

ISSN 1727-6667

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ  
ХАРКІВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

# ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Випуск 1 (40)

Харків  
Видавництво *ХарРІ НАДУ*  
“Магістр”  
2013

УДК 35.085  
ББК 67

**Редакційна колегія:** д.е.н., проф. **О. Ю. Амосов** (голов. ред.); д.держ.упр., проф. **В. М. Мартиненко** (заст. голов. ред.); д.держ.упр., доц. **В. П. Солових** (відп. секр.); д.е.н., проф. **Л. М. Анічин**; д.держ.упр., проф. **В. М. Бабасєв**; д.держ.упр., проф. **В. Д. Бакуменко**; д.е.н., проф. **Н. Л. Гавкалова**; д.держ.упр., проф. **Н. Т. Гончарук**; д.держ.упр., проф. **Д. В. Карамішев**; д.держ.упр., проф. **М. А. Латинін**; д.держ.упр., проф. **В. В. Мамонова**; д.е.н., проф. **Т. В. Мамот**; д.ф-м.н., проф. **Ю. Г. Машкаров**; д.е.н., проф. **Т. В. Меркулова**; д.держ.упр., проф. **О. Ф. Мельников**; д.фарм.н., проф. **А. С. Немченко**; д.психол.н., проф. **Т. Б. Хомуленко**; д.е.н., проф. **А. І. Яковлев**

*Рекомендовано до друку Вченою радою Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, протокол № 4/181 від 23 квітня 2013 р.*

**Відповідальний за випуск** к.держ.упр. **А. О. Кузнецов**

**Теорія та практика державного управління** : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Magistr”, 2013. – Вип. 1 (40). – 540 с.

У статтях наукового збірника, згрупованих у п’ять тематичних розділів, висвітлено проблеми розвитку системи державного управління та реформи місцевого самоврядування в Україні, державного регулювання процесів економічного і соціального розвитку, приділено увагу особливостям вітчизняної державної кадрової політики, а також зовнішній політиці, національній безпеці та інститутам.

Для науковців, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, а також усіх, хто цікавиться сучасними проблемами державного управління.

**Theory and Practice of Public Administration** : Collection of Scientific Works. – Kharkiv : Publisher of KRI NAPA “Magistr”, 2013. – Issue 1 (40). – 540 p.

The collection of scientific articles contains 5 topical units. The attention European that Europe to the Atlantic processes, state regulation of processes of economic and social development, features of state personnel selection in Ukraine is allocated, is covered problems of development of system of state management and reforms of local self-management in Ukraine, and as features of state personnel selection in Ukraine.

For scientists, public servants and officials of local authorities and also for everyone interested in current problems of public administration.

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

УДК 35.085  
ББК 67

© Харківський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України, 2013

## РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

УДК 351.82:330.341.1

*С. В. МАЙСТРО, Т. М. ВІТРЕНКО-ХРУСТАЛЬОВА*

### ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ

*Досліджено науково-теоретичні засади державного регулювання інноваційного розвитку економіки. Розглянуто різні наукові підходи до визначення основних категорій державного регулювання інноваційного розвитку економіки. Дістало подальший розвиток визначення основних категорій державного регулювання інноваційного розвитку економіки.*

**Ключові слова:** державне регулювання; механізм державного регулювання; інновації, інноваційний розвиток, принципи інноваційного розвитку.

*The scientific and theoretical bases of the state adjusting of innovative development of economy are explored. Different scientific approaches are considered to determination of basic categories of the state adjusting of innovative development of economy. Obtained subsequent development of determination of basic categories of the state adjusting of innovative development of economy.*

**Key words:** state adjusting; mechanism of the state adjusting; innovation, innovative development, principles of innovative development.

Програма економічних реформ України на 2010 – 2014 рр., яку розроблено на виконання поставленого Президентом України завдання з відновлення економічного зростання й модернізації економіки країни, визначає курс на активізацію інноваційних процесів, повноцінне використання потенціалу науки у процесі технологічної модернізації економіки. Цей документ визначив завдання прискореного виведення економіки на траєкторію сталого зростання шляхом утвердження соціально орієнтованої інноваційної моделі розвитку економіки.

Інновації та інноваційні процеси, їх сутність, особливості створення і використання в сучасних умовах світових інтеграційних: процесів є основою глобального економічного розвитку. Сучасні інновації та інноваційні процеси достатньо складні і вимагають проведення аналізу закономірностей їх розвитку, що неможливо без глибокого науково-теоретичного обґрунтування.

Дослідженням науково-теоретичних засад державного регулювання інноваційного розвитку економіки займалися такі видатні зарубіжні учені, як М. Кондратьєв, С. Кузнець, Б. Твісс, Б. Санто, Й. Шумпетер, Ю. Яковець та ін.

Провідними вітчизняними дослідниками вищенаведеної проблеми є А. Гальчинський, В. Геєць, О. Жихор, Т. Куценко, В. Павленко та ін. Однак чимало теоретичних питань стосовно визначення сутності, цілей, принципів державного регулювання інноваційного розвитку економіки залишаються недостатньо дослідженими.

Метою статті є визначення сутності та вдосконалення основних категорій державного регулювання інноваційного розвитку економіки.

Методологія системного опису інновацій в умовах ринкової економіки базується на міжнародних стандартах, рекомендації за якими прийнято в Осло в 1992 р. і отримали назву “Керівництво (вказівки) Осло”. Відповідно до цих міжнародних стандартів, інновація – це кінцевий результат інноваційної діяльності, що отримав втілення у вигляді нового або вдосконаленого продукту, впровадженого на ринку, нового або вдосконаленого технологічного процесу, що використовується в практичній діяльності, або в новому підході до соціальних послуг [16].

Загальною ідеологією формування і становлення інновацій є еволюційна теорія інновацій Й. Шумпетера, який у своїх роботах обґрунтував системну концепцію динамічного розвитку економіки на основі науково-технічного прогресу (НТП). Як основну рушійну силу розвитку концепція розглядає можливість упровадження підприємцем нових комбінацій факторів виробництва (інновацій). Й. Шумпетер у 1930-і рр. увів поняття “інновація”, трактуючи його як зміну з метою впровадження і використання нових видів споживчих товарів, нових виробничих і транспортних засобів, ринків і форм організації в промисловості [20].

Ф. Ніксон вважає, що інновація – це сукупність технічних, виробничих і комерційних заходів, що призводять до появи на ринку нових і поліпшених промислових процесів і устаткування. Б. Санто зазначає, що інновація – це такий суспільний (технічний, економічний) процес, який через практичне використання ідей і винаходів призводить до створення кращих за своїми властивостями виробів, технологій, і у випадку, якщо вона орієнтується на економічну вигоду, прибуток, поява інновації на ринку може принести додатковий дохід. Б. Твісс визначає інновацію як процес, в якому винахід або ідея набувають економічний зміст [2; 18; 19].

Значний вклад у теорію інноваційного розвитку економіки зробив основоположник теорії довгих хвиль М. Кондратьєв [12]. Основою довготривалих циклічних коливань дослідник визнає процес якісних змін базисних поколінь машин і технологій, транспортних засобів, великих споруд тощо у провідних галузях економіки.

Подальший розвиток ідей Й. Шумпетера і М. Кондратьєва знайшли в роботах Нобелівського лауреата С. Кузнеця, присвячених дослідженню взаємозв’язку інновацій з економічним зростанням. Так, він зауважує, що сучасне економічне зростання започатковане НТП, а епохальна інновація, яка притаманна сучасному етапові розвитку суспільства, стосується широкого використання наукових досягнень для розв’язання проблем економічного зростання [22].

В. Геєць визначає економічну цінність інновацій зростанням прибутковості, розширенням масштабів бізнесу та можливостей накопичення для наступного реінвестування капіталу [5].

О. Жихор та Т. Куценко розуміють інновації як процес створення (впровадження) нового товару (послуги), техніки, технології з метою підвищення конкурентоспроможності і отримання соціально-економічного та екологічного ефекту [8].

Уважаємо також, що в рамках концепції сталого розвитку слід урахувати не лише економічні, а й соціальні і екологічні аспекти інновацій та інноваційного розвитку економіки.

Ю. Яковець розглядає інновації як складову періодів науково-технічного та економічного розвитку і вважає основним інструментом подолання кризових явищ в економіці [21].

Важливість упровадження інновацій як основи виходу з фінансової кризи національної економіки відзначають також О. Жихор та Т. Куценко [8].

Отже, незважаючи на різні підходи у визначенні поняття “інновації”, в загальному вигляді аналіз вищенаведених визначень приводить до висновку, що інновація є наслідком інноваційної діяльності, а зміст інновації складають зміни та розвиток.

Згідно із методикою Світового економічного форуму, зміни, що визначають економічне зростання в середньостроковій і довгостроковій перспективі, розподілені на три категорії: технологічні, інституційні та макроекономічні. При цьому нова теорія економічного зростання, яка застосовується сьогодні в країнах ЄС, виводить на перший план економіку, засновану на знаннях, де ключовим ресурсом вважається добре навчена робоча сила. Розвиток, відповідно до даної моделі, є результатом накопичених і нових знань, а також їхнього корисного поширення. На думку М. Латиніна, розвиток – це якісна зміна структури і функціонування економіки [13].

Й. Шумпетер визначив відмінності між економічним розвитком та економічним зростанням: маючи на увазі під розвитком насамперед якісні іманентні зміни господарського кругообігу, під другим – звичне збільшення населення і багатства [20].

На думку Р. Капелюшнікова, економічне зростання – це звичайне збільшення реального ВВП країни, що відображає значно вужче коло зв’язків і відносин, ніж економічний розвиток. Економічне зростання є органічною складовою частиною економічного розвитку, а саме: економічне зростання – це кількісний економічний розвиток, а економічний розвиток – якісне економічне зростання [11].

С. Мочерний визначає інноваційний розвиток як незворотні спрямовані закономірні зміни технологічного способу виробництва на макро-, мікро- та регіональному рівнях з урахуванням інноваційних структурних зрушень, які детермінують еволюційні процеси у відносинах економічної власності [10].

В. Зянько розглядає інноваційний розвиток як сукупність чітко визначених соціально-економічних пріоритетів, схем управління інноваціями, якісних і кількісних критеріїв, що характеризують ефективність інноваційного напрямку економіки, які покладено в основу стратегічної інноваційної політики держави [9].

На думку О. Жихор та Т. Куценко, інноваційний розвиток – це спрямовані та закономірні змінні (якісні та кількісні) в галузях і сферах господарювання, обумовлені впровадженням ідей (винаходів) і створенням на цій основі кращих за своїми характеристиками товарів (послуг), технологій з метою соціально-еколого-економічного регіонального ефекту [8].

На нашу думку, інноваційний розвиток – це сукупність прогресивних, поступових, стійких змін умов і результатів діяльності суб'єктів інноваційної діяльності, які стимулюють процеси соціально-економічного розвитку на основі врахування економічних, соціальних та екологічних інтересів держави, тобто сприяють побудові держави добробуту.

Сталий інноваційний розвиток економіки неможливо забезпечити без ефективного державного регулювання цієї сфери. Категорія “державне регулювання” є однією з базових дефініцій у науці та практиці державного управління. Під регулюванням зазвичай розуміють діяльність, спрямовану на коригування роботи системи (елементів системи) з метою забезпечення досягнення системою (елементами системи) такого стану, який забезпечує її (їх) роботу відповідно до визначених характеристик. Тобто цей вид діяльності розглядається як регуляційний процес, метою якого є досягнення відповідного рівня взаємодії та злагодженості окремих частин [4; 7].

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

На наш погляд, державне регулювання інноваційного розвитку економіки – це вплив держави (суб'єкта регулювання) на об'єкти регулювання та ринкову кон'юнктуру з метою створення належних умов для прискореного виведення економіки на траєкторію сталого зростання та утвердження соціально орієнтованої інноваційної моделі держави добробуту.

Сьогодні в багатьох програмних документах, які розробляються з метою активізації державного регулювання розвитку економіки України, часто застосовується поняття “механізм державного регулювання”.

У науковій літературі воно має різне тлумачення. Так, на думку М. Латиніна, механізм державного регулювання – це спосіб дій суб'єкта регулювання, який ґрунтується на базових функціях і принципах, забезпечуючи за допомогою форм, методів і засобів ефективне функціонування системи державного регулювання для досягнення визначеної мети та розв'язання протиріч [Там же].

Л. Дідківська та Л. Головка визначають механізм макроекономічного регулювання ринкової економіки змішаного типу як систему макроекономічних регуляторів, що складаються з таких основних елементів: ринкові регулятори; важелі державного впливу на економіку; корпоративне управління; інститут соціального партнерства [6].

П. Макаренко основними складовими механізму державного регулювання економіки ринкового типу визначає планування, програмування, структурну і податкову політику, регулювання цін. У той же час наголошує, що державний механізм регулювання... “включає політико-правові, організаційно-управлінські форми та засоби управління (регулювання) господарською діяльністю суб’єктів економіки [14].

На нашу думку, механізм державного регулювання інноваційного розвитку – це сукупність цілей, принципів, функцій, форм, методів та інструментів і способів їх застосування суб’єктом регулювання (державою) щодо стимулювання процесів соціально-економічного розвитку, сприяння побудові держави добробуту на основі реалізації комплексу організаційно-правових, науково-інформаційних та інших заходів.

Для більш глибокого розуміння сутності і змісту державного регулювання інноваційного розвитку необхідно розкрити суб’єктно-об’єктні відносини цього процесу.

Так, суб’єктами державного регулювання інноваційного розвитку економіки виступають держава, підприємства, організації, установи, університети, фонди, фізичні особи (вчені і фахівці), які беруть участь в інноваційній діяльності. Об’єктами державного регулювання інноваційного розвитку економіки є процес розробки та впровадження інновацій, діяльність органів управління (в т.ч. державних), які супроводжують процеси розробки та впровадження інновацій, фінансування наукових досліджень і розробок.

Реалії сучасних трансформаційних перетворень в економіці потребують глибших обґрунтувань, а також розробки і вдосконалення існуючих принципів інноваційного розвитку.

Згідно із Законом України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV, принципами державної регуляторної політики повинні бути такі: доцільність; адекватність; ефективність; збалансованість; передбачуваність; прозорість та врахування громадської думки [1].

С. Онишко вважає, що методологічно забезпечити процес докорінних змін у формах і суті інноваційного розвитку можна лише на засадах цілісності та системності [15].

К. Вергал та І. Павленко основними принципами інноваційного розвитку вважають: системності, комплексності, керованості, своєчасності, оптимальності, послідовності, незворотності, виправданого ризику, максимального врахування інтересів суб’єктів інноваційного процесу [3; 17].

На наш погляд, ураховуючи вищенаведені точки зору науковців, основними принципами державного регулювання інноваційного розвитку економіки мають бути доповнені такими:

– наукової обґрунтованості – урахування вимог об’єктивних економічних законів, а також особливостей розвитку глобальної економіки;

– законності – забезпечення розробки, прийняття та дотримання всіма суб’єктами інноваційного процесу законодавчої та нормативно-правової бази та її гармонізація до міжнародного законодавства;

– ефективності – мінімізація витрат на забезпечення процесу державного регулювання інноваційного розвитку економіки та отримання максимально можливого (за наявних витрат) результату;

– системності та комплексності – державне регулювання має охоплювати різні рівні й елементи інноваційного розвитку економіки, держава повинна застосовувати всі наявні інструменти впливу.

– пріоритетності і протекціонізму – в умовах глобалізації державі необхідно зосередити свою увагу на підтримці аграрного ринку та реалізовувати політику, спрямовану на захист національних виробників;

– соціальної спрямованості – одним з результатів державного регулювання інноваційного розвитку економіки має стати побудова соціальної держави добробуту;

– екологічної відповідальності – державна аграрна політика повинна реалізовуватись у напрямку забезпечення екологічної безпеки та охорони навколишнього середовища.

При дотриманні вищенаведених принципів відкриються нові можливості при здійсненні державного регулювання інноваційного розвитку економіки та підвищення дієвості та ефективності механізму його реалізації.

Отже, подолання сучасних кризових явищ в економіці України можливе лише за умови перебудови економіки на інноваційній основі, активного використання вітчизняного науково-технічного потенціалу для продукування та впровадження інновацій. Тому розробка та реалізація в Україні стратегії інноваційного розвитку, підґрунтям якої є нові знання та ефективне їх використання, має стати одним із пріоритетних напрямів розвитку країни та побудови держави добробуту, що буде предметом подальших наукових досліджень.

#### Література:

1. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV // ВВР України. – 2004. – № 9. – С. 79–85.

2. *Бездудный Ф. Ф.* Сущность понятия инновация и его классификация / Ф. Ф. Бездудный, Г. А. Смирнова, О. Д. Нечаева // *Инновации.* – 1998. – № 2-3 (13). – С. 25–28.

3. *Вергал К. Ю.* Формування механізму стратегічного інноваційного розвитку підприємств : автореф. дис. ... к.е.н. : спец. 08.00.04 “Економіка та



управління підприємствами (за видами економічної діяльності)” / К. Ю. Вергал. – Полтава, 2010. – 20 с.

4. *Гальчинський А. С.* Основи економічних знань : навч. посіб. / А. С. Гальчинський, П. С. Єщенко, Ю. І. Палкін. – К. : Вища шк., 1998. – С. 532.

5. *Гець В. М.* Стратегічні виклики ХХІ століття суспільству та економіці України : у 3 т. / В. М. Гець. – К. : Фенікс, 2007. – .

Т. 2 : Інноваційно-технологічний розвиток економіки. – 564 с.

6. *Дідківська Л. І.* Державне регулювання економіки : навч. посіб. / Л. І. Дідківська, Л. С. Головка. – К. : Знання-Прес, 2000. – 209 с.

7. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

8. *Жихор О. Б.* Інноваційний розвиток регіону : монографія / О. Б. Жихор, Т. М. Куценко. – К. : УБС НБУ, 2012. – 251 с.

9. *Зянько В. В.* Інформаційне підприємництво: сутність, механізми і форми розвитку / В. В. Зянько. – Вінниця : УНІВЕРСУМ, 2008. – 397 с.

10. *Мочерний С. В.* Економічний енциклопедичний словник : у 2 т. / [С. В. Мочерний, Я. С. Ларіна, О. А. Устинко, С. І. Юрій]. – Львів : Світ, 2005. – 616 с.

11. *Капелюшников Р.* Экономическая теория прав собственности / Р. Капелюшников. – М. : ИМЭМО, 1990. – С. 270.

12. *Кондратьев Н. Д.* Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения / Н. Д. Кондратьев. – М. : Экономика, 2002. – 766 с.

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

13. *Макаренко П. М.* Моделі аграрної економіки / П. М. Макаренко. – К. : ННЦ ІАЕ, 2005. – 682 с.

15. *Онишко С. В.* Фінансове забезпечення інноваційного розвитку : монографія / С. В. Онишко. – Ірпінь : Національна академія ДПС України, 2004. – 434 с.

16. Основы инновационного менеджмента. Учебное пособие / под ред. П. Н. Завлина, А. К. Казанцева, Л. Э. Миндели. – М. : Экономика. – 2000. – 39 с.

17. *Павленко І. А.* Економіка та організація інноваційної діяльності : навч. посіб. / І. А. Павленко. – К. : КНЕУ, 2006. – 204 с.

18. *Санто Б.* Инновация как средство экономического развития / Б. Санто. – М. : Прогресс, 1990. – 291 с.

19. *Твисс Б.* Управление научно-техническими нововведениями / Б. Твисс. – М. : Экономика, 1989. – 271 с.

20. *Шумпетер Й.* Теория экономического развития / Й. Шумпетер ; пер. с нем. В. С. Автономова и др. – М. : Прогресс, 1982. – 455 с.

21. *Яковец Ю. В.* Эпохальные инновации ХХІ века / Ю. Я. Яковец. – М. : Экономика, 2004. – 264 с.

22. *Kuznets S.* Modern Economic growth: rate, structure and spread / S. Kuznets. – New Heaven, 1966. – 105 p.

*Надійшла до редколегії 22.03.2013 р.*

*О. А. МЕЛЬНИЧЕНКО, В. О. ВАЩЕНКО*

## **СУЧАСНІ КОНЦЕПЦІЇ ПОДАЛЬШОГО РЕФОРМУВАННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ**

*Узагальнено сучасні концепції подальшого реформування ЖКГ. Визначено найбільш перспективні напрями розвитку ЖКГ.*

**Ключові слова:** житлово-комунальне господарство, державне регулювання, реформування, сучасні концепції.

*Generalized modern concept further reforming housing and communal services. The most perspective directions of development support for housing and utilities.*

**Key words:** utilities, government regulation, reform, modern concept.

Розвиток суспільства супроводжується, окрім іншого, переглядом стандартів умов проживання населення: зростає загальна площа квартир, а з тим і середня площа житла, що припадає на одного жителя; завдяки застосуванню сучасних технологій і матеріалів під час ремонту, а також використанню гарних меблів і предметів інтер'єру, помешкання набувають привабливішого (а часто – вишуканого) вигляду; активніше використання предметів тривалого користування (передусім, побутової техніки) є також запорукою комфорту; дедалі більшим анахронізмом стають пічне опалення, відсутність у помешканні каналізації, гарячої та холодної води, а також неупорядковані прибудинкові території. Якщо більшість вищезазначених позитивних зрушень стало наслідком переважно підвищення рівня добробуту населення, то останнє значною мірою є результатом реформування вітчизняного ЖКГ. Однак, попри окремі здобутки в цій царині, залишається невирішеною низка “адміністративних, екологічних, економічних, нормативно-правових, організаційно-управлінських, соціально-демографічних та техніко-технологічних проблем” [9], через що якість житлово-комунальних послуг не задовольняє потреби більшості споживачів.

Докорінне покращання ситуації неможливе без реформування і розвитку вітчизняного ЖКГ. При цьому, з одного боку, усі визнають, що такі перетворення мають здійснюватися з урахування як передового світового досвіду, так і надбань вітчизняної науки та практики; а з іншого – не можуть дійти згоди щодо обрання концепції реформування вітчизняного ЖКГ. Усе це й обумовлює актуальність даного дослідження.

Теоретичні та практичні засади розвитку ЖКГ останнім часом стали наріжним каменем дисертаційних досліджень з державного управління (І. Драган, С. Корнійчук, В. Логвиненко, О. Малюта, Н. Олійник, О. Рибалка, Е. Салієв, М. Шафоростова, О. Шевська), економіки (В. Бутиріна, Є. Гайко, Є. Гелеверя, О. Головченко, Н. Гура, О. Зелінська, Л. Карбовник, Т. Качала, О. Коваленко,

М. Косматенко та ін., права (О. Буханевич, Р. Джабраїлов, О. Соколовська), техніки (І. Ачкасов, О. Лагоднюк, М. Пан) та географії (Є. Петрук).

