувач кафедри державного управління ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Косенко А. В.* доцент кафедри економічної політики та менеджменту ХарРІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Костіна Н. А.* начальник інформаційно-аналітичного відділу виконавчого апарату Полтавської обласної ради, м. Полтава
- Котковский В. Р.* голова адміністрації Дзержинського району Харківської міської ради, к.держ.упр., 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
- Красіловська З. В.* аспірант кафедри права і законотворчого процесу ОРІДУ НАДУ, м. Одеса
- Кучерява К. Я.* ст. викл. кафедри управління персоналом та економіки праці ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Ларіна Н. Б.* перший заступник директора Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів, доцент кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ, к.пед.н., м. Київ
- Левадний Д. С.* аспірант кафедри державного управління і менеджменту НАДУ, м. Київ

- Луначек В. Е.* завідувач сектору організації вечірньої форми навчання факультету підготовки магістрів державного управління, ХарРІ НАДУ, д.пед.н., проф., м. Харків
- Майстро С. В.* професор кафедри економічної політики та менеджменту ХарРІ НАДУ, д.держ.упр., проф., м. Харків
- Мотречко В. В.* аспірант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ, м. Суми
- Нарожний С. М.* слухач факультету магістерської підготовки ХарРІ НАДУ, здобувач ХНУЦЗУ, м. Харків
- Рогова О. Г.* доцент кафедри права та європейської інтеграції ХарРІ НАДУ, к.ю.н., доц., м. Харків
- Ромін А. В.* проректор-начальник факультету цивільного захисту ХНУЦЗУ, к.т.н., доц., м. Харків
- Рябченко О. Л.* завідувач кафедри історії і культурології ХНУМГ ім. А. М. Бекетова, д.і.н., проф., м. Харків
- Савченко С. В.* завідувач сектору супроводження діяльності Вченої та спеціалізованих вчених рад науково-організаційного відділу Національного інституту стратегічних досліджень, м. Київ
- Сисоєва С. І.* начальник навчального відділу Харківського консультативного пункту Європейського університету, м. Харків
- Сичова В. В.* професор кафедри соціальної і гуманітарної політики ХарРІ НАДУ, д.держ.упр., проф., м. Харків
- Солоха М. Т.* заступник директора Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів НАДУ, м. Київ
- Тирусь Б. Ю.* аспірант ЛРІДУ НАДУ, м. Львів
- Торгало Т. О.* аспірант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Труш О. О.* професор кафедри права та європейської інтеграції ХарРІ НАДУ, к.держ.упр., доцент, м. Харків
- Ульянченко Ю. О.* доцент кафедри економічної політики та менеджменту ХарРІ НАДУ, к.держ.упр., доц., м. Харків
- Федорук С. І.* аспірант кафедри державного управління і менеджменту НАДУ, м. Київ
- Харламова Ю. Є.* ад'юнкт ХНУЦЗУ, м. Харків
- Червякова О. В.* докторант кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Шапоренко Д. Е.* здобувач Академії муніципального управління, м. Київ
- Шпортюк Н. Л.* доцент кафедри менеджменту та права Дніпропетровського державного аграрно-економічного університету, к.держ.упр., м. Дніпропетровськ
- Юр'єва О. І.* аспірант кафедри економічної теорії та фінансів ХарРІ НАДУ, м. Харків

## CONTRIBUTORS

- Abramova D. S.* Postgraduate student of European Integration and Law Department, LRI NAPA, Lviv
- Aleksandrovych O. O.* Seeker of Degree of Candidate of Sciences, Politology and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Bilokon M. V.* Postgraduate student of Politology and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Cherviakova O. V.* Doctoral student of Regional Development and Local Self-Government Department, KRI NAPA, PhD of Public Administration, Kharkiv
- Dubinska V. O.* Postgraduate student of Parliamentarism and Political Management Department, NAPA, Kyiv
- Fedoruk Ye. I.* Postgraduate student of Public Administration and Management Department, NAPA, Kyiv
- Harbarynina V. Iu.* Postgraduate student of Economic Policy and Labour Economy Department, LRI NAPA, Lviv
- Honcharenko M. V.* Associate professor of Economic Theory and Finance Department, PhD of Public Administration, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Karapetian A. O.* Postgraduate student of Sociology of Management Department, Donetsk State University of Management, Donetsk
- Kharlamova Yu. Ye.* Adjunct of Kharkiv National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv
- Koniaiev Ye. A.* MPA student of Public Administration Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Konotoptseva Yu. V.* Associate professor of Public Administration Department, KRI NAPA, PhD of Public Administration, Kharkiv
- Konovalov L. S.* Postgraduate student of Economic Theory and Finance Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Kosenko A. V.* Associate professor of Economic Policy and Management Department, KRI NAPA, PhD of Public Administration, Kharkiv
- Kostina N. A.* Head of Informational and Analytical Department of the Executive Board of Poltava Regional Council, Poltava
- Kotkovskiy V. R.* Head of Administration, Dzerzhynskiy district of Kharkiv City Council, PhD of Public Administration, Kharkiv
- Kravchenko S. H.* Head of Department for Urban Development and Architecture of the Executive Committee of Liubotyn City Council, Associate professor of Department of Urbanistics, Kharkiv National University of Construction and Architecture, PhD of Public Administration, Kharkiv
- Krasilovska Z. V.* Postgraduate student of Law and Lawmaking Process Department, ORI NAPA, Odesa
- Kucheriava K. Ya.* Senior Lecturer of Staff Management and Labour Economy Department KRI NAPA, Kharkiv
- Larina N. B.* First Deputy Director of Institute for Senior Executives, Associate professor of Parliamentarism and Political Management Department, NAPA, PhD of Pedagogics, Kyiv
- Levadnyi D. S.* Postgraduate student of Public Administration and Management Department, NAPA, Kyiv