Попри це, серед науковців (А. Бабак, О. Базарна, Т. Безземельна, О. Білоконь, П. Бубенко, О. Веретеннікова, Є. Водовозов, О. Вольська, Л. Вороновская, О. Гавриш, Є. Градобоева, І. Гриджук, О. Димченко, А. Дубас, Є. Жданко, О. Заїка, І. Запатріна, О. Зерова, О. Зубко, О. Іванова, А. Кара та ін.) зберігається значний інтерес до цієї проблеми, про що наочно свідчать численні публікації у фахових виданнях різного спрямування.

Метою статті є розробка пропозицій щодо підвищення якості надання житлово-комунальних послуг. Для досягнення мети необхідно вирішити такі завдання: 1) узагальнити сучасні концепції подальшого реформування ЖКГ; 2) визначити найбільш перспективні напрями розвитку вітчизняного ЖКГ.

Прорахунки в реформуванні вітчизняного ЖКГ обумовили необхідність коригування курсу реформ, а тому домінуючими мають стати такі принципи: “комплексність; самофінансування; дотримання соціальних гарантій; поєднання державного й суспільного контролю; пріоритет соціальних, регіональних і суспільних інтересів над галузевими, відомчими й локальними” [4, с. 88]; “забезпечення визнається за справедливим мінімумом його для всіх громадян; набір забезпечуваних житлово-комунальних послуг повинен за мінімальної їх вартості давати певне задоволення попиту більшості населення; досягнення макроекономічної ефективності, за якої частка витрат на житлово-комунальне обслуговування в держбюджеті не перевищує прийнятний з погляду його балансу рівень; свобода вибору житлово-комунальних послуг” [5, с. 129]; “трансформаційний вплив новосформованого сегмента на традиційний сегмент ринку ЖКГ” [7, с. 92].

Водночас, не можна оминати увагою той факт, що доволі часто в якості “принципів” наводяться “засоби” та “напрями” реформування, а саме: “розвиток конкурентного середовища на основі демонополізації галузі; орієнтація на різні форми власності в ЖКГ; поступова децентралізація управління й передача ряду управлінських функцій у сфері ЖКГ на місцевий рівень; поділ функцій замовника й підрядника експлуатації житлового фонду; залучення населення до активної участі в управлінні ЖКГ; застосування нормативів ресурсозабезпечення й виділення різних рівнів обслуговування населення; орієнтація на різні джерела фінансування: централізовані й децентралізовані фінансові ресурси” [4, с. 88]; “опора на власне інституційне середовище соціальної економіки; формування суспільної згоди реформаційного процесу на основі стратегічного узгодження інтересів його суб’єктів; адекватність між ресурсами та інструментами реформування; реінтеграція штучно відчужених один від одного елементів єдиної системи ЖКГ; розширене відтворення соціалізованого капіталу ЖКГ на основі “високих” технологій; подолання асиметрії між економічною і соціальною ефективністю ЖКГ” [7, с. 88–92].

Вітчизняна наукова спільнота підтримує ідею подальшого реформування галузі. Усвідомлюючи складність цього процесу, а також потребу не лише значних ресурсів та зусиль, а і тривалого проміжку часу, окремі науковці [3; 15] виділяють

його два етапи, які, однак, мають відмінне наповнення, оскільки торкаються різних аспектів реформи. О. Шевська пропонує на першому етапі “встановити ціни на житлово-комунальні послуги, які повністю відшкодовують витрати підприємств на їх надання, а на другому – застосувати диференційовані тарифи на послуги водопостачання, водовідведення, опалення залежно від наявності приладів обліку послуг” [15, с. 243], тим самим обмежившись реформою тарифної політики, залишивши поза увагою інші аспекти розвитку ЖКГ. І. Гридчук теж пропонує реформувати галузь у два етапи, але урахувати особливості змін на монополізованих і конкурентних ринках: “на першому етапі – реструктуризація підприємств, на другому – приватизація або передача інфраструктурних підприємств в управління, оренду чи концесію” [3, с. 26].

Одним із найбільш принципових положень під час реформування ЖКГ вбачається вибір моделі розвитку національного ЖКГ, оскільки від цього значною мірою залежить стан галузі, а також якість і ціна житлово-комунальних послуг. Слід погодитись, що “вибір моделі повинен ґрунтуватися на необхідності запровадження конкурентного середовища і на монополізованих ринках” [3, с. 26]. Існуючі ж моделі розвитку галузі “істотно відрізняються ступенем їх залежності від держави, а також характером і ступенем обхвату населення програмами державної підтримки ЖКГ, джерелами ресурсного забезпечення галузі і формою власності структур, що надають житлово-комунальні послуги” [5, с. 129]. Із трьох поширених в Європі моделей розвитку ЖКГ (англійська, німецька, французька) “найбільш відповідною щодо України виглядає остання” [1, с. 8; 3, с. 26; 4, с. 88–90]. За такого вибору “збережеться комунальна власність на інженерні та інфраструктурні об’єкти, тоді як приватні структури управлятимуть цими об’єктами на договірних умовах. При цьому договірні відносини між місцевими органами влади та приватними компаніями, як правило, закріплюються договорами оренди, концесії чи на виконання певного виду робіт” [3, с. 26], тобто дедалі поширенішим стає публічно-приватне партнерство, яке “здатне забезпечити додаткові переваги, пов’язані зі зменшенням собівартості проектів, ефективним розподілом ризиків, удосконаленням менеджменту, поліпшенням якості послуг, підвищенням прибутковості проектів” [14, с. 99]. Найпоширенішими формами публічно-приватне партнерства в ЖКГ є “створення регіональних компаній і запровадження делегованих форм управління” [14, с. 103], що поширені в сфері “енергетики, телекомунікації, транспорту, водопостачання і водовідведення” [17].

С. Пархоменко переконаний, що “найбільш перспективною та ефективною формою залучення інвестицій у ЖКГ є використання концесійних угод, які, однак, можуть бути поширені не на всі об’єкти комунальної власності” [12, с. 51]. Крім того, не варто нехтувати низкою перепон, які ускладнюють реалізацію концесійних схем, а саме: “низький рівень оплати за комунальні послуги населенням; надання державою населенню пільг з оплати комунальних послуг; недостатня забезпеченість інформаційної бази, що необхідна для інвестування; відсутність для інвестора

гарантій стабільності діяльності та повернення інвестованих коштів через можливі суперечки з місцевими органами влади” [6]; “можливість втрати контролю за зростанням тарифів, яка може бути викликана намаганням концесіонера максимізувати прибуток” [2, с. 128]; “складність установки фіксованого тарифу на тривалий період часу; обмежені можливості для відкритої конкуренції, оскільки, як правило, лише невелика кількість великих організацій можуть відповідати всім кваліфікаційним критеріям для отримання концесії” [11, с. 53].

Остання теза актуалізує питання перспектив виходу ТНК на український ринок житлово-комунальних послуг. У зв'язку з цим слід звернути увагу на досвід Китаю, який “допускає ТНК на свій ринок виключно під пильним контролем держави, і то тільки до тих його частин, де Китай відстає, – для того, щоб перейняти найкращий технологічний досвід” [12]. Варто погодитись, що “з точки зору припливу нових технологій, якого так потребує галузь, перспективнішим для України є залучення потужних світових ТНК” [8, с. 87], хоча це жодним чином не повинно обмежувати можливості вітчизняного бізнесу, який має значний нереалізований потенціал у цій сфері.

На тлі посилення конкуренції між різними приватними і комунальними підрядниками потрібно упорядкувати сфери відповідальності: держава – “будівництво шосейних доріг, частково розвиток мережі газо-, електро-, і тепlopостачання; місцева влада – водопостачання, санітарний стан, каналізація, громадський транспорт” [16]. При цьому має змінитися роль органів місцевого самоврядування та органів державного управління: слід сконцентруватися не стільки на регламентації та контролі діяльності підприємств ЖКГ, скільки на усілякій їх підтримці, передусім, що стосується модернізації матеріально-технічної бази та запровадження сучасних технологій.

Остання теза цілком співзвучна з позицією тих науковців, хто обстоює ідею відповідних змін в окремих підгалузях ЖКГ. Так, зокрема, В. Чанглі аргументовано закликає в невеликих населених пунктах “ширше застосовувати індивідуальні та групові установки комунального обслуговування (водо-, газо-, тепlopостачання), які в подальшому, за необхідності, можна підключати до мереж централізованого забезпечення. Передусім мова йде про групові резервуари чистої води з системою рециркуляції по замкнутому контуру” [13, с. 280], а також використання автономних опалювальних котлів і водонагрівачів (у т.ч. вітчизняного виробництва), що слід розцінювати як подвійну вигоду для національної економіки. При цьому дієвим засобом боротьби зі втратами в мережах централізованого забезпечення є “забезпечення 100 % установлення побутових приладів обліку тепла, холодної та гарячої води” [8, с. 83], оскільки це позбавить підприємства цієї галузі можливості “компенсувати” такі втрати через завищення тарифів для споживачів.

Для реалізації численних проєктів, пов'язаних з докорінним покращанням ситуації у вітчизняному ЖКГ, потрібні значні фінансові ресурси. Тому підприємствам цієї галузі варто ефективно використовувати усі традиційні джерела фінансування (передусім, доходи від оплати житлово-комунальних послуг, цільові

надходження з державного та місцевих бюджетів, інвестиції та інші). При цьому не слід нехтувати нетрадиційними джерелами фінансування, зокрема, “коштами, отриманими від продажу квот у межах Кіотського протоколу, оскільки їх можна спрямувати на програми, пов’язані з поліпшення екологічної ситуації (розвиток міського електрогосподарства, будівництво очисних споруд та потужностей по переробці твердих побутових відходів, озеленення міста тощо)” [10, с. 320].

Узагальнення напрацювань науковців і результати власних досліджень дозволили виявити таке:

– основна увага наукової спільноти зосереджена на вирішенні або загальних проблем, або тих з них, що накопичились в окремих підгалузях. При цьому достатньо багато цікавих напрацювань торкаються сфер теплопостачання, житлового та водопровідно-каналізаційного господарств; натомість невіправдано мало уваги приділяється благоустрою та санітарному очищенню, шляховому та земельному господарствам, системі протизсувних заходів, міському транспорту та ритуальному обслуговуванню;

– лише окремі результати досліджень містять більш-менш цілісні концептуальні підходи до розвитку ЖКГ, що конкретизуються в такому: концептуальні положення функціонування концесійного механізму (Є. Гайко); концептуальна схема статистичного забезпечення управління підприємствами ЖКК (І. Панасенко); концептуальні положення регулювання розвитку ЖКГ на регіональному рівні (В. Срібний); концепція ефективного впровадження тарифно-цінового механізму надання житлово-комунальних послуг населенню (Я. Суха); концептуальна модель збалансованої системи регіонального водокористування (Є. Стаценко); концептуальна модель удосконалення механізму державної підтримки учасників теплоенергетичного ринку ЖКГ (М. Фігурка); концепція підвищення ефективності функціонування підприємств житлово-комунальної сфери (Т. Чижова); Концепція регіональної державної житлової політики, яка ґрунтується на Державній цільовій програмі “Житло” (О. Шевська); загальна концепцію узгодження економічних інтересів споживачів, виробників житлово-комунальних послуг та органів місцевого самоврядування (А. Шутенко);

Найбільш перспективними напрямками розвитку вітчизняного ЖКГ є такі:

- покращання “правил гри” та забезпечення їх дотримання;
- створення конкурентного середовища на ринку житлово-комунальних послуг на основі демонополізації та роздержавлення галузі;
- використання концесії як дієвої форми публічно-приватне партнерства, здатної залучити значні інвестиції в сферу ЖКГ;
- оптимізація собівартості житлово-комунальних послуг;
- удосконалення тарифної політики і систем надання пільг споживачам;
- концентрація власних ресурсів й залучених інвестицій для реконструкції, капітального ремонту та будівництва нових тепло-, водо- і каналізаційних мереж, а також проведення ефективною політики енергозбереження (у т.ч. з використанням альтернативних видів палива).

Узагальнення напрацювань наукової спільноти щодо подальшого реформування ЖКГ України дозволяють стверджувати, що здебільшого вони спрямовані на коригування принципів реформи, вибір моделі та напрямів розвитку галузі, а також удосконалення державного регулювання цього процесу. Продовження наукових розвідок за даною проблематикою сприятиме подальшому розвитку вітчизняного ЖКГ як запоруки розбудови інфраструктури населених пунктів та підвищення якості надання житлово-комунальних послуг.

Література:

1. *Белопольський М. Г.* Перспективи розвитку міського і житлово-комунального господарства / М. Г. Белопольський // *Економіка та держава*. – 2008. – № 12. – С. 8.
2. *Веретеннікова О. В.* Концесія як один із шляхів залучення приватних інвестицій в комунальну сферу міста / О. В. Веретеннікова, А. В. Бондаренко // *Економіка будівництва і міського господарства*. – 2009. – № 2. – С. 125–130.
3. *Гриджук І. А.* Інституціональні детермінанти конкурентних переваг підприємств житлово-комунального господарства / І. А. Гриджук // *Інвестування*. – 2011. – № 3. – С. 25–28.
4. *Драган І. О.* Державне управління розвитком житлово-комунального господарства й принципи його реформування / І. О. Драган // *Економіка та держава*. – 2009. – № 4. – С. 87–90.
5. *Драган І. О.* Розвиток соціальних умов ефективної реалізації державної політики у сфері ЖКГ / І. О. Драган // *Економіка та держава*. – 2010. – № 10. – С. 127–129.
6. *Кареліна О. Ю.* Концесія як один зі шляхів інвестування житлово-комунального господарства / О. Ю. Кареліна // *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету*. – 2010. – № 17. – (Серія “Економічні науки”). – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/Npkntu\\_e/2010\\_17/index.html](http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/Npkntu_e/2010_17/index.html).
7. *Качала Т.* Реформування житлово-комунального господарства в контексті регіонального розвитку / Т. Качала // *Економіка України*. – 2010. – № 9. – С. 84–93.
8. *Кузнецов А. О.* Державне управління в галузі житлово-комунального господарства: напрямки реформування / А. О. Кузнецов, С. С. Бовдуй // *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2010. – № 2. – С. 80–87.
9. *Мельниченко О. А.* Житлово-комунальне господарство: сутність та проблеми розвитку / О. А. Мельниченко, В. О. Ващенко // *Публічне адміністрування: теорія та практика*. – 2012. – № 1. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2012\\_1/index.html](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2012_1/index.html).
10. *Мельниченко О. А.* Реформування ЖКГ на інноваційних засадах як запорука якіснішого виконання містом побутової функції / О. А. Мельниченко, А. С. Шевченко // *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2011. – № 1. – С. 315–321.

11. *Пархоменко С. П.* Концесія як ефективний засіб залучення інвестицій у комунальне господарство / С. П. Пархоменко // Інвестиції: практика та досвід. – 2012. – № 12. – С. 51–53.

12. Приватизація водних услуг: благо или бедствие? (начало) / [И. К. Комаров, М. Я. Лемешев, А. А. Максимов, Б. С. Маслов] // *Обозреватель – Observer*. – 2008. – № 9. – С. 45–54.

13. *Чанглі В. С.* Напрями використання в Україні зарубіжного досвіду при реформуванні житлово-комунального господарства / В. С. Чанглі // *Економіка будівництва і міського господарства*. – 2011. – Т. 7. – № 4. – С. 277–285.

14. *Черевиков Є. Л.* Передумови розвитку публічно-приватного партнерства у сфері житлово-комунального господарства України / Є. Л. Черевиков // *Економіка і прогнозування*. – 2010. – № 1. – С. 99–110.

15. *Шевська О. І.* Концептуальні засади реформування житлово-комунального господарства на регіональному рівні / О. І. Шевська // *Держава та регіони*. – 2008. – № 2. – С. 240–244. – (Серія “Державне управління”).

16. *Шопенко Д. В.* Особенности современного состояния инвестиционного климата в социально значимых отраслях сферы услуг крупных городов / Д. В. Шопенко, Е. Г. Москаленко, Д. Г. Родионов // *Тезисы науч.-практ. конф.*, 9–11 апреля 1996 г. – СПб. : Изд-во СПбГУ, 1996. – С. 48–49.

17. *Izaguirre A. K.* Private participation in infrastructure: trends in developing countries in 1990–2001: energy, telecommunications, transport, water / A. K. Izaguirre // *Washington, World Bank Publications*, 2003. – 163 p.

*Надійшла до редколегії 07.02.2013 р.*

УДК 351

*Н. В. ВАСИЛЬЄВА*

**РОЗПОДІЛ ПОВНОВАЖЕНЬ  
МІЖ РІЗНИМИ ВЛАДНИМИ ІНСТИТУЦІЯМИ  
ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНИХ РЕФОРМ  
ПЕРШОЇ ЧВЕРТІ ХVІІІ СТ. У РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ**

*Зроблено аналіз розподілу повноважень між різними владними інституціями під час проведення політико-адміністративних реформ першої чверті ХVІІІ ст. у Російській імперії. З'ясовано, що поєднання бюрократичних відомств і самоврядних установ на місцевому рівні негативно відобразилося на перебудові місцевого управління.*

**Ключові слова:** політико-адміністративні реформи Петра І, військово-поліцейська та бюрократична модель управління, органи державної влади, органи державного управління.



*The analysis of separation of authority between the different Institutes in the course of political administrative reforms of the first quarter of XVIII century in the Russian Empire. Negative consequence in the local management was connection bureaucracy and government.*

**Key words:** political and administrative reforms of Peter I, the military and police, and bureaucratic model, public authorities and administration.

Управління державою за наявності різних об'єктивних умов розвитку економіки, науково-технічного, інформаційного прогресу, соціальних і політичних відносин є самостійним процесом. Він має власну логіку, закономірності, тенденції, що відображають його природу, взаємозв'язок внутрішніх елементів. Державне управління являє собою складне явище, осмислення якого вимагає різнобічних знань про державу, політику, владу, управління, право тощо.

Сучасному державному та муніципальному управлінцю важливо знати історію своєї країни, мати необхідні знання та навички аналізу політичної діяльності, розуміти механізми функціонування владних відносин у суспільстві, розбиратися в процесах, які відбуваються в політико-адміністративній системі держави. Велика проблема сучасників – це неповага до історичного минулого, проте цей досвід відзначений не лише невдалими соціально-економічними експериментами, а й видатними досягненнями. Він свідчить про складний шлях просування країни від авторитаризму до демократії, необхідність постійного вдосконалення системи органів державної влади й управління. Сьогодні головною вимогою успішного проведення адміністративної реформи в Україні є впорядкування системи та структури органів виконавчої влади за функціональним підходом з метою надання якісних послуг населенню.

У роботах Н. Карамзіна, В. Ключевського, С. Солвейова представлено ретельний аналіз реформ Петра I, у т.ч. адміністративно-управлінських. Російськими вченими О. Градовським і М. Єрошкіним досліджено правову основу державної влади. Цілісна систематизація адміністративних реформ Петра I наведена у працях С. Анісімова, В. Буганова, В. Ігнатова, М. Павленко, Р. Піхоя та ін.

Метою статті є дослідження розподілу повноважень між різними владними інституціями під час проведення політико-адміністративних реформ першої чверті XVIII ст. у Російській імперії.

Найбільш яскравою і суперечливою постаттю на російському престолі був Петро I (1689 – 1725 рр.), який намагався перетворити державу з напівазійської на передову європейську. Проведені ним перетворення були спрямовані на модернізацію державного управління, раціоналізацію всіх сфер життя суспільства, розвиток економіки і культури. Зміни відбувалися у військово-промисловому та адміністративному комплексах і були спрямовані на посилення могутності держави та централізацію державного апарату. Проте Російська імперія не сприйняла багатьох європейських цінностей, зокрема права людини, обмеження влади законом, недоторканність приватної власності.

На наш погляд, “петровські” реформи створили цілісний уніфікований імперський простір з єдиною централізованою системою управління, а створені владні інститути проіснували понад два століття і мали значний вплив на політичний розвиток Росії. Отже, “європеїзація держави” стала свідомим запозиченням західних цінностей з адаптацією їх до місцевих умов.

Петро I запозичив техніку і технологію у відриві від соціальних та економічних інститутів, в межах яких вони діяли на Заході. Таке застосування зарубіжного досвіду призводило до прямо протилежних результатів на відміну від досягнень в інших країнах. Наприклад, якщо в країнах Західної Європи поява мануфактур ліквідувала феодальні структури, то в Росії вони сприяли посиленню кріпацтва. Через те, що багато нововведень не мали завчасно підготовленої попередниками основи, вони деколи мали штучний характер і являли собою продукт “адміністративного захоплення” перед Європою. Петровські реформи не розкріпачили суспільство та не розширили політичну свободу, в той час як на Заході впроваджувалися принципи громадянського суспільства.

У творах вченого хорвата Ю. Крижанича (1617 – 1683 рр.), який знаходився на російській службі, справедливій критиці піддавався управлінський стереотип “схиляння перед чужим при неповазі до своєї власної культури і традицій” [5]. На думку видатного російського історика Н. М. Карамзіна (1766 – 1826 рр.), Петро I у своєму прагненні зробити з Росії Голландію не розумів, що насильницьке руйнування традиційних цінностей, основ народного побуту та духовності, призведе до того, що представники “еліти”, ставши на певному етапі “громадянами світу” втратили можливість у деяких випадках залишатися громадянами своєї держави [3, с. 35].

Як вважав В. Ключевський (1841 – 1911 рр.), Петро I намагався “грозою влади викликати самодіяльність у поневоленому суспільстві”, щоб “раб, залишаючись рабом, діяв вільно і свідомо”. Поєднання деспотизму і свободи, просвітництва та рабства є “квадратурою кола, загадкою, що вирішується з часів Петра I до сьогодні” [4, с. 203].

Незважаючи на те, що здійснені реформи дещо змінили пануючий становий лад і відносини, проте положення основних верств російського суспільства (за винятком бояр, які відійшли з історичної сцени) залишалось незмінним, лише отримали більш досконалу організацію для виконання державних повинностей. Селянство знаходилося під потужною владою поміщика, виняток становило нечисленне міське населення, яке мало привілеї завдяки розвиткові національної промисловості і торгівлі. Соціальна сфера державного управління знаходилася під владою дворянського стану, яке у XVII ст. відіграло провідну роль у системі державної адміністрації. Отже, можна стверджувати, що за тих умов у відносинах між владою і населенням послуги надавали виключно останні.

Петровські перетворення надали державній владі рис абсолютної монархії, що спиралася на розвинений, повністю залежний від правителя бюрократичний апарат. Створювався новий державний лад із суверенітетом верхньої влади, незалежністю від боярства та церкви, принцип самовладдя базувався на необмеженості та повній безконтрольності влади монарха.

За часів Петра I була зроблена спроба оновлення правової бази російської державності, за якої верховна влада монарха отримала юридичне закріплення у світських законах, основу складала західноєвропейська державно-правова традиція та “природне право”. До створених державних установ та адміністративних інстанцій імператор ставився як до військових підрозділів, вважаючи армію найкращим зразком для державного будівництва. Законом надавався статус військових статутів, порушення яких каралося найсуворішим чином. Наприклад, Військовим статутом 1716 р. запроваджувався порядок, за якого всі чиновники мали приймати присягу при отриманні державної посади. Держава набувала військово-поліцейського та бюрократичного характеру.

Петро I керував державою через систему особистих доручень, використовуючи для цього створений у 1704 р. спеціальний Кабінет – особисту канцелярію – своєрідний штаб з оперативного управління державними справами; з цією ж метою було створено Сенат – вищу державну установу на чолі з генерал-прокурором. З 1741 р. саме на Сенат було покладено управління державним апаратом, фінансами, кредитом, торгівлею; він призначав воєвод і був найвищим судовим органом [7, с. 68].

Основу “петровських” реформ становила шведська модель державного управління. Замість 42 існуючих на той час наказів було створено 12 колегій, які відали основними питаннями життя країни та безпосередньо підпорядковувалися Сенатові. Колегії Закордонних Справ, Військова й Адміралтейська відповідали за основні напрями у військовій і зовнішньополітичній сферах. На Комерц-, Берг- і Мануфактурну колегії було покладено розвиток промисловості і торгівлі держави; на Камер-, Штатс- і Ревізійну – фінансові питання. Юстиц-колегія здійснювала судочинство, Вотчина відала землями дворян, а міське населення підпорядковувалося Головному магістрату.

Петро I прагнув створити регуляторну державу, де кожна людина мала б точно визначене місце і суворо підпорядковувалася регламенту. На його погляд, держава могла ефективно функціонувати лише на підставі встановлених зверху законів і правил, за допомогою вірно побудованої системи державної бюрократії, з жорстким контролем з боку верховної влади і вільної від свавілля чиновників. Дана модель знайшла своє втілення в законодавчому регулюванні й активному державному втручанні у всі сфери суспільного життя, проведені політики протекціонізму (підтримки пріоритетних галузей народного господарства і введення державної монополії в низці галузей промисловості).

Крім того, імператор намагався створити дієву систему боротьби проти корупції та бюрократичної тяганини. У новій системі цінностей державні інтереси переважали над ідеологічними постулатами та догмами, тобто релігія була поставлена на службу державі. На думку багатьох учених, з петровських часів політика в Росії позбавляється будь-якого морального змісту.

Отже, головним завданням політико-адміністративних реформ була радикальна перебудова державного апарату, оскільки існуюча система

управління не могла забезпечити мобілізацію економічних, військових, технологічних та інших ресурсів в умовах трансформації суспільства. Модернізація державного апарату передбачала абсолютно нові принципи його побудови, зокрема – інституціоналізацію управління шляхом створення системи установ (колегій, губерній), і підвищення ефективності управління за рахунок уніфікації, централізації, диференціації апарату управління та його мілітаризації [6, с. 21].

Особливістю проведеної реформи стало впровадження в практику державного управління принципів західноєвропейського камералізму – виокремлення адміністративного управління від судочинства в самостійну сферу. Для нього притаманним було функціональність в управлінні установ, спеціалізація установ адміністрації та канцелярська діяльність у кожній із сфер державного управління, регламентація обов'язків, уніфікація штатів та оплати чиновників [Там же, с. 23].

Проте, на наш погляд, запровадження західної моделі державного управління не змінило його патримоніальних принципів. Проведені реформи державного управління не відрізнялися системністю і послідовністю. Пріоритетами були уніфікація органів державного управління, що разом з системою гласного (прокурорського) і таємного (фіскального) контролю мало забезпечити законність в управлінні [7, с. 70].

Зміни, що відбувалися на центральному рівні, не могли не торкнутися системи місцевого управління. Указом “Про заснування губерній і про розпис до них міст” від 18 грудня 1708 р. 150 уїздів було перетворено на 7 губерній: Азовську, Архангельську, Інгерманландську (райони Прибалтики і Карелії, з 1710 р. – Санкт-Петербурзьку), Казанську, Київську, Московську, Смоленську. У 1713 – 1714 рр. – Астраханську, Нижегородську та Ризьку. З 1719 р. кількість губерній збільшувалася. Крім того, були утворені менші адміністративні утворення – провінції, на чолі з воєводами [1, с. 65; 9, с. 32].

Губернська реформа тривала понад 10 років, багато разів корегувалася і доповнювалася, але в цілому не була доведена до логічного завершення. Під час її проведення введено трирівневу систему управління на місцях: губернія – провінція – уїзд. Губернії очолювалися губернаторами (Азовська і Санкт-Петербурзька – генерал-губернаторами), які призначалися царськими указами і були наділені широкими повноваженнями. Губернатори наділялися адміністративними, поліцейськими та судовими обов'язками, контролювали доходи і витрати губернії, командували розташованими на їх території військами. В їх підпорядкуванні знаходилися чотири помічника: обер-комендант очолював військове відомство, обер-комісар і обер-провіантмейстер відповідали за грошові та хлібні збори, ландрихтер (з 1715 р.) керував судовими справами. Провінції та уїзди (повіти) очолювали воєводи з повітовими канцеляріями. У прикордонних містах воєводи називалися комендантами. Фіскали здійснювали нагляд за губернським управлінням.

До створення колегій губернатори підпорядковувалися безпосередньо Сенату, який здійснював керування за допомогою комісарів (по два з кожної губернії). Пізніше ці функції перейшли до ексекторів, а з появою колегій місцеві органи управління стали залежати від них. Вищу інстанцію становили Камер-, Юстиц-колегії та Головний магістрат.

Зазначимо, що в той час на українських землях здійснювалася Російська політика централізації, яка мала на меті цілковите підкорення міської “еліти” та простого населення, врядування, економіки і культури, максимальне використання людських й господарських ресурсів Малоросії. Тому в малоросійських губерніях верховна влада створювала державну службу відповідно до імперських інтересів. Цей чинник впливав на її соціальний, етнічний і кількісний склад, змушуючи службовців відмовитися від станового принципу формування місцевого управлінського апарату і практикувати його заміну чиновницьким складом [2, с. 315].

У 1715 р. у повітових містах суд був вилучений з ведення воєвод і довірених ландрихтерам (місцевим суддям), у 1722 р. провінційні суди були взагалі скасовані. З метою посилення місцевого управління, поліпшення збору податків і виконання казенних повинностей, у 1719 р. урядом здійснено губернську реформу, за якої змінено структуру місцевої адміністрації: губернії поділені на 50 провінцій – основних адміністративно-територіальних одиниць на чолі з воєводами. Провінції поділялися на дистрикти (повіти). Для залучення до справ управління місцевого дворянства був заснований новий інститут, що обирався з дворян земських комісарів, які здійснювали фінансове і поліцейське управління. З 1724 р., перебуваючи в підпорядкуванні Камер-колегії, земські комісари стежили за збором подушної податі, станом доріг і мостів, здійснювати поліцейські функції, спостерігати за моральністю селян. Однак дворянство, зайняте на державній та військовій службі, не бажало обтяжувати себе новими турботами.

Отже, на наш погляд, адміністративні реформи проводилися шляхом подальшої централізації і бюрократизації. Поєднання на місцевому рівні двох взаємовиключних інституцій – бюрократичних відомств і самоврядних установ значною мірою негативно відобразилося на перебудові місцевого управління.

З 1724 р. царським указом селянам заборонялося йти від поміщиків на заробітки без їх письмового дозволу, що поклато початок паспортній системі в Росії. Відповідальність за дотримання паспортного режиму покладалася на військову владу, яка у 1718 – 1724 рр. здійснила перепис населення, після чого подвірне оподаткування було замінено подушною податтю [7, с. 85].

У 1699 р. було здійснено міську реформу, якою введено міське самоврядування та відмінено підпорядкування воєводам на місцях і наказним установам у центрі. Управління здійснював обраний населенням бургомістр. У Москві була заснована Рагуша, якій підпорядковувалися місцеві бургомістри. Однак ці заходи були переважно спрямовані на організацію ефективної системи

збору державних податків, а Ратуша згодом виконували функцію центрального казначейства, яке відповідало за збирання прямих податків, митних та інших зборів. Отже, реформи не надали містам належного самоврядування, тому що створювані виборні органи лише доповнили адміністративний апарат, на який було покладено державно-фіскальні функції.

Відповідно до регламенту Головного магістрату 1721 р., усі міста за кількістю жителів поділялися на 5 класів, а населення – на регулярних і нерегулярних (низького походження або “підлих”) громадян. Регулярні, у свою чергу, становили дві гільдії: до першої належали банкіри, купці, лікарі, аптекарі, шкіпери, живописці, ювеліри, художники, науковці, які мали значні привілеї та позбавлялися від обов’язкової рекрутської повинності. До другої – дрібні торговці і ремісники, які об’єднувалися в цехи.

У виборах міських магістратів участь брали лише регулярні громадяни, нерегулярні обирали старост, які представляли їх інтереси. З уведенням подушної податі всі громадяни були прикріплені до міського посаду. Магістрати, що склалися з виборних бургомістрів і ратманів, відали міським господарством, контролювали збір податків, здійснювали поліцейські та судові функції, забезпечували безпеку міста, створювали школи, богадільні, шпитали. Обрані старшини (альдермани), які представляли кожен ремісничий цех, здійснювали цехове управління.

Побудована військово-бюрократична модель державного управління не могла сприяти розвитку демократичних засад місцевого самоврядування. Протистояння між губернаторами, воеводами і земськими (в повітах і містах) призвели до поступового придушення і підпорядкування діяльності виборних органів місцевого управління. Це пов’язано з тим, що реформи відбувалися в умовах абсолютистської монархії і на місцях не було достатньої кількості здібних людей, які усвідомлювали необхідність таких змін.

Таким чином, дослідження окремих аспектів політико-адміністративних реформ Петра I свідчить про те, що вони супроводжувалися змінами підходів до ресурсного забезпечення органів управління. Мета їх проведення полягала у створенні єдиної, цілісної системи виконавчої влади, здатної справлятися із системними кризами і вирішувати нагальні завдання розвитку держави.

Проте авторитарний підхід до впровадження адміністративної реформи є притаманним, і в XXI ст. Україна з моменту здобуття незалежності вибудовує сучасну державу. Пересічному громадянину протистоїть украй запутаний механізм розв’язання наболілих питань. Держава досить часто працює сама на себе, постійно примножуючи кількість органів влади та чисельність чиновництва, вишукуючи додаткові можливості для нав’язування платних послуг і непрозорих дозвоільних процедур, які під гаслом їх спрощення дедалі ускладнюються [8, с. 5].

В умовах побудови громадянського суспільства підвищення ефективності діяльності органів влади та перехід на новий якісний рівень їх взаємодії з населенням й організаціями сьогодні стоїть, як ніколи гостро. Сучасні

адміністративні реформи, на наш погляд, мають бути продуктивними й ефективними, а цього можна досягти якщо управлінські дії будуть орієнтовані не на процес, а на кінцеві результати. Система проведених заходів повинна охоплювати такі напрями, а саме – стандартизацію та регламентацію надання державних (адміністративних) послуг; оптимізацію функцій органів виконавчої влади та прогидії корупції; модернізацію системи інформаційного забезпечення органів виконавчої влади; підвищення ефективності взаємодії органів виконавчої влади і суспільства; формування необхідного організаційного, інформаційного, кадрового та ресурсного забезпечення адміністративної реформи; вдосконалення механізмів поширення успішного досвіду державного управління.

Література:

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / НАДУ при Президентові України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – 2011. – .  
Т. 5 : Територіальне управління ; за ред. О. Ю. Амосова, О. І. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2011. – 408 с.
2. Історія державної служби в Україні : у 5 т. / О. Г. Аркуша, О. В. Бойко та ін. ; відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій. – К. : Ніка-Центр, 2009. – .  
Т. 1. – 544 с.
3. *Карамзин Н. М.* Записка о древней и новой России в ее политическом и гражданском отношениях / Н. М. Карамзин ; предисл. и примеч. Ю. С. Пивоварова. – М. : Наука, 1991. – 125 с.
4. *Ключевский В. О.* Сочинения: курс русской истории : 9 т. / В. О. Ключевский ; под ред. В. Л. Янина, коммент. В. А. Александрова, В. Г. Зиминой. – М., 1989. – .  
Т. 4. – 398 с.
5. *Крижанич Ю.* Русское государство в половине XVII века / Ю. Крижанич. – М., 1859. – 640 с.
6. *Медушевский А. Н.* Административные реформы в России XVIII-XIX вв. в сравнительно-исторической перспективе : науч.-аналит. обзор / А. Н. Медушевский. – М. : ИНИОН, 1990. – 46 с.
7. *Омельченко Н. А.* История государственного управления в России : учеб. / Н. А. Омельченко. – М. : Проспект, 2007. – 463 с.
8. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного врядування / А. Вишневський (кер. авт. кол.), В. Афанасьєва, Р. Гекалюк та ін. ; за заг. ред. Т. Мотренка. – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 396 с.
9. *Преображенский А. А.* Первые Романовы на российском престоле / А. А. Преображенский ; [2-е изд., доп.]. – М. : Русское слово, 2007. – 453 с.

*Надійшла до редколегії 29.01.2013 р.*

В. В. Д'ЯЧЕНКО

## СУЧАСНІ ЗМІНИ І ТЕНДЕНЦІЇ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

*Визначено напрями вдосконалення функціонування політико-адміністративного управління в Україні.*

**Ключові слова:** політико-адміністративне управління, модернізаційні реформи, політичний менеджмент, громадянське суспільство, політична система, перехідне суспільство.

*Directions of improvement of the political and administrative management functioning in Ukraine.*

**Key words:** political and administrative management, modernization reforms, political management, social society, political system, transitional society.

Особливості та перспективи розвитку перехідних суспільств на зламі століть винятково гостро ставлять питання про основні тенденції, напрями і ймовірні моделі розвитку посттоталітарних суспільств, а також вимагають ґрунтовного аналізу економічних, політичних і соціокультурних чинників, які впливають на зміни і тенденції розвитку політико-адміністративного управління і субординацію пріоритетів державної політики.

Проблеми політико-адміністративного управління вперше були висвітлені в працях В. Вільсона та М. Вебера.

В Україні цією проблематикою займаються В. Авер'янов, В. Бакуменко, М. Головатий, С. Дубенко, В. Князев, В. Луговий, М. Михальченко, Н. Нижник, А. Погорілко, А. Пойченко, Ребкало, В. Скуратівський, В. Шаповал, В. Цветков, Г. Атаманчук та закордонні науковці Р. Арон, Т. Борзел, Б. Гурне, С. Кембел, К. Дойтч, Р. Пнтам, Б. Рокман, Г. Пітерс, С. Хантингтон та ін.

Сучасна держава – система політичних інститутів, за допомогою яких здійснюється управління. Виходячи з якостей системи, взаємозв'язок елементів повинен чітко реагувати на зміни і виклики внутрішнього і зовнішнього середовища. Відповідно, і система політико-адміністративного управління має відповідати і змінюватися у зв'язку зі зміною функцій держави. Наслідком неефективного державного управління є недовіра до влади всіх рівнів, зниження авторитету держави, її впливовості і спроможності вирішувати складні економічні, соціальні і політичні проблеми. Йдеться також і про суттєве зниження довіри до традиційних політичних інститутів. Негативним наслідком такої ситуації може бути вже не тільки криза управління, а й масштабна політична криза, яка може стати серйозною проблемою для стабільності в державі, а можливо, і випробуванням для її існування.



Мета статті – визначити науково-теоретичні підходи до розуміння сутності, змісту і специфіки функціонування політико-адміністративного управління в Україні.

Державна влада – політична влада. “Політика” з грецької – мистецтво управління державою, участь у державних справах. Політика, – підкреслював у свій час Аристотель, – це спілкування, “яке є найбільш важливим з усіх і охоплює собою всі інші спілкування. Це спілкування і називається державою чи спілкуванням політичним” [7, с. 23]. А за Гегелем, держава – це єдина субстанція з культурою і філософією народу, тобто держава – це передусім реалізація духовної ідеї. Виникнення і розвиток нових держав у сучасному світі логічно розглядати як еволюцію політичних інститутів і їх спроможність виконувати свої функції по відношенню до суспільства. Функції держави впливають з інтересів членів суспільства – національних, групових, корпоративних, приватних. Йдеться, передусім, про функції: економічну, охорони правопорядку, ідеологічну (як створення і реалізація офіційної позиції і наряду розвитку держави), у тому числі підтримка державних ЗМІ, концепції освіти, вектора розвитку культури, продукування відповідних державному розвитку ідей, регулювання кризових ситуацій, екологічна, соціальна, культурна, наукова, освітня, охорона прав і свобод громадян. У даному контексті завдання оптимізації виконання державою своїх функцій по відношенню до суспільства безпосередньо пов’язане із системою функціонування політико-адміністративного управління. Проблема його вдосконалення має як теоретичний, так і практичний рівень. На методологічному рівні розв’язання проблеми вдосконалення та оптимізації взаємовідносин можна аналізувати передусім з точки зору завдань і функцій політичного керівництва, політичного лідерства і інституцій державно-адміністративного управління. Але зазначимо, що об’єктивному аналізу заважає певна термінологічна невизначеність. У вітчизняній науці терміни “політичне керівництво”, “політичне лідерство”, “державне управління”, “політико-адміністративне управління”, “публічне управління” вживаються в кількох розуміннях, що значно ускладнює просте зіставлення результатів досліджень і напрямів їх еволюції. Найбільшим недоліком є те, що в рамках широкого тлумачення державного управління політичне керівництво ним поглинається, і саме проблема оптимізації політико-адміністративної взаємодії втрачає свій системно-управлінський смисл [8].

Взаємодія політичної та адміністративної складових системи державного управління залишається однією зі складних проблем, з якою доводиться стикатися в ході розбудови демократичної системи влади та управління в Україні.

Уперше проблема взаємовідносин політики й управління виникла в контексті аналізу взаємовідносин і взаємозв’язку діяльності політиків, політичного керівництва і лідерства, з одного боку, і бюрократії, чиновників, зайнятих різного роду адміністративною діяльністю – з іншого. Не буде перебільшенням, якщо визначити, що ця проблема в різних контекстах постійно привертала до себе увагу, були спроби знайти відповідні інструменти її вирішення, тому що від цього багато в чому залежить і успіх соціальних перетворень [6].

Розглянемо більш детально функціональні відмінності між політичними діячами і державними політичними посадовцями в системі державного управління. За О. Василевським, “адміністративна посада – визначена відповідно до закону або іншого акта законодавства та передбачена штатним розписом посада в органах виконавчої влади, яка займається на професійній конкурсній основі, крім випадків, передбачених законом, для реалізації визначених Законом “Про державну службу України” повноважень. До адміністративних посад належать посади керівників, заступників керівників та спеціалістів, крім політичних і патронатних посад. Особи, які займають адміністративні посади, повинні зберігати інституційну пам’ять, організаційний досвід, забезпечувати стабільну роботу органів державної влади” [3, с. 8]. “Політичні посади – один із трьох типів посад у сфері державного управління, що займаються політичними діячами (політиками), які забезпечують вироблення та реалізацію державної політики. Політичний характер зазначеного виду посад визначається не лише партійністю особи, яка займає цю посаду, а й такими особливостями: а) особливим порядком призначення на посаду; б) особливим порядком звільнення з посади; в) особливими рисами відповідальності, яка має ознаки публічної (тобто відповідальність перед громадськістю, главою держави, парламентом) за наслідки діяльності” [4, с. 141].

З’ясовуючи підстави розмежування політичних і адміністративних функцій в управлінні, необхідно враховувати, що в країнах парламентської демократії склад уряду формується парламентом. Таким чином, організаційна структура уряду відображає як політичні, так і адміністративні аспекти його діяльності.

Як можна бачити з наведених вище відмінностей, публічна політика й управління тісно пов’язані між собою в реалізації державної влади. Є підстави для визначення політичного характеру діяльності державного управління. Водночас політика виступає суттєвою складовою діяльності державної адміністрації та реалізації функцій управління”.

Сьогодні в Україні всі ці функціональні та інституціональні складові мають невизначений стан, що впродовж останніх років негативно позначалося на державному управлінні. “Політика” висувала претензії до виконавчої влади, звинувачувала її в закритості і небажанні втілювати в життя політичні програми. Натомість “адміністративне” (бюрократичний апарат) багато в чому відторгало політичні програми та тенденції.

Визначивши сфери політики та адміністрації, можна побачити, що, попри їхню відмінність, існує сегмент їхнього взаємного перетину: політичний курс, який політики виробляють, та адміністратори, які його реалізують. У цілому, політична й адміністративна складові утворюють систему політико-адміністративних відносин, інтеграційним компонентом якої виступає політичний курс або публічна мета. Зв’язки між політичним та адміністративним компонентами (їхні відсутність або наявність) визначають специфіку моделі політико-адміністративних відносин у певній державі. Ключовими параметрами для обґрунтування певної моделі виступають участь політиків та адміністраторів

у формуванні та реалізації політичного курсу (участь у формуванні публічної мети) та контроль здійснення політики” [10].

Саме в такому аспекті логічним є використання поняття “політико-адміністративне”, яке дає змогу проводити аналіз управління з іншим функціональним навантаженням – з точки зору суб’єктного взаємозв’язку політичної складової, яка вказує безпосередньо на вироблення політики, на адміністративну складову, яка може бути розглянута як посередник інтегративної взаємодії держави й суспільства. У такому ключі вживання терміна “політико-адміністративне” управління дає змогу більш системно виокремити адекватні сучасним викликам принципи взаємовідносин між державою і суспільством, забезпечити відповідний рівень політичної підтримки громадянами органів державної влади, а також прийняття і реалізацію ними політичних ініціатив. Це розширює можливості пошуку шляхів активної взаємодії з органами місцевого самоврядування з метою реалізації державно-управлінських рішень, спрямованих на виконання завдань політико-адміністративного реформування [12].