- Luniachek V. E.* Head of Evening Education Sector, MPA Training Faculty, KRI NAPA, Doctor of Pedagogics, Professor, Kharkiv
- Maystro S. V.* Professor of Economic Policy and Management Department KRI NAPA, Doctor of Public Administration, Professor, Kharkiv
- Motrechko V. V.* post graduate student of the Department of Regional Development and Local Government, KRI NAPA, Kharkiv
- Narozhnyi S. M.* MPA student, KRI NAPA, Seeker of a PhD degree, Kharkiv National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv
- Riabchenko O. L.* Head of History and Culturology Department, O.M. Beketov Kharkiv National University of Urban Economy, Doctor of History, Professor, Kharkiv
- Rohova O. H.* Associate professor of Law and European Integration Department, KRI NAPA, PhD of Law, Associate professor, Kharkiv
- Romin A. V.* Deputy Rector, Head of the Civil Protection Faculty, National University of Civil Protection of Ukraine, PhD of Technical Sciences, Associate Professor, Kharkiv
- Savchenko S. V.* Head of Sector for Maintaining the Activity of the Board of Studies and of specialised boards of studies of the scientific and organisational office of National Institute of Strategic Research, Kyiv
- Shaporenko D. E.* Seeker of a PhD degree, Academy of Municipal Administration, Kyiv
- Shportiuk N. L.* Associate professor of Management and Law Department, Dnipropetrovsk National Agrarian and Economic University, PhD of Public Administration, Dnipropetrovsk
- Solokha M. T.* Deputy director of Institute for Senior Executives, Kyiv
- Sychova V. V.* Professor of Social and Humanitarian policy Department, KRI NAPA, Doctor of Public Administration, Professor, Kharkiv
- Sysoieva S. I.* Head of the academic department of Kharkiv consulting office of the European University, Kharkiv
- Tyrus B. Y.* Postgraduate student, Lviv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Lviv
- Torhalo T. O.* Postgraduate student of Regional Development and Local Self-Government Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Trush O. O.* Candidate of Sciences in Public Administration (PhD), Associate Professor, Full Professor of Law and European Integration. Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Ulianchenko Yu. O.* Associate professor of Economic Policy and Management Department KRI NAPA, PhD of Public Administration, Associate Professor, Kharkiv
- Vavreniuk S. A.* Seeker of Science and Research Laboratory for Management in the Field of Civil Protection, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv
- Vorona P. V.* Head of Poltava Regional Council, Doctor of Public Administration, Poltava
- Yurieva O. I.* Postgraduate student of Economic Theory and Finance Department KRI NAPA, Kharkiv
- Zhadan O. V.* Professor of Staff Management and Labour Economy Department, KRI NAPA, Doctor of Public Administration, Associate Professor, Kharkiv
- Zhurba O. O.* Postgraduate student of Public Administration and Management Department, NAPA, Kyiv

*Наукове видання*

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**Збірник наукових праць № 2 (46)**

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 25.12.2014. Формат 60x84<sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Папір офсетний. Гарнітура Таймс. Друк офсетний. Ум. друк. арк. 18,60. Обл.-вид. арк. 21,0.  
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: [nauka@kbuara.kharkov.ua](mailto:nauka@kbuara.kharkov.ua)

Віддруковано з оригінал-макета в ТОВ “Оберіг”  
61140, м. Харків, просп. Гагаріна, 62, к. 97.