Ураховуючи масштабність та складність адаптації норм публічного врядування в умовах перехідного посттоталітарного суспільства, британський дослідник Д. Кумбс визначає кілька складнощів у справі адаптації норм публічного врядування. Перша – це так званий ефект “троянського коня” як імовірний результат імпорту сучасних західних політико-управлінських підходів. Співвідношення між державним адмініструванням і політичним процесом завжди залежить не тільки від законодавчого механізму забезпечення нейтральності і захисту прав чиновника, а також і від політичного контексту, в якому такі відношення формуються і відбуваються. Таким чином, – стверджує Д. Кумбс, – ті, хто імпортує установки нейтральності державного управління як способу запобігання змішуванню політичних функцій з впливом партій та особистостей, у результаті можуть стикнутися з тим, що “в поганих руках і при неадекватному інституційному контролі науковий підхід публічної політики може запросто стати ресурсом посилення політичного керівництва країни, а не його обмеження” [13, с. 347]. Така ситуація буде зменшувати роль парламенту і негативно впливати на роботу виконавчої влади. Звідси можна сформулювати другу умову впровадження політико-управлінських новацій, яка полягає в необхідності визначення змісту інституціонального контексту. У цьому контексті пріоритетним завданням є організація контролю над виконанням обов’язків державними чиновниками і забезпечення професіоналізації державної служби. За іншого випадку, як зазначає Д. Кумбс, “використання відповідної риторики забезпечує підтримку егоїстичних інтересів і майстерно вводить в оману, незалежно від того, за допомогою якої риторики це здійснюється: марксизму-ленінізму або прикладного політичного аналізу” [13, с. 348]. Третій аспект “троянського” феномену полягає в тиску зовнішніх сил, які шукають економічні та політичні вигоди від посткомуністичних країн. Так, досвід країн – нових членів ЄС показує, що впровадження нових процедур і структур для оновлення чинних політико-управлінських практик

здійснюється під зовнішнім тиском з боку ЄС, і тим самим створює серйозні виклики традиційним моделям державного управління в цих країнах.

Таким чином, Д. Кумбс відмічає складність “імпорту” концепції публічної політики в країнах, що трансформуються, доводить неможливість стандартного використання цієї концепції без урахування соціально-політичного контексту транзитивних країн і необхідності адаптації до культурних і політичних реалій конкретного суспільства. Проте ці обмеження не зменшують цінності і потенціалу концепції публічної політики.

Отже, інституціональний та функціональний дисбаланс політичних і адміністративних складових чинної системи управління негативно позначається на його ефективності. Негативний досвід попередніх років і численні конфлікти між законодавчою та виконавчою гілками влади ставлять на порядок денний формування такого механізму прийняття рішень, за якого політично-публічна складова була б збалансована з адміністративною “оболонкою” органів управління. Передусім це стосується реінжинірингового підходу до аналізу політико-адміністративної взаємодії. Відомо, що реінжиніринг полягає у створенні цілком нових, більш ефективних бізнес-процесів, а також у заміні існуючих в організації процесів на більш продуктивні. Зазначене перепроектування базується на досить великій кількості принципів і рекомендацій. Деякі з цих принципів беруть свої витоки ще з тейлорівської школи наукового управління, а інші є зовсім новими. Сучасні інформаційні технології надають все більш і більш широкі можливості децентралізованим підструктурам організації обмінюватися інформацією, практично на тому ж рівні якості, коли вони були централізованими. За вимогами цього підходу в процесі мають бути визначені межі, тобто початок і кінець, які встановлюються первинними входами, ініціаторами процесу і виходом, на якому видається результат первинному замовнику процесу” [12].

Подібний погляд спонукає до уточнення поняття “політико-адміністративний процес”, яке, на перший погляд, видається самоочевидним, особливо якщо його мислити як своєрідну суму понять “політичний процес” плюс “адміністративний процес”. По суті, політичний процес у даному разі розглядається в динамічному аспекті, на відміну від розгляду його в статичній площині. Політичний процес як діяльність являє собою ту чи іншу технологію здійснення влади суб’єктом політики. Однак остання пропозиція, на нашу думку, надто вже звужує тлумачення поняття “політичний процес”. Це поняття, навпаки, варто вважати найбільш широким, а політичні зміни і політичний розвиток вважати окремими різновидами політичного процесу, розкриваючи його в аспектах “стабільність (стаціонарність) – зміни” та “зміни кількісні – зміни якісні”. Тобто політичний процес постає як політичне явище, розглянуте в часовому вимірі. Тому окреслення поняття політичного процесу доцільно робити також через установлення його зв’язку з поняттям політичного часу. Адміністративний процес у широкому розумінні – “регламентований законом порядок діяльності органів виконавчої влади з реалізації покладених на них функцій” [1, с. 53], а у вузькому – це правоохоронна діяльність

державних органів та судочинство у сфері адміністративних правопорушень. З огляду на це, управління політичним процесом – це значною мірою вміння політичних суб'єктів ефективно використовувати політичний час. Реформування влади має передусім забезпечити посилення ролі держави в житті суспільства при одночасному зростанні участі громадськості в управлінських і політичних процесах.

Відмітимо, що одним з пріоритетних завдань політико-адміністративного реформування є також переорієнтація традиційної пострадянської номенклатурної бюрократії на формування нової філософії взаємовідносин з політичним істеблішментом і інституціями громадянського суспільства, громадянами виходячи з концепції побудови нових бюрократичних відносин так званої “відповідальної бюрократії”. При цьому важливо пам'ятати, що зміни бюрократичних відносин повинні бути адекватні змінам, які відбуваються в суспільстві, інакше вони не будуть ефективними і тривалими. Йдеться передусім про готовність громадян бути задіяними у процесі вироблення, прийняття і контролю політико-адміністративних рішень, тобто перейти від пасивного об'єкта, що спостерігає за процесами, до активних дій, які перетворюють його на рівноправного партнера, суб'єкта впливу на процес реалізації політико-адміністративних рішень [11].

З урахуванням викладеного матеріалу можна зробити такі висновки. Стратегічні тенденції розвитку сучасної системи державного управління пов'язані із становленням соціальної держави. Критерієм ефективності політико-адміністративних перетворень за таких умов є результативність і соціальний ефект управлінської діяльності як інструмент задоволення інтересів суспільства.

Одним із напрямів демократичного політико-адміністративного реформування є передача частини функцій держави громадянському суспільству, виходячи з того, що суспільство, громадяни готові взяти на себе відповідальність реалізовувати ці функції.

Основні завдання політико-адміністративного реформування передбачають налагодження адекватної взаємодії між політико-адміністративними структурами і суспільством, децентралізацію управлінських повноважень серед усе більшої кількості суб'єктів прийняття управлінських рішень, а також автономізацію управлінських структур на основі розподілу управлінських повноважень.

Необхідно створити таку систему управління, яка б була спрямована на надання якісних послуг населенню і суспільству, а також поступову трансформацію ієрархічної системи управління в поліархічну. Це можливо завдяки створенню відкритої системи взаємодії – залучення громадян до прийняття рішень на різних рівнях – від місцевих громад до впливу на процес прийняття політичних рішень на національному рівні, а також підвищення відповідальності держави перед громадянами – у тому числі відповідальність за управлінські рішення та їх наслідки.

Слід розробити дієвий механізм контролю влади з боку суспільства на всіх рівнях управлінської ієрархії.

На сьогодні досвід посткомуністичних держав однозначно засвідчує: успіх спостерігається лише там, де за основу національної моделі модернізації взято процес

зміни парадигми соціального управління суспільством. В усіх інших випадках (коли в центрі модернізаційних змін були корпоративні інтереси, геополітичні пріоритети, абстрактні цінності чи принципи) країни надовго опинилися в кризово-стагнаційному стані, що нерідко супроводжувався конфліктами та дестабілізацією.

Успіх основних напрямів політико-адміністративних управління в суспільстві вирішальною мірою залежить від адекватності форм і методів соціального управління тим процесам, що ведуть до становлення нового типу соціальної організації.

Перспективи подальших досліджень полягають у розробці механізму підвищення довіри до владних інституцій через формування нового типу партнерських взаємовідносин політичних адміністративно-виконавчих структур і громадянського суспільства; впровадженні механізму відкритості і прозорості діяльності владних структур, передусім виконавчої гілки влади; підвищенні якості надання управлінських послуг населенню, а також налагодження зворотного взаємозв'язку з населенням, який дозволить адекватно оцінювати наслідки управлінських дій, результати впровадження політико-адміністративних рішень, їх відповідність очікуванням, а також ступінь підтримки.

#### Література:

1. Адміністративний процес // Юрид. енцикл. – К. : Укр. енцикл. ім. М.П. Бажана, 2004. – Т. 1. – С. 53–58.
2. Бебик В. Глобальне громадянське суспільство: теорія, методологія, менеджмент / В. Бебик // Політ. менеджмент. – 2006. – № 2 (17). – С. 140–147.
3. Валуєвський О. Держава і реформи в Україні: аналіз державної політики в умовах трансформації суспільства / О. Валуєвський. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 217 с.
4. Гонцяж Я. Адміністративна реформа: нездійсненні мрії та втрачені можливості. Як знайти конструктивний шлях до реалізації основних компонентів адміністративної реформи? / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк. – К. : Міленіум, 2002. – 153 с.
5. Государственное управление и государственная служба в трансформирующемся обществе / под ред. Ю. В. Яковца. – М. : РАГС, 2001. – 169 с.
6. Государственная политика и управление : учебник. Ч. 1. Концепции и проблемы государственной политики и управления / под ред. Л. В. Сморгунова. – М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2006. – 384 с.
7. Дзялошинский И. М. Гражданские коммуникации и публичная политика. Демократия, управление, культура: проблемные измерения современной политики. Политическая наука: Ежегодник 2006 / И. М. Дзялошинский // Рос. ассоциация полит. науки ; глав. ред. А. И. Соловьев. – М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2007. – 551 с.
8. Дибиров А.-Н. З. Теория политической легитимности : Курс лекций / А.-Н. З. Дибиров. – М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2007. – 272 с.
9. Дмитренко М. Політична культура особистості трансформаційного суспільства: проблеми визначення та формування / М. Дмитренко // Нова парадигма. – 2004. – Вип. 40. – С. 179–183.

10. Рабренович А. Теоретические основы политико-административных отношений / А. Рабренович // Политико-административные отношения: кто стоит у власти? ; под ред. Т. Верхейна ; пер. с англ. – М. : Права человека, 2001. – С. 10–29.
11. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. Тертичка. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2002. – 750 с.
12. Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навч. посіб. / авт. кол. : Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валецький та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. – К. : Вид-во НАДУ, 2010. – 300 с.
13. Кумбс Д. Введение в концепцию публичной политики в контексте посткоммунистического транзита / Д. Кумбс // Публичная политика: от теории к практике / сост. и научн. ред. Н. Ю. Данилова, О. Ю. Гурова, Н. Г. Жидкова. – СПб. : Алетейя, 2008. – С. 338–353.
14. Bertelli M. Public Administration and the Constitution / M. Bertelli, L. Laurenc. – Johns Hopkins University Press, 2006.
15. Boin A. The Politics of Crisis Management : Public Leadership Under Pressure / A. Boin. – New York : Cambridge University Press, 2005.
16. Bozeman B. Public Management Strategies / B. Bozeman, J. Straussman. – San Francisco : Jossey Bass, 1990.

*Надійшла до редколегії 26.10.2013 р.*

УДК 35.078.1:321.02

*В. В. ЗАБЛОЦЬКИЙ*

### **КОНСТРУКТИ ТА УНІВЕРСАЛЬНІ ЧИННИКИ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ: СПРОБА СИСТЕМАТИЗАЦІЇ**

*Проаналізовано особливості різноманітного наповнення одних і тих же державноуправлінських конструктів вищого порядку в різних суспільствах, запропоновано методологію систематизації універсальних чинників державотворення, що формують той чи інший стиль та режим державного управління в кожній конкретній країні.*

**Ключові слова:** державотворчі конструкти, чинники державотворення, стиль державного управління, фактори стилю державного управління.

*This paper analyzes the characteristics of various filling the same state and management of higher order constructs in different societies, systematic methodology proposed state universal factors that shape a particular style and mode of governance in each country.*

**Key words:** the state constructs the factors state-style governance, factors style of government.

Попри існування у світі двох соген держав, власне державноуправлінських систем дослідники можуть виокремити не більше десятка, а в найбільшому узагальненні всі вони зводяться до двох: авторитарної (в різних варіаціях) та ліберально-демократичні (знову таки в кількох різновидах). При цьому зовнішні ознаки держав, яким притаманний авторитарний або демократичний режим, здебільшого суттєво збігаються, наприклад в усіх країнах, що відносять себе до демократичних, відбуваються періодичні вибори, влада будується на принципах розділу на три гілки, є широко розвинене місцеве самоврядування тощо.

Проте, незважаючи на конституційну, законодавчо-правову та інституційну подібність, більшості цих країн притаманні досить різні характерні ознаки як державно-владних відносин, політичних процесів, так і стилю та методів державного управління і власне перебігу всього державотворення (тут і далі розумітиметься поняття “конструкт” як певне абстрактне теоретичне поняття з чітко визначеними й науково прописаними межами, що вводиться гіпотетично для пояснення існуючих об’єктів або процесів за правилами логіки без обов’язкового встановлення його онтологічного статусу та без вимоги зазначення конкретного денотату [4]). Отже, можна стверджувати, що одні й ті ж конструкти державного макрорівня (демократія, свобода, справедливість тощо) при найближчому розгляді містять у собі доволі різноманітний набір чинників і функціональних складових нижчого порядку, які й обумовлюють національну специфіку державотворення в кожній країні.

Саме через них у науковому світі точаться суперечки щодо фактичної неможливості точного визначення сутності та змістовних характеристик таких, здавалось б, загальновідомих і банальних категорій, як “демократія”, “авторитаризм”, “консерватизм” тощо – надто різні значення й характеристики вимальовуються в них за будь-якої спроби здійснення компаративного аналізу існуючих світових політичних та державно-управлінських систем.

В Україні досліджують фундаментальні категорії та проблеми державного управління такі науковці, як В. Бакуменко, В. Бульба, Т. Бутирська, І. Грицяк, В. Князєв, А. Міхненко, О. Молодцов, О. Мордвінов, Т. Пахомова, П. Петровський, І. Розпугенко, Ю. Сурмін, С. Телешун та ін. Особливості стилю та режиму державного управління є предметом розгляду таких дослідників, як О. Василенко, Н. Васильєва, Р. Войтович, Н. Гончарук, О. Дармограй, О. Іваницька, М. Логунова, В. Малиновський, Л. Пермякова, О. Пухало, А. Решетніченко, С. Серьогін, А. Соколов та ін. Незважаючи на вагомі здобутки вітчизняних науковців у зазначеній царині, все ще залишаються прогалини в розумінні й тлумаченні базових чинників стилю та режиму в державному управлінні.

Метою даної статті є спроба виокремлення та систематизації чинників державотворення, що впливають на стиль та режим державного управління і формують собою основоположні категорії державного буття.

На наш погляд, першопричина різночитань та принципівих розбіжностей у тлумаченні фундаментальних державотворчих конструктів криється у схильності більшості дослідників до класичної “лінійної” методології, за якої



будь-яка наукова категорія або дефініція вимагає однозначного загальноновизнаного поняття й розуміння. Настав час переходу до іншої методології вивчення зазначених фундаментальних категорій суспільного буття – методології “розщеплення наукового конструкту”, за якої структурні й функціональні складові (чинники) фундаментальних категорій визначаються не в імперативному полі обов’язкового розуміння, тлумачення й змісту та перебігу існування протягом життєвого циклу, а в просторі “допустимого коридору відхилень”.

Проілюструємо запропонований методологічний підхід на прикладі такого загальновідомого державно-управлінського конструкту, як “Свобода”. Поняття свободи може включати низку розумінь, зокрема:

- свідоме самообмеження людини в інтересах суспільства (самопідкорення власного “Я” загальноновизнаним вимогам суспільної моралі);
- право вільного вибору власних дій, поєднане з високим рівнем особистої соціальної відповідальності (узгодження інтересів власного “Я” з загальносуспільними інтересами);
- право вільного вибору власних дій, поєднане з низьким рівнем особистої соціальної відповідальності (прагнення переважання інтересів власного “Я” над загальносуспільними інтересами);
- обмежений тільки страхом покарання волюнтаризм (самопідкорення власного “Я” встановленим “правилам гри” в суспільстві);
- відсутність будь-яких самообмежень, анархія (повне переважання інтересів власного “Я” над загальносуспільними інтересами).

Згідно з класичним підходом зазначені характеристики являють собою не зміст і сутність свободи, а її рівні або флуктуації (відхилення від “правильного” визначення). Проте в особистому сприйнятті окремих індивідів (а серед них можуть виявитися політичні лідери, державні діячі тощо) кожне з цих розумінь і є справжнім змістом свободи, а тому кожен з них, перебуваючи на вищих щаблях державної піраміди, щиро будуючи на власний розсуд “засноване на справжній свободі вільне суспільство” врешті-решт отримує принципово різний результат. При цьому очевидно, що дві перших позиції за їх домінування в суспільстві сприятимуть становленню демократичної держави, а три останніх – авторитарної. Тому мова має йтися не про єдине й однозначне трактування свободи, а про групування таких трактувань у допустимий коридор відхилень конструкту “Свобода” в контексті розуміння демократії або авторитаризму (рис. 1).

При цьому межа допустимості зазначеного коридору, яка й розділяє демократичну й авторитарну сутність процесів реалізації свободи, встановлюється на рівні балансу інтересів власного “Я” та інтересів суспільства (спільноти), де переважання власних інтересів під час виконання службових обов’язків державними службовцями формує авторитарну тенденцію, а переважання самообмеження (узгодження інтересів) – демократичну. Очевидним є й те, що в рамках одного “допустимого коридору відхилень” різне усвідомлення конструкту свободи за домінування тієї чи іншої парадигми його сприйняття, наприклад у державному управлінні, призводитиме на практиці до різних типів

авторитаризму чи демократії в різних країнах, хоча за зовнішніми ознаками, інституційним дизайном країни й виглядатимуть однаково.

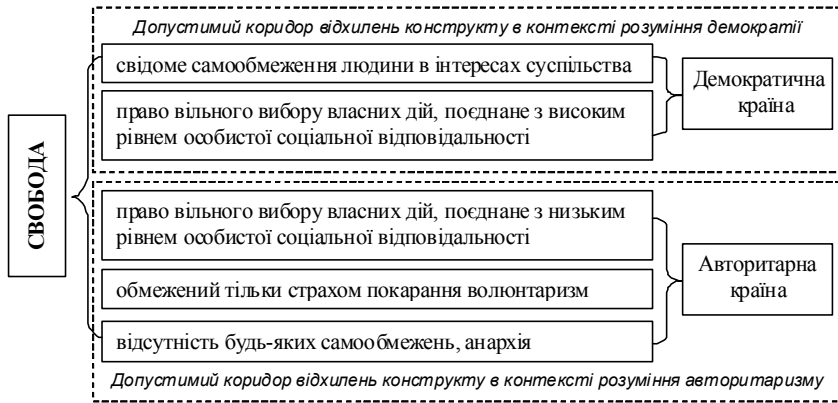


Рис. 1. Методологія “допустимого коридору відхилень” на прикладі конструкту “Свобода”

У рамках дослідження парадигми державного управління різними українськими науковцями аналізується сукупність основних конструктів державотворення, “принципів і правил (писаних і неписаних), які визначаються не лише регламентуючими документами, а й сукупністю норм, цінностей, зразків поведінки, які часто діють не тільки на свідомому, а й на неусвідомленому рівнях” [1]. Відтак, узагальнення таких найбільш всеосяжних конструктів державотворення, зроблене на підставі дослідження державно-управлінської думки як наукових основоположників, класиків, так і сучасних мислителів.

Від Перикла, Платона й Аристотеля, Гоббса, Руссо й Локка, Канта, Гегеля й Міля, Вебера, Тойнбі й Поппера до Даля, Хантингтона й Фукуями набір базових конструктів державотворення майже не змінюється. Він так само, як і тисячоліття тому має суто аксіологічний характер і за своєю сутністю розкриває сенс буття та призначення держави. До таких конструктів віднесемо Справедливість, Загальне благо, Добробут, Народовладдя, Безпеку, Свободу, Верховенство права, Правосвідомість, Стабільність і послідовність, Легітимність влади. Цей перелік не є вичерпним, але в усі епохи та часи, в усіх державах саме ці конструкти завжди лежали в основі і обґрунтування легітимності влади, і структурно-інституційної розбудови державного апарату, і державно-владних відносин у суспільстві в цілому. Однак стиль державного управління та його інституціоналізація у вигляді державного режиму кардинально відрізнялися залежно від ціннісного наповнення й суспільного розуміння кожного з цих конструктів у різних народів і держав в рамках “допустимого коридору відхилень”. При цьому, як зазначає Н. Васильєва, у сучасних умовах саме стиль управління має визначальний характер, оскільки “є важливою частиною процесів державного управління, спрямовуючи процеси

державотворення, розбудови громадянського суспільства в той чи інший бік. Від того, який стиль управління притаманний конкретному керівникові чи державному службовцю, залежить якість реформування суспільства, впровадження та реалізація державної політики, образ держави й самих службовців” [2, с. 46–47].

Спираючись на методологічні постулати В. Моммсена, викладені в роботі “Вік бюрократії” [8, с. 76–77], та розвинуті О. Радченком в монографії “Ціннісна система суспільства як механізм демократичного державотворення” [5, с. 248–254], спробуємо виокремити найбільш принципові (універсальні) чинники (засади) державотворення, характер наповнення яких і зумовлює ціннісне наповнення базових конструктів державотворення та формує в різні історичні періоди той чи інший тип держави, той чи інший державний лад і державновладний режим.

На наш погляд, до таких чинників можна віднести такі.

*Носій суверенітету*, його визначення та ідеологічне обґрунтування – в якості носія суверенітету (державності) виступає або одна людина (король, цар), або етнос (для мононаціональних держав-націй), або політична нація (народ) – для більшості сучасних демократичних держав. У першому випадку це може бути старійшина роду (в більш сучасному варіанті – “батько нації”) як найбільш мудрий і досвідчений представник етносу; монарх як “помазаник Божий”, представник Бога на землі або й власне Бог. У другому та третьому випадках єдиним носієм влади й суверенітету визнається народ як з певними обмеженнями (громадяни стародавніх Афін – виключно автохтонні чоловіки-члени народного ополчення; представники титульного етносу держав-націй, або певної раси (система апартеїду Південно-Африканської республіки першої половини ХХ ст.), так і фактично необмеженого характеру, коли носієм влади визнається будь-який громадянин країни, що досяг повноліття та не визнаний недієздатним легітимними правовими рішеннями.

*Рівень ідеологізації та тип політичної участі громадян* коливається від демократичного плюралізму з відносно невисоким рівнем політичної участі громадян до централізованого моноідеологізму – міфологічного (система “табу” первісного суспільства), релігійного (система клерикального або фундаменталістського суспільства), політичного (комунізм, фашизм) характеру з притаманною моноідеологізму значною включеністю громадян до політичної участі аж до включеності мобілізаційного типу, характерної тим же СРСР та нацистській Німеччині.

*Тип правової системи, місце і характер права в системі суспільних цінностей* варіюються залежно від двох взаємопов’язаних і взаємообумовлених чинників: суб’єктів формування правового поля та об’єктів підпорядкування правовим настановам суспільства. Тут на одному полюсі традиційно-консервативна держава, жорстка у правозастосуванні щодо своїх громадян і посадових осіб владних структур низового рівня, за якої “помісник Бога” або харизматичний Лідер держави перебуває “над правом” і може на власний розсуд формувати й трактувати правову систему. При цьому домінує правовий нігілізм, переважання політичної доцільності над правом, довільне трактування правових норм під поточні потреби влади, фактичне виведення за правове поле Лідера

держави та його найближчого оточення. На іншому полюсі – демократична правова держава, де інструментально-раціональний Закон, розроблений відповідно до позитивістських принципів, панує рівною мірою як над громадянами, так і над державним апаратом включно з найвищими посадовими особами.

*Побудова ієрархії владних структур* коливається від жорсткої авторитарно-командної централізації (з формуванням владних структур зверху вниз та їх підпорядкованістю знизу до верху) до децентралізованої та неконцентрованої територіальної організації публічної влади (з чітким розподілом компетенцій, повноважень і ресурсного забезпечення за принципом субсидіарності, коли формування влади відбувається демократично знизу вверх).

*Характер відносин та домовленостей усередині правлячої еліти* коливається від жорсткого централізму, однастайності, коли в суспільстві не допускається інакомислення та будь-яка критика волі лідера (при цьому квітнуть інтриги, жорстка конкурентність оточення за “доступ до тіла” політичного лідера, де попередні домовленості щодо найважливіших державотворчих рішень утаємничені від суспільства, кулуарні, розділені на публічну частину та приховану (значно більшу), що часто виходить за межі як політичних інтересів правлячих еліт, так і власне правового поля) до партнерсько-конкурентної поліархічності з відкритим і прозорим для суспільства ходом попередніх переговорів провідних політичних елітних угруповань, котрі відбуваються за участю ЗМІ та в умовах широкої публічної дискусії.

*Переважаючий архетип людини (громадянина)* характеризується переважанням як у цілому в суспільстві, так і особливо в апараті державних службовців носіїв гегемоністського архетипу (яким притаманні несприйняття інших точок зору та політичних альтернатив, гостре відчуття своєї етнічної, класової, релігійної або культурної приналежності, прагнення нав'язати всім власні цінності, норми, традиції), конфліктного архетипу (яким притаманні схильність до “пошуку ворогів”, готовність боротися до повної перемоги над своїми політичними опонентами, нездатність іти на поступки, незадоволеність діями влади за надвисоких очікувань від неї) та плюралістичний психотип людини (якому властиві визнання за іншими прав на власні права та свободи, власну думку, власну систему цінностей, схильність до толерантності та консенсусу, пошуку раціонально-оптимальних шляхів суспільного розвитку).

*Легітимність політичної системи* (влади, держави) коливається в межах коридору “віра” – “довіра”, де віра може бути як афективна безсумнівна міфологічно-релігійного кшталту, так і суто емоційна персоналізована (у національного ватажка-героя); довіра ж носить цілераціональний характер і виступає для кожного громадянина персональним предметом суспільного договору або “позиковим політичним капіталом” [7, с. 81], який отримують державні діячі в ході виборів задля подальшої реалізації інтересів суспільства, конкретизованих у їх передвиборчих програмах.

*Глава держави як тип політичного панування та джерело владного авторитету очільника держави* може варіюватися від Бога (Бог – очільник держави в Японії), традиції (спадкова влада монархів), харизматичної віри в

надзвичайні здібності політичного лідера (ватажки національно-визвольних та революційних рухів, що здобували незалежність та очолювали державу, наприклад Ян Гус, Нельсон Мандела, Фідель Кастро) до правової процедури (обрання Президента в ході всенародного голосування).

*Ступінь однорідності влади*, за якої державно-владна еліта може виступати як абсолютно гомогенне угруповання (що має вирішальний вплив на довгострокову послідовність, стабільність і передбачуваність державної влади), або дуально-гомогенна структура (позасистемно-опозиційного типу, коли дві гомогенні елітні групи суспільства не поділяють бачення стратегічних цінностей розвитку держави (приклад: протистояння Півдня та Півночі) та структурно-консенсусного типу: класична двопартійна система); представляти собою фрагментовані групи впливу без домінантів (що призводить до частоті зміни як владних еліт, так і державного курсу в цілому), або консолідовані багаточисельні організації громадянського суспільства, що чинять тиск на владу, борються за владу й беруть участь у державному управлінні як безпосередньо, так і опосередковано через інститут лобізму (поліархія Р. Дала).

Наведені вище універсальні чинники державотворення також не претендують на вичерпний характер і можуть бути піддані ранжуванню, наприклад відповідно до такого критерію, як рівень впливу на державотворчі процеси в суспільстві. Зокрема, пропонується авторська класифікація на фундаментальні, інституційні, операційні та інструментальні чинники державотворення.

Фундаментальні чинники (засади) державотворення є найбільш стійкими та незмінними протягом тривалого історичного часу. Вони несуть ціннісний характер, відображають ментально-психологічні архетипи суспільства і обумовлюють національну специфіку державотворення та державного управління в кожній країні.

Інституційні чинники (засади) державотворення є довготривалими (піддаються змінам в періоди формаційних перетворень, революцій або масштабних реформ) та системоутворюючими. Вони обумовлюють структурно-функціональну побудову державно-управлінського апарату, територіальну організацію влади та інституційний дизайн державної влади.

Операціональні чинники (засади) змінюються з кожною новою хвилею модернізації держави й суспільства. Вони сприяють операціоналізації та оптимізації державотворення, формують триєдину систему владних відносин: власне владних відносин між рівнями, гілками та інституціями державної влади; суспільно-владних відносин між державою, її органами та суспільством; індивідуально-владних відносин між громадянином і державою.

Інструментальні чинники (засади) державотворення є поточно-плинними, змінюються під кожного домінуючого суб'єкта влади (напр. очільника держави, губернатора тощо) обумовлюють національно-регіональну специфіку державно-управлінської діяльності та стиль державного управління. Запропонована система концептів і чинників державотворення доповнює та розширює усталену в науці державного управління точку зору, згідно з якою основними елементами державотворення (державно-управлінського процесу), "які можуть виконуватися

в різних комбінаціях та послідовності на різних етапах становлення і розвитку держави, є: визначення форми державного правління; визначення державного режиму та державного устрою; визначення основних цілей і функцій держави, їх пріоритетності; розподіл повноважень між вищими органами державної влади (між гілками влади); визначення стратегії розвитку держави; визначення структури та функцій органів державної влади; розроблення та реалізація державної політики за основними напрямками діяльності держави” [3, с. 164].

У схематичному вигляді структура взаємозв’язків базових конструктів та універсальних чинників державотворення наведена на рис. 2.

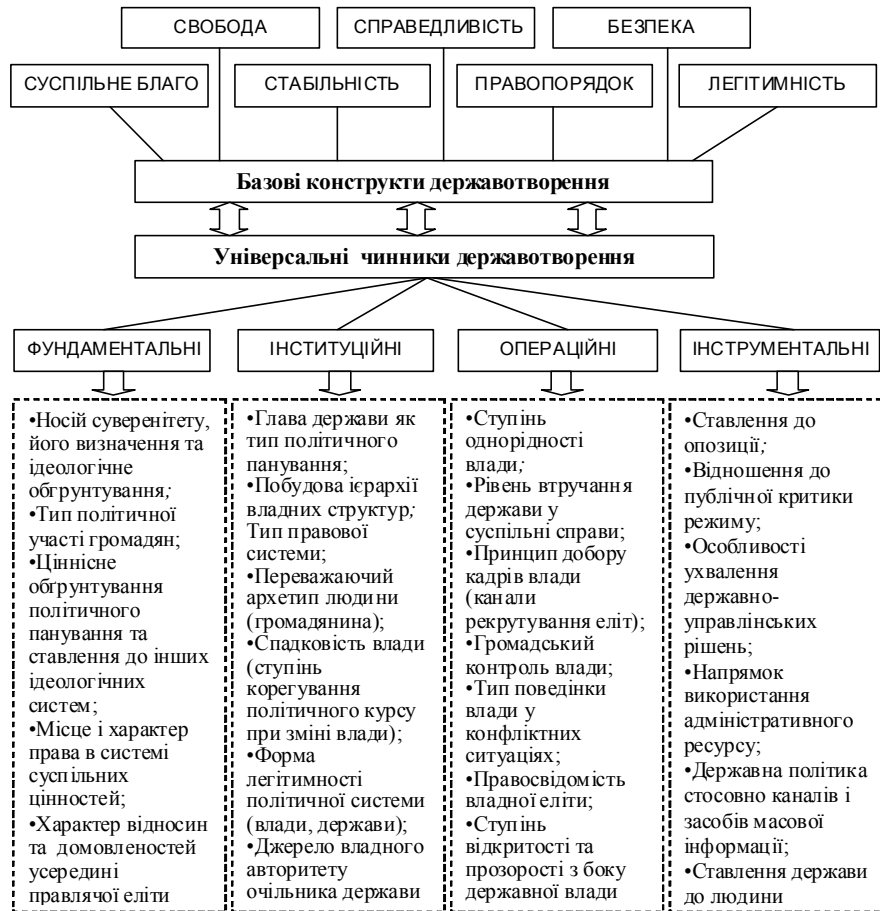


Рис. 2. Структура взаємозв’язків базових конструктів та універсальних чинників державотворення

При цьому саме універсальні чинники формують аксіологічно-операційний зміст, сутність, розуміння та специфіку відтворення в державному управлінні як процесі суспільно організованої життєдіяльності людства.

Проведене дослідження надає теоретико-методологічне підґрунтя для впорядкування наукового знання в галузі державного управління через виокремлення базових конструктів та універсальних чинників державотворення, які визначальним чином впливають на формування того чи іншого державного устрою, типу, режиму й форми державного правління, стилю та форм здійснення державного управління, формування та реалізацію державної політики тощо.

Література:

1. *Василенко О. М.* Парадигма державного управління / О. М. Василенко // Держава та регіони : зб. наук. пр. – 2011. – № 3. – (Серія “Державне управління”). – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Dtr\\_du/2011\\_3/files/DU311\\_01.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_du/2011_3/files/DU311_01.pdf)
2. *Васильєва Н. В.* Стиль управління, як умова підвищення ефективності розвитку державної служби / Н. В. Васильєва // Наук. вісник АМУ : зб. наук. пр. – 2010. – Вип. 4. – К. : АМУ, 2010. – С. 42–47. – (Серія “Управління”).
3. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – .  
Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співгол.), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с.
4. Конструкт // Новейший философский словарь, 2009. – Режим доступа : [http://dic.academic.ru/dic.nsf/dic\\_new\\_philosophy/613/КОНСТРУКТ](http://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_new_philosophy/613/КОНСТРУКТ).
5. *Радченко О. В.* Ціннісна система суспільства як механізм демократичного державотворення : монографія / О. Радченко. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2009. – 380 с.
6. Сучасний виборчий PR. – 2 вид., доп. й перероб. / кол. авт. ; кер. авт. кол. В. В. Лісничий. – К. : Професіонал, 2004. – 512 с.
7. *Bourdieu P.* The Forms of Capital / P. Bourdieu // Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education / Ed. by J. G. Richardson. – N. Y. : Greenwood, 1985. – 248 p.
8. *Mommsen W. J.* The Age of Bureaucracy. Perspectives on the Political Sociology of Max Weber / W. J. Mommsen. – Oxford : Hamish Hamilton, 1974. – 124 p.

*Надійшла до редколегії 06.03.2013 р.*

О. В. КАХОВСЬКА

## **ЕВОЛЮЦІЯ КОНЦЕПЦІЇ СОЦІАЛЬНОСТІ ЯК РЕЗУЛЬТАТ ФУНКЦІОНУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ**

*Розглянуто особливості еволюції підходів до концепції “соціальності” в суспільному співжитті, оцінено основні витoki, які її формували, запропоновано бачення сутності терміну як результат функціонування соціальної держави.*

**Ключові слова:** соціальність, підходи, історичний контекст, оцінка, ознаки, концепція, соціальна держава, результат, домінанта.

*The features of the evolution of approaches to the concept of “sociality” in social coexistence are considered, major sources which have formed it over the foreseeable historical period are estimated, and its nature as a result of a social state is offered.*

**Key words:** sociality, approaches, historical context, evaluation, features, concept, social state, result, dominant.

Сьогодні в Україні продовжується здійснення глибоких економічних і соціальних змін, пов’язаних із загальними процесами світового розвитку щодо переосмислення місця людини в цивілізаційному просторі. Людина і її суспільний стан є втіленням усього соціального, що нагромадилося за певний термін часу і змінюється відповідно до змін суспільного середовища. Можна з достатньою мірою ймовірності стверджувати, що поняття “соціальне” охоплює економічні, соціальні, моральні, правові, політичні, психологічні та всі інші виміри складного життя суспільства. У силу неоднорідності розвитку країн світової спільноти сформувалися різні моделі ринкової економіки із соціальною орієнтацією. Подібне різноманіття вирішення соціальних аспектів розвитку обумовили актуальність їх дослідження і, як наслідок, визначення цивілізаційних засад суспільної динаміки.

Зважаючи на значимість проблеми забезпечення соціальності в суспільному розвитку в умовах дії ринкового механізму господарювання, українські вчені надали ряд напрацювань щодо визначення змісту соціальної зорієнтованості економіки, механізму її соціалізації та шляхів їх забезпечення на національних теренах. Використовуючи надбання світової науки та результати наукових досліджень радянського періоду такі вітчизняні учені, як О. Алімов, О. Амоша, В. Бесєдін, Д. Богиня, Б. Буркинський, А. Гальчинський, З. Галушка, П. Гайдуцький, В. Гесць, М. Герасимчук, О. Головніна, А. Гриценко, В. Гришкін, В. Голіков, В. Новіков, В. Онікієнко, Ю. Пахомов, М. Соколик, Л. Тимошенко, М. Чумаченко та інші аргументували в теоретико-методологічному контексті особливості розбудови соціальної держави українського зразка. На жаль, їх розробки недостатньо враховуються під час прийняття законодавчих актів та управлінських рішень, що



засвідчує масштабна бідність і відторгнення значної частки населення від участі в усьому розмаїтті суспільного життя і отриманні певних суспільних благ. Усе це створює передумови для нового витка переосмислення сутності “соціальності”.

Надзвичайної актуальності набувають ті аспекти рішень проблеми справедливого суспільного устрою, змістом яких є не стільки абстрактні добробутні підходи, скільки реальна прагматика врахування життєвих інтересів конкретного індивіду як людини в розмаїтті її соціальних, політичних, економічних, соціальних, національних зв’язків з іншими людьми в суспільстві. До таких проблемних питань відноситься тлумачення категорії “соціальність” і звісно його реалізація в заходах управлінських структур.

Метою статті є розкриття еволюції науково-практичної думки в контексті сходження до вершин соціальної держави, основним продуктом діяльності якої є забезпечення соціальності в суспільному розвитку.

Людина є соціальною істотою, яка живе і діє в суспільстві. Залучення людини до тої чи іншої спільноти формує її як особливу істоту і піднімає над природно-тваринним світом. Можна стверджувати, що як окрема людина, так і суспільство не є існуючими нарізно статичними категоріями. Нерозривність людини й суспільства потребує порозуміння змісту останнього як процесу розгортання в часі і просторі прогресуючої людської життєдіяльності.

За формулою, яка ввійшла в підручники із соціальної філософії в розширеному контексті, суспільство ідентифікується з “...конкретно-історичним засобом або формою самоорганізації людей та їх спільнот з приводу збалансованої реалізації особистісних потреб, спільних інтересів і суспільних ідеалів” [10, с. 6].

Сукупна діяльність людей сприяє формуванню й генерації нових об’єктивних історичних обставин, які закономірно визначають потенціал майбутнього розвитку людей. Мабуть, не потрібно доказів для того, щоби визначити суспільне єднання процесом творення і розвитку людиною соціальних умов власного життя. І в цьому процесі закономірно розвивається і сама людина, набувають більш широкого спектру її можливості, вдосконалюються здібності і навички. У контексті висловленого не можна ставити під сумнів, на наш погляд, аксіоматичне положення, за яким люди і їх соціальний стан є продуктом того суспільства, яке вони створювали і створюють власними усвідомленими чи то підсвідомими діями. Саме людина підпорядковує розвиток суспільства цілям свого відтворення, задоволення власних потреб та інтересів. Тільки людина виступає центром і носієм розвитку суспільства. Відомо, що людина існує одночасно і як індивід, і як член певної групи, і як абонент суспільства разом з іншими і їхніми та своїми власними потребами, інтересами, цілями та справами. За такого сприйняття людини у спільноті органічно поєднуються поняття людини й суспільства, індивідуального й соціального.

Виходить, що осмислити логіку загальноцивілізаційних трансформацій можна виключно крізь призму еволюції суспільства й людини, а слідом і соціальності, яка була і буде центром цивілізаційної перспективи.

Динаміка формування спільнот зокрема, і суспільств у цілому розмежовує їх просторово-часові інваріанти, які в принципі дозволяють їх порозуміти і виокремити соціальні перетворення, тенденції і результати соціальної ходи.

Якщо не дотримуватися хронологічних вимог, а керуватися тільки певними фіксаціями еволюції людини щодо сумісної діяльності та життєустрою, то можна виокремити такі фіксації суспільної динаміки щодо прояву змісту соціальності.

Нехай і примітивною, але функціонально важливою формою організації людського співіснування спочатку було первіснообщинне людське стадо (праобщина), а потім родова община та сусідська або селянська община. Основою праобщини було об'єднання людей на підґрунті кровних зв'язків. Люди в таких спільнотах мали загальну власність і здійснювали рівномірний розподіл засобів до життя. У дещо вищій формі усупільнення, а саме родовій общині, роди вже поєднувалися в племена на основі групових шлюбних зв'язків. Будь-яких привілеїв у спільноті такого характеру в початковій фазі суспільного устрою не мав ніхто.

Приведений опис формування і функціонування суспільства в цілому і окремих індивідів в його межах наштовхує на певні ідилії. Виникає уявлення, що суспільство прагне до рівноваги й перебуває в рівновазі. Зрозуміло, невеликі коливання можливі, але в цілому суспільство перебуває у стані спокою. Усі складові суспільства нібито згармонізовані. Індивіди орієнтуються на одні і ті ж норми, завдяки однаковій для всіх соціалізації, інтегровані в спільноту, наслідують одні цінності й виконують приписані їм ролі. Якщо не вдаватися до оцінки рівності розподілу благ щодо задоволення потреб, то перші прояви соціальності можна кваліфікувати як солідарну діяльність людей, їх об'єднання із залежністю один від одного і їх поєднання в задоволенні потреб.

І, що головне, в цьому примітивному, але загальносоціальному поєднанні людей поза межами розгляду не слід облишати появу суспільних відносин, які складаються у процесі життєдіяльності й базуються на індивідуально-соціальних засадах. Суб'єктами суспільних відносин є індивіди та соціальні спільноті. Індивід ніколи не перестане бути самим собою, до якої б спільноті він не входив. Водночас людина у своїй діяльності відбиває вимоги конкретного соціального оточення. Суспільне спілкування лише тоді задовольняє людину, коли індивідуальні і соціальні інтереси та потреби постають в якості внутрішньомотивованих. Суспільні відносини формуються під впливом діяльності і постають у більшості випадків як протилежність їй. І, якщо йти далі, то єдність і боротьба суспільних відносин і діяльності визначає характер суспільно-історичного процесу. А історичне життя є процесом постійного виникнення й вирішення суперечностей у суспільних відносинах.

Так, з часом життя родової общини набуло суттєвих змін. Причому зміни були такі різкі (започатковано поділ праці, залучення полонених як робочої сили), що родова община розпалася. Її місце зайняла селянська родина з патріархальним (матріальхальним) устроєм. Але зміни стосувалися не лише форми і структури общини. На теренах цієї спільноти були реалізовані нехай і в початково-примітивному вигляді можливості створення додаткового продукту, які розділили інтереси сімей і

дозволили деяким із них нагромадити знаряддя праці, запаси товарів і, більше того, стати власниками відокремлених від общини земельних наділів та рабської сили.

Англійський філософ Д. Г'юм з цього приводу наголошував, що "...немає нічого очевиднішого, ніж те, що люди до значної міри керуються власними інтересами..." і далі "...оскільки усім людям до певної міри властива ця слабкість, то звідси з необхідністю випливає, що порушення справедливості повинні траплятися дуже часто в суспільстві..." [2, с. 473]. За таких суспільних чеснот реальністю стали соціальна неоднорідність суспільства та майнова нерівність членів спільноти. Весь хід суспільно-історичного розвитку засвідчує тільки те, що сам по собі без будь-якого втручання рух суспільства до соціальної однорідності не відбувається.

Саме такою досить суперечливою вбачається соціальна реальність як продукт суб'єктивної взаємодії індивідів і разом з тим об'єктивне надіндивідне утворення. Із сукупної діяльності індивідів з тою чи іншою швидкістю формуються нові об'єктивні історичні обставини, які визначають зміни в суспільних відносинах в аспекті збалансування ступеня задоволення індивідуальних і суспільних потреб. Такий контекст несе в собі риси протоцивілізаційних зрушень, які проходять через ряд поколінь і змінюють структуру суспільства, не змінюючи при цьому природу індивіду.

Якісно новою організацією, здатною зберегти і забезпечити життя суспільства як цілісного організму, стала держава. Розвиток суспільної системи із започаткуванням держави, а головне з виділенням окремо функціонуючого інституту управління, був поставлений у залежність від змісту відносин і зв'язків в ній щодо формування і реалізації потенцій забезпечення цільової спрямованості діяльності і суспільного буття членів суспільства. А оскільки йдеться про свідоме управління, то виникає питання щодо співвідношення цілей окремих індивідуумів, їх спільноти і системи управління, тобто держави. З цього погляду стає зрозумілим, що спрямованість і суспільна результативність організаційної чи то організаційно-управлінської діяльності визначається місією держави в цілому й у конкретному суспільстві зокрема.

Розмірковуючи сьогодні щодо призначення держави, ми прагнемо надати те чи інше обґрунтування, задовольняючись, безумовно, сучасними підходами, інформаційними джерелами і історичною практикою. Вихідний емпіричний матеріал нам дають давно прийняті правові акти та результати функціонування порівняно розвинених держав. В якості передумови приймається теза, що на основі дослідження проявів і характеру суспільної спрямованості дій держави в доступній до дослідження фазі суспільно-історичного розвитку можна, керуючись інструментарієм вибіркового методу, визначитися з призначенням держави взагалі і мірою прояву в її діях соціальності. У той же час нехай і нечисленні, але доступні дані засвідчують про суттєві відмінності не то, що в проявах, а і взагалі у сприйнятті параметрів соціальності в державному будівництві на різних ступенях розвитку.

Виявлення сутності держави – це визначальний момент формування в ній соціальності. Розкриття сутності держави відбувається через низку характеристик щодо

її прагнення матеріалізувати в території і населенні ідею досконалості суспільного життя. Держава не може бути пристосованою для потреб певної кількості людей, а в обов'язковому порядку для більш-менш переважної кількості членів спільноти.

По-різному сьогодні сприймаються праобрази тих давніх держав, які були сформовані людськими осередками у Близькій Азії і Східному Середземномор'ї, Індокитаї, Центральній Америці, південному сході Європи і реалізували у відповідності з можливостями своє суспільне призначення. Принципово відмінно можна оцінювати цивілізаційність подібних державних устроїв, але час доніс до нас їх ідентифікацію з “золотим віком”, “первісним комунізмом” тощо [1, с. 254]. Уся глибина питання щодо призначення держави, мабуть, не полягає в досягненні нею такої організації, яка спроможна задовольняти лише первинні потреби індивідуумів, а в затвердженні ланцюга “індивід-суспільство-держави” здатного до генерування не примітивного, а реального, прогресуючого суспільного розвитку.

Витоки формування соціального призначення держави вміщуються у філософських працях давніх мислителів і вчених до нашої ери і видатних дослідників цієї проблеми вже за нової ери.

За баченням давньогрецьких мислителів, “... держава з'являється ... заради благодатного життя, з метою досконалості і самодостатнього існування” [6, с. 234 – 235]. Вивчення філософської та й наявної художньої літератури дозволяє стверджувати, що гуманістичний сенс держави не був облишений осторонь їх тематики до XIV – XVI ст., але переводився з точки зору впровадження із землі на небеса.

Примітив життя і нерозвиненість суспільства стали базою продукування відповідних уявлень щодо призначення держави. Наприкінці XVII ст. сільськогосподарська техносфера почала замінюватися індустріальною, що природно вимагало нових форм соціальної організації. До певної міри ейфорія капіталізмом сприяла формуванню нових доктрин соціального устрою шляхом посилення тези щодо соціального призначення держави. Але, як того і слід було очікувати, суспільні негаразди, пов'язані з функціонуванням ринково налаштованих продуцентів, розкололи суспільство на групи, які прагнули нібито одного, а саме поліпшення добробуту, але на принципово різних засадах. Щодо напрямку, пов'язаного з забезпеченням гармонічного розвитку на підґрунті капіталізму, то він, власне, відтворював повернення до абстрактної теорії. Вивчення фахових видань монографічного і періодичного характеру надає підстави стверджувати, що теоретичні розробки XIV – XIX ст. щодо соціальності і її забезпечення випереджували реальний стан і зміни суспільства.

Уже наприкінці XIX ст., а особливо в XX ст. після кризи 1929 – 1933 рр., пошуки і обґрунтування шляху суспільного розвитку з соціальним підтекстом вагомо активізувалися. У розвиток цих і наступних здобутків представники різних наукових шкіл тільки впродовж другої половини XX ст. запропонували різноманіття форм “конвергенції капіталізму” в державу соціального достатку. При цьому в сучасному світі більшість суспільств тяжіє до помірного колективізму. Але їх соціальна спроможність між тим не визначається суто тяжінням до соціалізованого колективістського суспільства, а набором зовсім інших чинників, пов'язаних з

організаційно-інституційним супроводом подібного устрою. Серед них особливої уваги заслуговує формула “соціальної держави” запропонована в XIX ст. німецьким державознавцем і економістом Лоренцом фон Штейном, який звів її сутність до “...зобов’язання підтримувати абсолютну рівність у правах для всіх суспільних класів, для окремої самовизначеної особистості, завдяки своїй владі. Вона зобов’язана сприяти економічному і суспільному прогресу всіх своїх громадян, оскільки, урешті-решт, розвиток одного виступає умовою розвитку другого, і саме в цьому змісті мова йде про соціальну державу...” [11, с. 584].

У процесі соціогенезу розуміння сутності соціальної держави не стало однозначним і загально визнаним. Для опису її природи до останнього часу використовувався досить широкий лексичний діапазон. Це підкреслює погляд на категорію “соціальна” як на складне системне утворення з багатоманітними характеристиками, кожна з яких хоч і відображає суттєві його сторони в розкритті змісту, але не є всеохопною. Невпорядкований набір характеристик “соціальності”, сформований на початку XX ст. на підставі розробок наукової думки, не набув форми методологічної конструкції і не сприймався в подальшому як набір незмінних постулатів. Це природно, оскільки змінювалося поле економічної діяльності, в якому з тою чи іншою силою тяжіння один до іншого поєднувалися соціальні, економічні, політичні, психологічні, духовні і інші аспекти забезпечення розвитку. До того ж, перетворення, які проходили в економічних системах країн світової спільноти у XX ст., визначили і спрямованість еволюції теоретичної думки щодо “соціальності”.

Треба підкреслити, що генеза підходів до тлумачення соціальності в силу вимог часу схилилася як до вихолощеної її сутності через зведення її характеристик прояву до “...відносин щодо господарських явищ...” [12, с. 104], “...взаємодії двох або більшої кількості індивідів...” [9, с. 97, 98], “...упорядкованого сумісного життя людей...” [13, с. 90], “...поєднання ланцюгом поділу праці...” [7, с. 43], так і деякого змістовного наповнення, а саме “...об’єктивованого гетерогенного відношення...” [8, с. 446], “...розподілу створених споживчих вартостей...” [5, с. 37], “...гідного життя в соціумі...” [3, с. 30], “...змiнами, пов’язаними зі зростанням диференціації й інтеграції...” [4, с. 6]. На наш погляд, усі вони складають першооснову соціальності, але аж ніяк не соціальність як певний результат функціонування держави соціального спрямування. Якщо звернутися до вищеприведених розрізаних характеристик соціальності, то з’являється враження, що відтворення її компонентів полягає у площині таких фундаментальних категорій, як праця і її результати, власність на фактори виробництва, трудовий внесок і винагорода, потреба і її задоволення тощо. З урахуванням цих вихідних елементів у зародженні соціальності вона постає не інакше як системна характеристика, а то й інтегральний ефект безпосередньої чи то опосередкованої взаємодії людей у процесі продуктивної діяльності зі створення вартостей для задоволення індивідуальних і суспільних потреб. Можна навіть стверджувати, що соціальність є результатом організації сумісної діяльності і до певної міри проявом справедливості в суспільстві.

Соціальність з переходом у систему координат соціальної держави, стає результатом і домінантою її дій із забезпечення власного соціального призначення.

Соціальність зумовлюється взаємозв'язком між нерівними у вихідному стані, а тому взаємозалежними індивідуумами, які потрібні один одному для досягнення індивідуальних цілей через спільні. Заснована на засадах нерівності сумісна діяльність вимагає забезпечення за її результатами та його розподілом хоча б приблизної відповідності здібностям людини та її вкладу. Це надзвичайно складна і разом з тим надзвичайно важлива в контексті забезпечення соціальної інтеграції соціально-економічна і політична проблема. Нехтування нею і підтримування через недосконалий розподіл дохідної нерівності призводить до масштабної бідності і спричиняє соціальне напруження. Слід підкреслити і той факт, що запроваджувані державою заходи щодо вирівнювання доходів через соціальні трансферти не є проявом соціальності, а лише намаганнями в її істинному напрямку.

Отже, разом з розвитком суспільства по-різному проявляється і нівелюється соціальна неоднорідність. У примітивних спільнотах, які ідентифікують з паростами комунітарності, прояв майнової і дохідної нерівності, якщо і мав місце, то був незначний. Природно, що соціальність як процес приведення нерівності до прийнятних норм у них не віднайшов якихось чітко зафіксованих форм. З розвитком суспільства відносини нерівності набувають чітко виражених форм і всі факти соціального життя ніби пропитуються характером гетерогенності.

Потрібно визнати, що соціальність є дійсно тим результатом, який реально опосередковує всі суспільні явища з приведенням дохідної і майнової нерівності до прийнятного знаменника, а тому виступає вирішальною характеристикою при розпізнаванні міри соціальної спрямованості держави. Більш того, сприйняття соціальності результатом і домінантою дій соціальної держави відводить від відносин антагонізму між суб'єктами економіки і логічно набуває характеру константи, яка має місце у всі моменти прояву і існування соціального на різних етапах суспільного розвитку і не зникне в перспективі.

Викладене має винятково важливе значення в порозумінні логіки цивілізаційного процесу, державних моделей втілення соціальної справедливості в різних країнах і реаліях надання соціальним процесам на національних теренах домінуючого характеру.

#### Література:

1. Асмус В. Античная философия / В. Асмус. – М. : Высшая школа, 1976. – 544 с.
2. Г'юм Д. Трактат про людську природу: Спроба запровадження експериментального методу міркувань про об'єкти моралі / Д. Г'юм. – К. : ВД "Весвіт", 2003. – 552 с.
3. Гришкін В. О. Соціалізація економіки України: теорія, методологія, перспективи : монографія / В. О. Гришкін. – Дніпропетр. : Пороги, 2005. – 498 с.
4. Елиас Н. О процессе цивилизации. Социогенетические и психогенетические исследования / Н. Елиас. – М. ; СПб. : Университетская книга, 2001. – .  
Т. 1. Изменения в поведении высшего слоя мирян в странах Запада. – 332 с.
5. Иванов В. Н. Инновационные социальные технологии государственного и муниципального управления / В. Н. Иванов, В. И. Патрушев ; 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ЗАО "Издательство "Экономика", 2001. – 327 с.

6. Мир философии: Книга для чтения. – в 2-х ч. – М. : Политиздат, 1991. – Ч. 2. – 567 с.
7. Родбертус-Ягецов К. Сочинения: Вып. 1 : К освещению социального вопроса. 2 и 3 письма / К. Родбертус-Ягецов ; пер. с нем. – СПб., 1905. – 245 с.
8. Солнцев С. И. Общественные классы / С. И. Солнцев. – М. : Астрель, 2008. – 635 с.
9. Сорокин П. А. Система социологии / П. А. Сорокин. – М. : Астрель, 2008. – 1008 с.
10. Таран В. О. Соціальна філософія : навч. посіб. / В. О. Таран, В. М. Зотов, Н. О. Резанова. – К. : ЦУЛ, 2009. – 272 с.
11. Штейн Л. фон. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии / Л. фон Штейн. – СПб. : А. С. Гиероглифов, 1874. – 674 с.
12. Amonn A. Objekt und Grundbegriffe der theoretischen National Ökonomie / A. Amonn. – Wien – Leipzig, 1911. – 479 s.
13. Stammler R. Wirtschaft und Rechtnach der materialistischen Geschichtsauffassung. Einesozialphil. Untersuchung. / R. Stammler. – Leipzig, 1896. – 543 s.

*Надійшла до редколегії 08.10.2013 р.*

УДК 331.103.244 (075.8)

*П. С. КЛИМУШИН*

## **УПРАВЛІННЯ ПРОЕКТАМИ ЯК МЕТОДОЛОГІЯ ЕФЕКТИВНОГО ВПРОВАДЖЕННЯ ІННОВАЦІЙ**

*Показано необхідність адаптації методології проектного менеджменту до теорії українського державного управління для забезпечення проектно-інноваційного розвитку регіонів. Удосконалено освітній механізм упровадження методології управління проектами в систему магістерської програми підготовки державних службовців.*

**Ключові слова:** *управління проектами, методологія проектного менеджменту, проектно орієнтований підхід, інновації.*

*The necessity of adaptation of methodology of project management is rotined to the theory of Ukrainian state administration for providing project-innovative to development of regions. The educational mechanism of introduction of methodology of management projects is improved in the system of the master's degree program of preparation of civil servants.*

**Key words:** *management, methodology of project management, projects, project-oriented approach, innovations.*

Досвід розвинутих передових країн довів, що єдиною ефективною методологією впровадження інновацій є методологія управління проектами. Управління проектами – це технологія ефективного планування інвестицій, розроблення інноваційного продукту або послуги, забезпечення конкурентних переваг, прозорості процесів управління, а також підвищення результативності та ефективності публічного адміністрування з метою задоволення очікувань громадян.

У період кризи інноваційні проекти – це єдиний інструментарій виживання. Криза примушує думати про зміни. А застосування сучасних методів управління проектами – це найкращий, перевірений практикою спосіб швидкого, прозорого, економічно ефективного і результативного здійснення змін. Тому сьогодні у світі існує велика армія фахівців з управління проектами, для яких ця праця є професійним видом діяльності.

На основі методології управління проектами можна розробляти проекти щодо будь-яких сфер державного управління. У політичній сфері – це проекти законодавства та правового регулювання, удосконалення інституту влади тощо. В економічній – реформування та створення нових підприємств; проекти розвитку паливно-енергетичних систем; створення екологічних систем регіонів; проекти демонополізації, розвитку приватного сектора; проекти оздоровлення фінансової системи тощо. У соціальній сфері – проекти страхування та соціального забезпечення, проекти забезпечення житлом, пенсійні проекти. Не менш важливими є освітні проекти, проекти охорони здоров'я та медичного обслуговування, проекти подолання технологічної відсталості та багато інших [1; 8].

Таким чином, сфера державного управління є однією з пріоритетних щодо використання методів і прийомів проектного менеджменту.

Розробці практичних рекомендацій щодо управління конкретними проектами присвячено багато праць вітчизняних, закордонних науковців і дослідників. Значний вклад знань з питання управління проектами міститься в дослідженнях міжнародних фінансових організацій (Світовий банк, Європейський банк реконструкції та розвитку), спеціалізованих професійних організацій, що об'єднують фахівців з даного питання (Міжнародна асоціація з управління проектами, професійні національні асоціації з управління проектами різних країн тощо). Найбільшу зацікавленість представляють праці таких фахівців, як С. Бушуєва, Д. Герда, С. Дзюба, І. Мазура, П. Мартіна, О. Медведєвої, Н. Ольдерогте, О. Россошанської, Г. Тарасюк, К. Тейт, А. Товба, Г. Цинеса, В. Шапіра та ін. У більшості праць з управління проектами це питання вивчається та досліджується в аспекті управління бізнес-проектами у сфері бізнесу, вирішення певних бізнес-завдань.

Використання проектного підходу в органах державного управління та місцевого самоврядування було запропоновано рядом авторів, серед яких варто відзначити праці подані в працях Т. Безверхнюк, Н. Бушуєвої, В. Морозова, В. Полишакова, В. Рача, А. Рибак, Ю. Теслі, О. Федорчак, Ю. Шарова та ін.



Проте практика використання методології управління проектами у сфері державного управління є недостатньою і сьогодні набуває особливої актуальності запровадження комплексу механізмів, дій, засобів, інструментів проектного менеджменту в систему державного управління.

Метою статті є вдосконалення освітнього механізму впровадження методології управління проектами в систему магістерської програми підготовки державних службовців.

Проект реалізують для впровадження інновацій, які розв'язують проблеми конкретної соціально-економічної системи. Але його результат, крім цієї системи, зачіпає інтереси й інших систем, яких сукупно визначають зацікавленими сторонами проекту. Тому дуже важливо, щоб вигоди, які будуть отримані від нього, були гармонізовані з інтересами всіх зацікавлених сторін. Інновації неможливо втілювати без урахування їхньої унікальності й неповторності. Для цього необхідно реалізовувати специфічну діяльність, яка потребує спеціального планування послідовності взаємозалежних подій, що, у свою чергу, здійснюються в унікальних неповторних умовах.

Таким чином, проект – це тимчасова діяльність, спеціально спланована для унікальних неповторних умов, тобто послідовність взаємозалежних подій з упровадження інновації для створення цінності, яка визначається гармонізованою вигодою для всіх зацікавлених сторін завдяки унікальній властивості продукту проекту (матеріального об'єкта або послуги з унікальними властивостями), що реалізується в рамках досягнення місії соціально-економічної системи та за умов невизначеності, установлених обмежень щодо часу, ресурсів і наявних особливостей експлуатації продукту проекту [5, с. 20–21].

У класичному розумінні проекту властиві такі відмітні ознаки: унікальність, тимчасовість, обмеженість ресурсів, разовість, невизначеність [6, с. 45–49]. Проект є тривалим процесом, а запровадження зазначених процедур та ефективність самого проекту значною мірою залежать від якості процесу управління проектом на всіх його етапах: ініціалізація проекту (визначення концепції), планування і розробка, реалізація виконання, отримання результату та ефекту. Управління проектом розглядається як управлінський процес реалізації певного проекту на всіх його етапах, який складається з комплексу механізмів, дій, засобів, інструментів.

Управління проектами – це методологія організації, планування, керівництва, координації трудових, фінансових і матеріально-технічних ресурсів, що спрямована на ефективне досягнення цілей проекту і наперед визначених результатів зі складу та обсягів робіт, вартості, часу, якості шляхом застосування сучасних методів, техніки та технології управління [7]. Методологічною основою проектного менеджменту слід вважати теорію сітьового моделювання. Теорія сітьового моделювання дозволяє виконати розбивку всього комплексу на окремі дрібні роботи, визначити їх тривалість та потрібні ресурси. Це можна зробити кількома методами, найбільш популярними з яких є діаграма Ганта та сітьовий графік виконання робіт.

Управління проектами є синтетичним видом діяльності і використовує знання інших галузей знань. Серед них можна виділити три групи галузей знань:

– управлінські знання, які стосуються планування, організації, виконання контролю, статистики, логістики, прогнозування;

– прикладні знання, що описують наочну область проекту, ці знання про прикладні сфери повинні відбивати унікальні або незвичайні аспекти середовища проекту, а також загальні практичні результати, застосування яких поліпшить ефективність проекту;

– методологія ефективного управління проектом, яка складається з комплексу унікальних механізмів, дій, засобів, інструментів, це наприклад, метод критичного шляху або ієрархічна структура робіт [3].

Загальна технологія управління проектом охоплює: формулювання завдань проекту; обґрунтування проекту; розробку структури проекту; визначення обсягів та джерела фінансування; складання калькуляції витрат; визначення термінів виконання робіт проекту; складання графіка реалізації проекту; розрахунок та розподіл ресурсів; підбір команди виконавців проекту; управління якістю; управління ризиками; організацію виконання проекту; підготовку та укладення контрактів; підтримання зв'язків із замовниками та споживачами продукції проекту; контроль за виконанням проекту тощо [8].

Сьогодні склалося і поняття управління проектами, під яким розуміють окремих вид економічної діяльності. Він зафіксований у назві освітньо-кваліфікаційних програм підготовки спеціалістів і магістрів за спеціальністю “Управління проектами” [4].

Усе ж формулою спеціальності слід вважати: галузь науки, яка досліджує явища і сутність, зв'язки та закономірності у процесах управління проектами/програмами/портфелями упродовж життєвих циклів як керованих соціально-економічних або організаційно-технічних систем з ознаками унікальності, обмеженості в часі, якості й ресурсах, орієнтованої на досягнення визначених корисних результатів та їх цінності завдяки створенню продуктів [2]. Спеціальність не включає наукові результати і дослідження зв'язків і закономірностей, що пов'язані з технологічними процесами створення продукту проекту або програми в будь-якій сфері та управління цими процесами.

Дана спеціальність дозволяє фахівцю визначити: цілі проекту та здійснити його обґрунтування; провести експертизу проекту; виявити структуру проекту; визначити обсяги та обґрунтувати джерела фінансування; сформулювати персонал виконавців; визначити терміни виконання проекту та розробити графіки виконання робіт; розрахувати необхідні ресурси; розрахувати кошторис та бюджет проекту; оцінити ризики; забезпечити контроль виконання проекту тощо.

Програма підготовки магістрів складає блоки нормативної (рис. 1) і варіативної (рис. 2) частини [4].

Базовими елементами знань цієї програми є: проекти й управління проектами, виконання проектів, проектноорієнтоване управління, системний підхід та інтеграція, оточення проекту, фази проекту та його життєвий цикл, розвиток і

оцінювання проекту, мета й стратегія проекту, критерії успіху й невдачі проекту, робота команди, початок проекту, закриття проекту, структура проекту, зміст і задум проекту, ресурси, вартість і фінансування проекту, конфігурації та зміни, проектний ризик, оцінка виконання проекту, моніторинг проекту, інформація, документація та звіти, проектна організація, лідерство, комунікації, конфлікти й кризи, закупівлі й контракт, узгодження й робочі зустрічі, підготовка персоналу проекту, процес управління проектом, маркетинг та управління продуктом, інформаційні технології і системи управління проектами, розв'язання проблем.

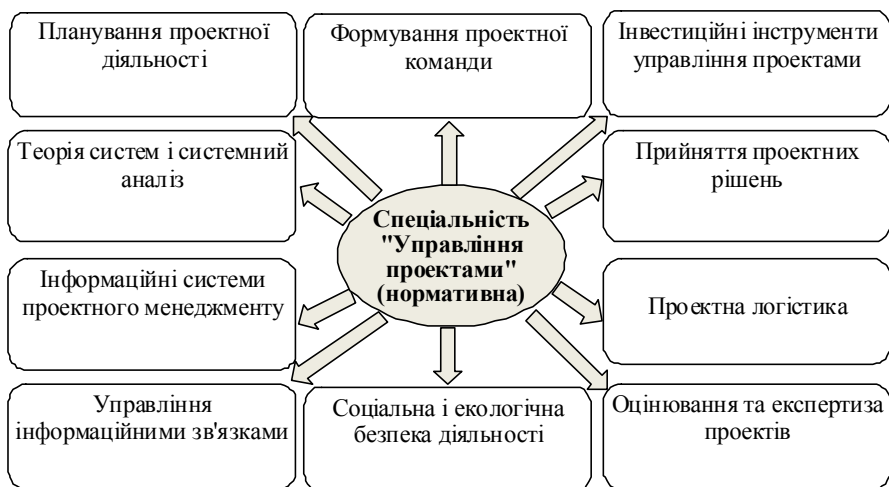


Рис. 1. Модулі нормативної частини спеціальності "Управління проектами"



Рис. 2. Модулі варіативної частини спеціальності "Електронне урядування"

Випускники спеціальності “Управління проектами” можуть працювати керівниками проектів і програм, консультантами в галузі управління проектами, експертами – розробниками проектів різного рівня, начальниками відділів та провідними спеціалістами з комплексного розвитку регіону, керівниками усіх ланок організацій – потенційних замовників та ініціаторів реалізації проектів, спеціалістами науково-дослідних і проектно-конструкторських інститутів, у державних адміністраціях та органах місцевого самоврядування, викладачами у вищих навчальних закладах.

За результати вступної компанії за 2012 р. (рис. 3), можна зробити висновок, що всі регіональні інститути НАДУ, крім ХарПІ НАДУ, ведуть підготовку спеціалістів за спеціальністю “Управління проектами” і мають достатні набори слухачів за контрактним договором. Лідером по набору на дану спеціальність є Одеський регіональний інститут – 94 слухача.

Таким чином, для Харківського регіонального інституту задача відкриття спеціальності “Управління проектами” є актуальною.

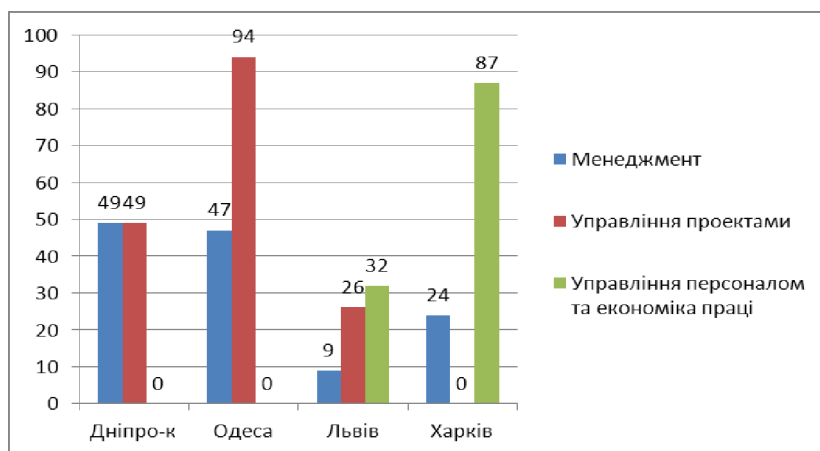


Рис. 3. Результати вступної компанії 2012 р. в регіональних інститутах НАДУ

Необхідність упровадження цієї спеціальності в систему підготовки державних управлінців на бюджетній основі обумовлена ще тим, що все більше державних організацій України намагаються застосовувати проектний підхід до своєї діяльності і стикаються зі складністю адаптації методології проектного менеджменту до українського державного управління сучасного стану та нестачею методологічних розробок проектно-інноваційному розвитку регіонів.

Крім того, існують деякі розбіжності в понятійному апараті. Так, у державному управлінні проект програми – це попередній текст якого-небудь документа, задум або розроблений план спорудження, якого-небудь механізму чи устрою.

Основними результатами впровадження проектної методології в державне управління мають стати конкурентоздатність і структурні зміни української економіки. При цьому проектне управління буде сприяти прозорості та зниженню витрат бюджетів усіх рівнів, зниженню можливостей для корупції та досягненню ефективних результатів інвестиційної діяльності [1].

Слід зазначити, що управління проектами в публічній сфері – це управління проектами і програми, що направлені на реформування державного управління. У таких програмах суб'єктами виступають органи влади і державні організації, яким за результатами програми зобов'язуються нові норми, внаслідок чого очікується покращення положення громадян [9].

При управлінні проектами та програмами в публічній сфері важлива цінність громадської участі – у формуванні вимог до виконавчої влади. З цією метою має бути застосована багаторівнева експертиза: узгодження між відомствами, щоб урахувати інтереси державних службовців; рівноправна експертиза результатів робіт одних постачальників іншими; громадська експертиза, що враховує інтереси різноманітних груп громадян, на які впливають результати робіт за державною програмою; незалежна обов'язкова експертиза, що перевіряє факт виконання різноманітних вимог до програми [1].

Світовий досвід проектного управління сконцентрований як за національними, так і міжнародними стандартами управління. Ці стандарти мають додатки для державних органів, що здійснюють організацію управління національними проектами та програмами. Дані додатки деталізують і розширюють ключові питання і процеси управління проектами; пропонують визначення термінів, опис основних середовищ, в яких функціонують державні проекти; надають ретельну картину життєвого циклу державної програми; описують основні принципи ефективного управління державними програмами та їх контрольованістю.

Для України актуальна проблема розробки національного стандарту державної системи управління проектами з урахуванням найкращого зарубіжного досвіду та вітчизняної специфіки.

За результатами навчання з програми “Управління проектами” в Україні прийнята чотирирівнева система визначення компетентності й сертифікації фахівців, як: яку проводить Українська асоціація управління проектами (UPMA), що входить до складу Міжнародної асоціації проектного менеджменту (IPMA). Сертифікація IPMA заснована на міжнародних вимогах до компетентності фахівців з управління проектами (International Competence Baseline, ICB). Система сертифікації призначена для визначення відповідності професійних знань, досвіду і навиків кандидатів установленим вимогам, що пред'являються до фахівців у сфері управління проектами.

За результатами сертифікації фахівець може бути привласнено, залежно від рівня сертифікації, одне з таких звань: сертифікований директор міжнародних програм або проектів, сертифікований міжнародний менеджер проектів (А рівень CPD); сертифікований менеджер проектів (В рівень CPM); зареєстрований професійний менеджер проектів (С рівень RMP); практикуючий менеджер проектів (D рівень PMF).

Таким чином, за результатами проведених досліджень можна зробити такі висновки:

Спеціальність “Управління проектами” признана всесвітньою вищою школою як ведучій в системі підготовки державних управлінців. Зараз чисельність професійних проектних менеджерів в Україні становить біля 25 тис. У той же час, за оцінками для подолання кризових явищ і сталого розвитку в Україні, необхідна кількість проектних менеджерів становить 250 тис.

Упровадження проектної методології в державне управління забезпечить конкурентоздатність і структурні зміни української економіки. При цьому проектне управління буде сприяти прозорості та зниженню витрат бюджетів всіх рівнів, зниженню можливостей для корупції та досягненню ефективних результатів інвестиційної діяльності.

Управління проектами/програмами в публічній сфері – це управління проектами і програмами, що направлені на реформування державного управління. У таких програмах суб’єктами виступають органи влади і державні організації, яким за результатами програми надаються нові норми, внаслідок чого очікується покращення положення громадян.

Існують проблеми адаптації методології проектного менеджменту до українського державного управління сучасного стану та нестачею методологічних розробок проектно-інноваційного розвитку регіонів. Причиною цьому може бути суттєва різниця між методологією управління проектами та теорією державного управління.

Змістом подальшого дослідження має стати розробка рекомендацій щодо імплементації цій методології в державне управління.

#### Література:

1. *Безверхнюк Т. М.* Проектно-орієнтований підхід як нова філософія організації управління державними програмами і проектами / Т. М. Безверхнюк // Науковий вісник Академії муніципального управління : зб. наук. пр. – К. : Акад. муніцип. упр., 2011. – № 3. – С. 17–24. – (Серія : Управління).
2. *Бушуев С. Д.* Креативные технологии в управлении проектами и программами / [С. Д. Бушуев, Н. С. Бушуева, И. А. Бабаев и др.]. – К. : Саммит книга, 2010. – 768 с.
3. *Бушуев С. Д.* Управление проектами: Основы профессиональных знаний и система оценки компетентности проектных менеджеров / С. Д. Бушуев, Н. С. Бушуева ; [National Competence Baseline, NCB UA Version 3.0]. – К. : ІРІДУМ, 2006. – 208 с.
4. Освітньо-кваліфікаційна характеристика магістра за спеціальністю 8.000003 “Управління проектами” специфічних категорій підготовки кваліфікації 1238 “Керівник проектів та програм”: ГСВОУ. – [Чинний від 2005-01-01]. – К. : Міністерство освіти і науки України. – 2004. – IV. – 29 с. ; IV. – 62 с. – (Галузевий стандарт вищої освіти України).

5. Рач В. А. Управління проектами: практичні аспекти реалізації стратегій регіонального розвитку : навч. посіб. / В. А. Рач, О. В. Россошанська, О. М. Медведєва ; за ред. В. А. Рача. – К. : К.І.С., 2010. – 276 с.

6. Руководство по управлению инновационными проектами и программами : т. 1, версия 1.2 ; [пер. на рус. язык под ред. С. Д. Бушуева]. – К. : Наук. світ, 2009. – 173 с.

7. Управление проектами : учеб. пособ. / под общ. ред. И. И. Мазура и В. Д. Шапиро. – 5-е изд., перераб. – М. : Омега-Л, 2009. – 960 с.

8. Федорчак О. В. Проектний підхід як інноваційний механізм державного управління / О. В. Федорчак // Державне управління : теорія та практика [Електрон. наук. фах. вид.]. – Вип. 1. – К. : НАДУ, 2006. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua>.

9. Шаров Ю. П. Демократичні зміни в публічному управлінні: програмно-цільова ідеологія здійснення / Ю. Шаров // Вісн. Акад. митної служби України. – 2010. – Вип. 1. – С. 33–38. – (Серія “Державне управління”).

*Надійшла до редколегії 07.12.2012 р.*

УДК 351:342:321(477)

*О. М. МАКАРЕНКО*

## **ІНТЕГРАТИВНА ІДЕОЛОГІЯ У ПРОЦЕСАХ КОНСОЛІДАЦІЇ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА**

*Досліджено концептуальні підходи щодо можливості формування в Україні інтегративної ідеології. Визначено її сутність і роль у розбудові держави в Україні.*

**Ключові слова:** державне управління, державна ідеологія, інтегративна ідеологія, ідеологія державотворення, розбудови держави.

*The conceptual approaches regarding the formation in Ukraine of integrative ideology. Defined its essence and role in the development of the State in Ukraine.*

**Key words:** public administration, the State ideology, integrative ideology, the ideology of nation-building.

Питання ідеології та ідеологічного фактора у формуванні та реалізації державної політики в Україні після тривалого наукового забуття знов набувають актуальності та потребують глибокої наукової рефлексії. На порядку денному державного управління в Україні давно назріла необхідність подолання перманентного соціально-політичного протистояння в суспільстві і спрямування державної політики на посилення інтегративних процесів і об'єднання українського суспільства шляхом використання потенціалу інтегративної ідеології.

У сучасній західній науковій літературі проблеми визначення, класифікації ідеологій та їх місце в суспільному і державному житті досліджені в працях Л. Бараданта, І. Боббіо, Б. Веккіо, Ф. Воткінса, Є. Гідденса, Д. Інгерсола, О. Лемберга, Н. Лумана, Д. Макленнона, Р. Макрідіса, С. Московичі, П. Окоїна та ін.

Проблемні аспекти ідеології в українському суспільстві та визначення її певних елементів знайшли відображення в роботах вітчизняних дослідників: В. Бакуменка, О. Бабкіної, Р. Балабана, Т. Бутирської, О. Валевського, І. Варзара, О. Власюка, О. Волкова, А. Гальчинського та багатьох інших.

Зростання уваги до питань формування ідеологічної складової державного управління стимулює подальші дослідження згаданого напрямку. Метою роботи є вивчення проблеми здатності політичних ідеологій до інтеграції суспільства, а конкретніше – можливості та перспективи формування в Україні особливої інтегративної ідеології, спрямованої на поєднання конструктивних та державницьких цінностей і забезпечення суспільної консолідації.

Протистояння в українському суспільстві (між Сходом і Заходом, владою і опозицією, гілками влади, різними моделями державного розвитку та розподілу повноважень тощо) призводить до політичної нестабільності, падіння іміджу держави у світі та зниження темпів консолідації українського суспільства. Саме тому завданням державних службовців, науковців, творчої інтелігенції, журналістів та інших спеціалістів з масової комунікації є посилення об'єднаних тенденцій, у тому числі й шляхом формування інтегративної ідеології.

У наукових джерелах зустрічаються різні варіанти назви подібної ідеології. Вона називається об'єднаною, інтегративною, консолідуючою (або ідеологією консолідації), державотворчою, державницькою. У даній статті використовується поняття інтегративної ідеології, оскільки саме процес інтеграції, тобто об'єднання ключових конструктивних цінностей у єдине ціле, несе стрижневе навантаження і відіграє ключову роль у процесах консолідації українського суспільства.

Інтегративна ідеологія для сучасного українського суспільства поєднує в собі державницьку ідеологію суб'єктів громадянського суспільства і ідеологію функціонування української держави.

Інтегративна ідеологія виконує роль ініціатора формування спільного політико-правового простору держави і культурно-морального єднання населення, відродження почуття громадянськості. Вона виступає духовним забезпеченням єднання, що протистоїть сепаратизмові. Політична нація – це спільнота, що виробляє і втілює певні норми суспільного співіснування. На досягнення такої спільноти і повинна бути спрямована інтегративна ідеологія. Суспільною силою, що виступає носієм нової інтегративної ідеології, можуть стати всі групи, які визнають право інших на самобутність за умови визнання такого ж рівного права за ними.

Одна з головних проблем у сфері існування та впровадження інтегративної ідеології – це пошук оптимального балансу між її одержавленням та ідеологічним плюралізмом у межах конституційного поля. Інтегративна ідеологія для сучасної України не повинна обмежуватися змістом тієї чи іншої доктрини, а зобов'язана забезпечити умови їхнього співіснування та діалогу.



Розглянемо, що ж необхідно розуміти під інтегративністю, що повинно стати основною характеристикою української ідеології і, відповідно, запорукою демократизації та консолідації українського суспільства. Усі соціальні зміни в сучасній Україні є результатом складної взаємодії процесів інтеграції і дезінтеграції, на основі чого необхідно дати характеристику інтеграційної складової української ідеології і розкрити пов'язані з нею нові підходи, ідеї, теоретичні конструкції.

До теперішнього часу склалося кілька підходів теоретичної інтерпретації даної проблематики. У структурному функціоналізмі (Т. Парсонс) інтеграція розглядається в контексті ідеї структурної детермінації гомеостазу соціальної системи. Оскільки розвиток соціальної системи відбувається за принципами диференціації й ускладнення, інтеграція розуміється як вироблення єдиних функціональних і ціннісних підстав для вбудовування нових елементів у систему [5; 8].

В активістських парадигмах (Е. Гідденс) вона трактується в контексті ідей соціальної взаємодії, за якої важливим є визначення реального соціального агента – суб'єкта соціальних змін і інтегративної динаміки. Такий агент, що володіє властивістю суб'єктності, є автором своїх дій, господарем своїх слів, заяв і намірів і, оскільки він є соціальним, мережа внутрішніх взаємодій має стійкість і певну ефективність, підпорядковану деякій інтегруючій, чи солідаризаційній, ідеї [2, с. 129].

Постмодерністська парадигма (З. Бауман, В. Руднев) пов'язана з відмовленням від пошуку суб'єкта і розглядає інтеграцію як посилення комунікації між непереборно різними “співтовариствами дискурсу”, як полегшення перекладу тверджень однієї культурної традиції на мову іншої. Солідарність у цьому випадку має сильну афективну основу, але не має інституціональної підтримки; інтегрованість виникає на зразок калейдоскопічних візерунків взаємних очікувань, розуміння і нерозуміння, а не з рівноваги і функціональності елементів [2, с. 129].

Необхідно наголосити, що процес інтеграції української ідеології має носити суб'єктний характер, бути проявом соціальної взаємодії. Проявлятися він буде як створення ненасильницьких форм комунікації між представниками різних ідеологій, як посилення даної комунікації. Таким чином, інтегративні процеси в українській ідеології необхідно розглядати в руслі комплексного підходу, що буде сполучати в собі структурно-функціональні, активістські і постмодерністські парадигми.

Інтегративний потенціал ідеології підкреслює О. Лемберг, розглядаючи ідеологію як систему ідей, що включає також цінності та норми, призначену об'єднувати людей, аби вони були здатні спільно жити і діяти [13, с. 8].

Г. Балл наголошує, що структура ідеологічного простору є дворівневою, перший рівень має становити об'єднувальна ідеологія, що кладеться в основу державної політики, а також освіти й виховання. Саме така ідеологія являє собою бажану сферу ідейного консенсусу основних суспільно-політичних сил і водночас систему базових цінностей та принципів світосприймання [1, с. 30].

Об'єднувальна ідеологія, за Г. Баллом, має бути гуманістичною, антидогматичною й доповнюватися в житті суспільства специфічними

ідеологіями другого рівня. Їх обирають окремі політичні, релігійні, професійні та інші спільноти відповідно до своїх інтересів, уподобань і традицій, але не заперечуючи при цьому основних положень об'єднувальної ідеології.

Таким чином, на думку Г. Балла, можна вести мову саме про об'єднувальну ідеологію, а не лише про здатність до інтеграції як одну з ідеологічних функцій.

Деякі дослідники не виділяють об'єднувальної або інтегративної ідеології, проте вони теж наголошують на здатності ідеології до інтеграції соціальних спільнот. Як вважає С. Вятр, сутність ідеології полягає в тому, що вона: а) озброює суб'єктів діяльності розумінням мети й засобів її досягнення, знанням про світ, суспільство, цінності та ідеали, дає директиви для дій; б) об'єднує своїх прихильників у межах формальних політичних структур; в) поряд з раціональними містить у собі й емоційні настанови як певну сукупність символів, що мають спонукальне, стимулююче та мобілізуюче значення, виступають засобом інтенсифікації дій політиків, політичних партій і рухів, електорату [3].

На інтегративних аспектах ідеології наголошує і О. Малинова, яка говорить, що ідеологія в цьому сенсі виступає як "мова", що робить можливою політичну комунікацію [7, с. 13]. Ю. Красін розглядає суспільну ідеологію як певні процедури, правила, норми спілкування, взаємодії, діалогу між різними ідеологічними концепціями [6, с. 28]. М. Ільїн визначає інтегративну ідеологію як утворення, що ґрунтується не на змістовних, а на формальних і структурних моментах – процедурах, правилах, абстрактних установах [4, с. 35].

Аналіз сучасної ситуації дозволяє констатувати, що на сьогодні в Україні ще не можна говорити про ідеологічну єдність населення, що, у свою чергу, унеможливує усвідомлення певною його частиною українських національних інтересів і призводить до свідомої чи несвідомої відмови у сприянні їх реалізації.

Отже, на сучасному етапі вже назріла необхідність формування інтегративної ідеології як своєрідного мобілізаційного фактора процесів державотворення та становлення громадянського суспільства. Вона має бути перш за все реальним і зрозумілим набором цінностей, що сприймаються більшістю членів суспільства.

Таким чином, на основі аналізу наявних підходів, можна зазначити, що інтегративна ідеологія – це система концептуально оформлених уявлень, ідей і поглядів на політичне життя, яка склалася на основі гармонійного об'єднання цінностей різних ідеологій в єдине ціле шляхом створення та поширення різних форм комунікації між ними. Ця система є специфічною формою раціоналізації світу і життя, яка дозволяє людині знайти стійкі орієнтири у своїй діяльності і виробити сукупність цілей і цінностей.

Політичні ідеології, що впроваджуються лідерами політико-управлінської еліти в сучасній Україні, акцентують увагу на раціональному спектрі політичних ідеологій і, у свою чергу, повинні лягти в основу інтегративної ідеології, яка складається не лише з ідеологем партій, але і з цінностей та ідей, поширених у суспільстві.

Інтегративна ідеологія складається лише з конструктивних елементів суспільного ідеологічного поля. Конструктивізм визначається змістом української національної ідеї – державницької ідеології української політичної нації. Деструктивні ідеології, які виступають проти статус-кво задекларованих національною ідеєю принципів, відмежовані від поля інтегративної ідеології. Українська національна ідея є певною стрижневою основою інтегративної ідеології.

Ідеології всіх рівнів формуються суб'єктами суспільного життя, які також знаходяться під ідеологічним впливом. Інтегративна ідеологія живиться безпосередньо від ідеологій інших рівнів і відповідним чином впливає на суспільство й державу.

Держава як інституція суспільства у процесі свого функціонування використовує ідеологічний вплив інтегративної ідеології. Інтегративна ідеологія впливає на процес державотворення, а держава впроваджує цінності цієї ідеології в суспільну свідомість.

Відзначимо, що інтегративна ідеологія жодною мірою не заперечує ідеологічного плюралізму, який є основою ідеологічного поля для буденних, політичних, релігійних, економічних, професійних та інших ідеологій, що живлять інтегративну ідеологію. Цивілізоване розуміння ідеологічного та політичного плюралізму полягає в підході, коли плюралізм, за словами І. Смагіна, – це “не розхитування напівзатопленого човна на глибокій воді, а старт суб'єктів ідеологічного життя з одного майданчика і в одному напрямку, але різними шляхами” [10, с. 281]. Саме таке розуміння інтегративної ідеології є нагальною вимогою часу.

Потрібно наголосити, що інтегративна ідеологія для української держави і суспільства є необхідним чинником консолідації, тобто об'єднання в ціле різних верств українського суспільства для досягнення спільних цілей.

Консолідація соціуму може розглядатися в різних вимірах: консолідація територіальна (горизонтальна), ціннісна (вертикальна), ситуативна, загальнонаціональна тощо. Піднімаючи проблему консолідації українського соціуму, перш за все слід виокремити ту загальну підставу, яка б могла об'єднати всіх громадян держави. На перший погляд, такою основою могла б бути територія України, її головні культурні, релігійні, політичні, економічні центри, кожен з яких має свою специфіку. І ця засада консолідації соціуму дійсно дуже важлива, коли мова йде про кордони або територіальну цілісність держави.

Проте в стабільних умовах територія як чинник консолідації української політичної нації не охоплює основного – соборності України, духовної єдності всіх її частин. Бо головною проблемою тут є подолання об'єктивно існуючої культурно-історичної різноманітності регіонів країни. Ці відмінності найбільш рельєфно виявляються в геополітичних, етнокультурних і релігійних орієнтаціях.

Крім загальнонаціональної, горизонтальної, ціннісної, консолідація соціуму може бути і ситуативною. Суспільство може консолідуватися навколо спільного для більшості відчуття поганого і безперспективного життя та його труднощів, а може – навколо позитивних емоцій (підготовка і проведення в Україні Євро-2012)

або довкола спільної мови, чи патріотичних почуттів тощо. Такі ситуативні консолідаційні стани компетентні політики завжди встигають використовувати для реалізації своїх тактичних або стратегічних завдань. Тому консолідація соціуму може розглядатися та використовуватися в тому числі і як суто політична технологія, тобто інструмент для маніпулювання ситуацією [11, с. 191].

Власна історія, традиції, поглиблення національної самобутності створюють окремих чинник усталеності і розвитку держави. Усе це може бути інтерпретоване передовсім як різні прояви національної консолідації.

Коли аналізують рівень консолідованості існуючих держав, застосовують кілька груп параметрів. Базова група об'єднує параметри, що можуть містити загрозу самому існуванню держави.

На умови консолідації впливають також наявність територіальних конфліктів і нерегульованість державних кордонів.

Можна виділити показники, що стосуються специфіки кожної конкретної країни в різних аспектах, передусім, – соціокультурному, економічному, політичному, ментально-психологічному, міжнародному. Зрозуміло, що між цими аспектами існує тісний взаємозв'язок. У межах першого аспекту найбільше значення мають такі параметри: етнонаціональна та конфесійна структура населення; характер і стан етнонаціональних і міжконфесійних відносин; наявність феномену денационалізованості, наслідків асиміляції; оптимальність мовної та культурної політики.

Серед економічних аспектів відзначимо такі: наявність цілісного національного ринку, горизонтальної міжрегіональної мобільності населення. Інші параметри стосуються соціально-економічної сфери: особливостей розподілу національного багатства, відносин між заможними і бідними, розвиненості середнього класу, можливостей проведення солідарної політики; масштабів тінювих процесів у економіці, рівня асоціалізації, маргіналізації населення.

Політичний аспект консолідації містить такі показники: оптимальність державного устрою, тобто баланс між централізацією та децентралізацією; реальна забезпеченість прав національних та інших меншин, їх представництво у владі; демократичні взаємини між владою та суспільством, захищеність громадянських прав і політичних свобод. Інша група політичних чинників стосується розподілу політичних уподобань населення і потенціалу політичних сил, зокрема рівня антагоністичності, розповсюдження екстремізму і радикалізму, толерантності, наявності консенсусу щодо суспільних цінностей, базових питань національного розвитку, характеру політичної культури.

Доцільно також виділити позитивні чинники, існування та рівень прояву яких безпосередньо впливає на консолідаційні можливості нації. Це наявність і потенціал національної політичної, духовної, інтелектуальної еліти, рівень її патріотизму та альтруїзму, здатності ініціювати й рухати національні інтереси, виробляти стратегії їх забезпечення. Безумовно, що універсальним і потужним чинником консолідації є демократизація, формування політичної нації, розвиток громадянського суспільства.

До найбільш важливих міжнародних чинників, що впливають на національну консолідацію, належать: рівень забезпеченості національного суверенітету, врівноваженість чинників залежності – взаємозалежності; стан державності з огляду на процеси інтернаціоналізації та глобалізації; цивілізаційна визначеність, органічність геополітичної ніші, місце та роль держави в системі міжнародних відносин, набуття визначеного сприятливого статусу, стан проблеми переходу до ролі повноцінного суб'єкта міжнародних відносин; збалансованість зовнішніх зв'язків. Зазначимо, що успішні європейські перехідні держави, які, використовуючи внутрішні та зовнішні чинники трансформації, просувалися такими етапами: самоідентифікація – консолідація – демократизація – інтеграція. Консолідація стає умовою успішності нації, її повноцінного існування.

Отже, консолідованість є головною ознакою класичної зрілої держави, формою існування сучасних націй. Це та властивість, що досягається в процесі формування і розвитку нації-держави. Без певного рівня консолідованості, тобто об'єднання, згуртування та зміцнення держави, бути усталеною взагалі неможливо.

Україна має досить серйозні проблеми щодо консолідованості суспільства. Переважно вони пов'язані з особливостями становлення української державності і незавершеністю цього процесу. За словами І. Розпутенка, специфічність українського державного управління полягає в тому, що кожне наступне покоління (кращі його представники, фрагменти) мають справу з руїнами, і тому поняття спадкоємності часом губиться у століттях. Проте слід визнати, що значною мірою ці проблеми підживлюються небезпечними вадами національного поступу в умовах незалежності. Історична інерція обумовлює складне переплетіння внутрішніх і зовнішніх чинників, що впливають на перспективи демократичного транзиту і національного відродження.

Водночас, саме система державного управління в усіх її проявах повинна бути взірцем суспільної консолідації, дбати про гармонізацію і створення оптимальних умов для співпраці різних спільнот незалежно від етнічної, релігійно-конфесійної чи соціальної приналежності.

Таким чином, у сучасних українських умовах треба виходити зі стратегічного бачення консолідації країни. У даному випадку йдеться про довгострокову і комплексну стратегію інтеграції українського суспільства, яка на системній основі об'єднує різні напрямки державної політики. Поки що такої стратегії в нинішніх керівників України немає, але потреба в ній не тільки існує, а й зростає [12].

Базовими засадами консолідації слід вважати етику солідарності, пошук об'єднуючих цінностей у режимі постійного і реального діалогу в нашому суспільстві. Основою такого діалогу слід вважати збереження принципу культурного різноманіття, проведення масштабних загальнонаціональних дискусій з найактуальніших проблем суспільного розвитку; розробку та реалізацію міжрегіональних гуманітарних програм з метою нарощування комунікативного потенціалу української нації. Словом, сучасна українська політична нація та її еліта мають сприйняти й реалізувати інноваційні напрями

розвитку, забезпечити незворотність демократичного вибору нашої країни, концентрувати сили й ресурси на пріоритетних напрямках суспільного розвитку, продукувати високу сучасну культуру в усіх її проявах.

Зрештою, національна консолідація – це ключовий фактор стабільності будь-якого суспільства, нації та державних інститутів, що створюються для успішного забезпечення життєдіяльності країни.

У контексті стратегії консолідації суспільства України, якщо вона намагається стати впливовою на світовій арені та досягти високого рівня життя для своїх громадян, вкрай необхідна інтегративна ідеологія. Щоб досягти цієї мети, суспільство повинно бути консолідованим на певних принципах.

Таким чином, більшість сучасних дослідників підкреслює здатність ідеології до інтеграції суспільства та її ключову роль у процесах його консолідації. Проведений аналіз дозволяє зробити висновок про можливість існування особливої об'єднувальної або інтегративної ідеології в сучасних українських умовах. Вона має стати мобілізаційним фактором процесів державотворення та становлення громадянського суспільства в Україні.

Інтегративна ідеологія є базисною основою для української національної ідеї та важливий компонент державної політики консолідації суспільства. Її формування – це складний і тривалий процес, який повинен проходити одночасно на всіх рівнях громадського життя. Виконання цього завдання стане основою нашої майбутньої єдності і процвітання.

#### Література:

1. *Балл Г. О.* Проблема обґрунтування суспільної ідеології у світлі гуманістичного підходу / Г. О. Балл // Психолого-педагогічна наука і суспільна ідеологія : матеріали методол. семін. Академії педагогічних наук України 12 листопада 1998 р. – К. : Гнозис. – 1998. – С. 28–36.
2. *Бурлацкая М. Г.* Интегративные процессы в современной России / М. Г. Бурлацкая, И. А. Климов // Социс. – 2002. – № 3. – С. 128–132.
3. *Вятр Е.* Социология политических отношений / Е. Вятр. – М. : Прогресс, 1979. – 462 с.
4. *Ильин М.* Двойственность идейной ситуации в России / М. Ильин // Полис. – 1997. – № 3. – С. 35–36.
5. *Киселев М. И.* Понятие “Интеграция” с точки зрения структурного функционализма / М. И. Киселев // Молодой ученый. – 2011. – № 4. – Т. 2. – С. 61–64.
6. *Красин Ю.* Гражданско-нравственное возрождение общества / Ю. Красин // Полис. – 1997. – № 3. – С. 27–29.
7. *Малинова О. Ю.* Концепт идеологии в современных политических исследованиях / О. Ю. Малинова // Политическая идеология в современном мире ; ред. О. Ю. Малинова. – М. : РАН ИНИОН, 2004. – С. 6–24.
8. *Парсонс Т.* Система современных обществ / Т. Парсонс ; под ред. М. С. Ковалевой ; пер. с англ. Л. А. Седова и А. Д. Ковалева. – М. : Аспект Пресс, 1998. – 270 с.

9. *Розпуненко І. В.* До питання про ідеологію державного управління в Україні / І. В. Розпуненко // Наукові розвідки з державного та муніципального управління : зб. наук. пр. – 2011. – № 2. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Nrzd/2011\\_2/18.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nrzd/2011_2/18.pdf).

10. *Смагін І. І.* Проблеми ідеології в контексті адміністративної реформи / І. І. Смагін // Вісник УАДУ. – 2001. – № 1. – С. 276–284.

11. *Степики М.* Консолідація українського суспільства: феномен та чинники / М. Степики // Українознавство. – 2006. – № 2. – С. 189–193.

12. *Волтц К.* Глобализация и американская мощь / К. Волтц. – Режим доступу : <http://old.russ.ru/politics/meta/20010212.html>.

13. *Lemberg E.* Ideologie und Gesellschaft / E. Lemberg. – Stuttgart : Verbesserte Auflage, 1974. – 350 p.

*Надійшла до редколегії 18.02.2013 р.*

УДК 353.9

*М. М. ОРЛОВ*

### **КОНЦЕПЦІЯ ВЗАЄМОДІЇ РЕГІОНАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ**

*Обґрунтовано концепцію взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку з урахуванням актуальності проблеми взаємодії суб'єктів регіонального рівня, умов, в яких функціонує система та розробленого методичного апарату формування її складових.*

**Ключові слова:** *концепція, взаємодія, система взаємодії, регіональний орган виконавчої влади.*

*The concept of interaction of regional enforcement authority in sphere of protection of a public order taking into account an urgency of a problem of interaction of subjects of regional level conditions in which the system and the developed methodical device of formation of its components functions is proved.*

**Key words:** *the concept, interaction, interaction system, regional enforcement authority.*

Концепція взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку як система поглядів на існуючу проблему, спрямована на розвиток відповідного методологічного напрямку в науці державного управління та обґрунтуванню, як зазначено у Короткому словнику іноземних мов [6], “конструювання” складних організаційних систем. Проблема ефективного

державного управління, складовою якого є взаємодія суб'єктів різного призначення, знаходиться у стадії постійного вдосконалення як у центрі, так і в регіонах України. Звідси виникає наукове завдання щодо розроблення концепції взаємодії суб'єктів регіонального рівня у сфері охорони правопорядку.

Деякі науковці визначають концепцію взаємодії як систему поглядів на Європейську політику згуртування і застосовують поняття “територіальне згуртування” [16]. На нашу думку, під “територіальним згуртуванням” М. Шпенглер має на увазі взаємодію певних суб'єктів. Слід зазначити, що в будь-якому разі система поглядів базується на філософському тлумаченні поняття “взаємодія” як процесі взаємного впливу суб'єктів один на одного шляхом перенесення матерії та руху [15]. Взаємодія визначає існування та структурну організацію будь-якої матеріальної системи, її властивостей, її об'єднання з іншими системами більшого порядку. У працях закордонних (Ю. Масуда [17]) та вітчизняних учених (О. Бажинової [1], В. Сичової [14], В. Колтун [3]) при розгляді взаємодії різних складових у контексті вдосконалення державного управління в сучасних умовах не порушувалося питання концепції взаємодії цих складових. Зазначений недолік неприпустимий у разі організації взаємодії місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та єдиного органу управління регіональними силами охорони правопорядку (у подальшому – регіональні органи виконавчої влади). Цей недолік може мати значні наслідки, які у складних соціально-економічних або (і) соціально-політичних умовах сьогодення важко виправити органу вищої виконавчої влади без суттєвої підтримки суб'єктів регіонального рівня.

Мета роботи – обґрунтування концепції взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку з урахуванням актуальності проблеми взаємодії суб'єктів регіонального рівня, умов, в яких функціонує система, та розробленого методичного апарату формування її складових.

Сутність концепції взаємодії регіональних органів виконавчої влади – це розроблення системи поглядів, пов'язаних з організацією та здійсненням взаємодії суб'єктів регіонального рівня, які в тій чи іншій мірі відповідають за стан правопорядку в регіоні держави. Під регіоном держави розуміється поєднання декількох (4-5) областей України як адміністративно-територіальних одиниць [11].

Досліджувана система взаємодії повинна бути організована, матеріально забезпечена і введена на законодавчому рівні як складова державного управління. Виходячи з цього, до системи поглядів взаємодії зазначених органів відносяться (рис.1).

Зазначимо, що існуюча взаємодія регіональних органів виконавчої влади належним чином не організована. Її організувати може лише надсистема (вищий орган виконавчої влади в державі). Невирішення цієї проблеми може мати негативні наслідки в разі ускладнення соціально-політичної і (або) соціально-економічної обстановки в регіоні (регіоні держави). Для вирішення цієї проблеми слід обґрунтувати метод дослідження системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади, який включає: розроблення механізму формування



організаційної структури системи взаємодії; обґрунтування та вибір показників і критерію її оцінювання та визначення вимог до системи взаємодії, яка функціонує у складних умовах обстановки [8].

Отже, вихідним пунктом концепції взаємодії є обґрунтування методу дослідження системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади. Отже, вихідним пунктом концепції взаємодії є обґрунтування методу дослідження системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади.

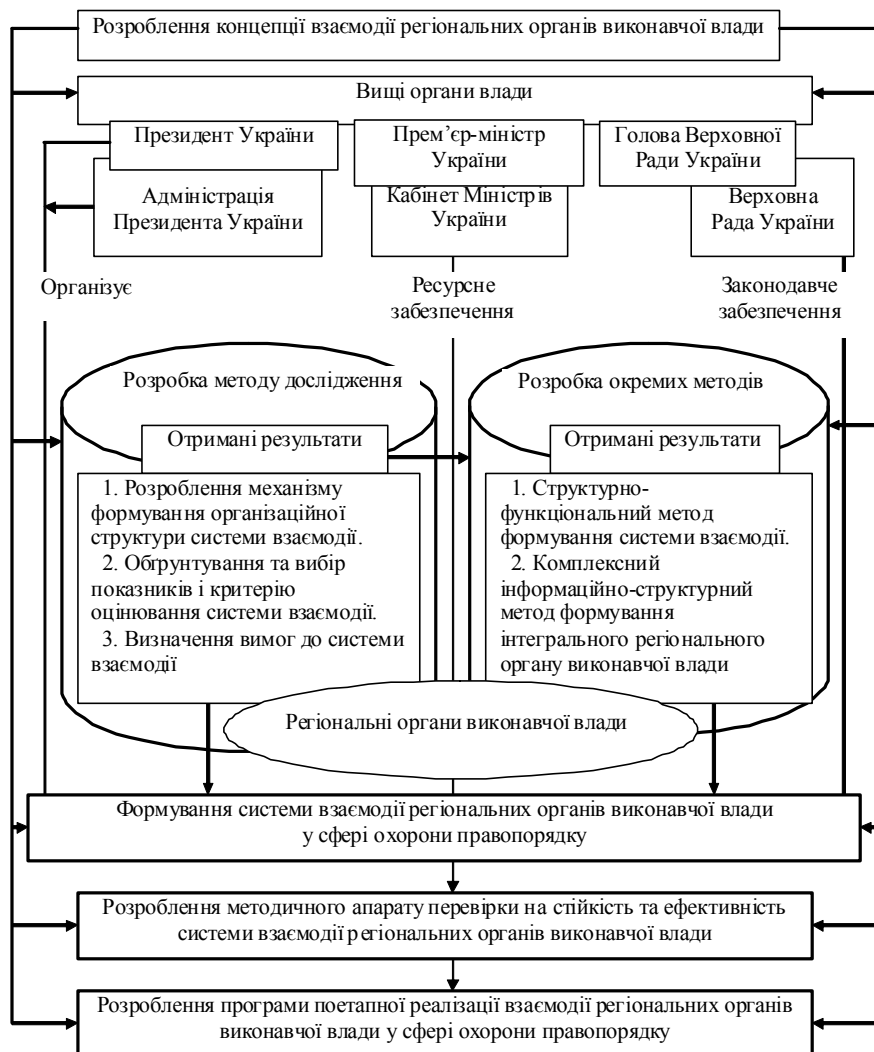


Рис. 1. Концепція взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку

Концептуальні підходи до обґрунтування цього методу слід розглядати в межах подальшого розвитку теорії державного управління і теорії взаємодії зазначених органів з урахуванням складності соціально-політичної або (і) соціально-економічної обстановки в регіоні держави та невизначеності можливих їх змін на прикладі дій організованих мас громадян і їх способів впливу на складові системи взаємодії.

Отримані результати дозволяють перейти до формування системи взаємодії. З цією метою автором розроблено структурно-функціональний метод побудови системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади, де визначальним складовим є система регіональних органів виконавчої влади [13]. Існуючий механізм формування зазначених органів базується на прогресивному інформаційно-структурному принципі, який на відміну від застарілого структурно-функціонального принципу дозволяє сформувати раціональні органи системи взаємодії. В основу інформаційно-структурного принципу формування органів виконавчої влади покладено їх інформаційне навантаження, обґрунтована норма опрацювання посадовими особами органів інформації у складних умовах обстановки та фізико-біологічних можливостей людини.

Ураховуючи, що зазначений вище орган формується за рахунок посадових осіб адміністрації голови представницької влади в регіоні і оперативних груп від місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та єдиного органу управління регіональними силами охорони правопорядку, автором розроблено декілька допоміжних методів, таких як:

- метод порівняльного аналізу завантаженості посадових осіб оперативної групи за показником обсягу обробленої інформації;
- метод потенційного підбору кандидатів для призначення на вакантні посади інтегрального регіонального органу виконавчої влади;
- метод комплексного аналітичного оцінювання професійної підготовки інтегрального регіонального органу виконавчої влади до вирішення управлінських завдань.

Зазначене вище дозволяє сформувати систему взаємодії суб'єктів регіонального рівня, яку організує вищий орган виконавчої влади держави (наприклад, Президент України), ресурсне забезпечення здійснює Кабінет Міністрів України, а законодавче забезпечення – Верховна Рада України.

Вищий орган виконавчої влади визначає інтегральний регіональний орган виконавчої влади, який здійснює управління суб'єктами взаємодії регіонального рівня та надає зазначеному органу необхідних повноважень. Механізм надання таких повноважень розроблено автором і подано методом визначення рівня повноважень регіонального органу виконавчої влади процесом взаємодії шляхом ранжування управлінських завдань. Цим же методом визначається необхідне ресурсне забезпечення процесу взаємодії суб'єктів регіонального рівня. Основні напрями законодавчого забезпечення викладені нижче.

Розроблена система взаємодії повинна бути стійкою і ефективною. З метою її перевірки розроблено методичний апарат оцінювання стійкості та ефективності

системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади. Оцінювання стійкості системи взаємодії здійснено шляхом використання розробленої математичної моделі на основі марковських процесів [7]. На нашу думку, оцінювання ефективності системи слід здійснити шляхом застосування методу параметричного аналізу та як спроможність системи управляти визначеною кількістю об'єктів управління.

Для реалізації розробленої системи пропонується розробити програму поетапного впровадження взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку (рис. 2). Складовими програми слід вважати: розроблення законодавчої бази стосовно організації взаємодії суб'єктів регіонального рівня; визначення повноважень інтегрального регіонального органу виконавчої влади; створення необхідних пунктів управління (залів кризових ситуацій або координаційних центрів) і оснастити їх засобами автоматизації оброблення інформації, мережі обміну інформацією взаємодії.



Рис. 2. Складові програми поетапної реалізації взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку

Крім цього, обґрунтована методологія організації взаємодії та розроблені моделі функціонування системи взаємодії дозволяють повною мірою сформулювати зазначену концепцію і розробити пропозиції щодо її впровадження на практиці (рис. 2).

Концепція взаємодії регіональних органів виконавчої влади враховує стан соціально-політичної або (і) соціально-економічної обстановки, який може скластися в регіоні держави, і це вплине на складові системи взаємодії. Розроблена методика [10] дозволяє визначити чисельність активного населення регіону держави і способів їх дій в умовах загострення соціально-політичної обстановки.

Таким чином, концепція взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку перш за все ґрунтується на концептуальних підходах методу дослідження системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади [12]. Зазначений метод базується на поєднанні основних положень теорії регіонального управління, теорії держави і права, теорії формування державно-управлінських рішень і державного регулювання сталого розвитку регіонів [2; 4; 5].

Напрямами подальшого дослідження буде деталізація загального методу дослідження та часткових методів формування складових системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку, а також обґрунтування стратегічних орієнтирів щодо вдосконалення державного управління на засадах впровадження системи взаємодії в регіонах держави.

#### Література:

1. *Бажинова О. А.* Комунікативна взаємодія органів державної влади й громадськості: зарубіжний досвід та Україна / О. А. Бажинова // Держава та регіони. – 2012. – Вип. 2 (38). – С. 140–145. – (Серія Державне управління).
2. *Керецман В. Ю.* Державне регулювання регіонального розвитку: теоретичні аспекти / В. Ю. Керецман. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 188 с.
3. *Колтун В. С.* Розвиток парадигми взаємодія органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади / В. С. Колтун // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Дніпропетр. : ДонДУУ, 2012. – Вип. 3 (14). – С. 304–308.
4. *Куйбіда В. С.* Принципи та методи діяльності органів місцевого самоврядування : монографія / В. С. Куйбіда. – К. : МАУП, 2004. – 432 с.
5. *Куц Ю. О.* Організаційні засади функціонування місцевого самоврядування в Україні : монографія / Ю. О. Куц, С. В. Болдирев, А. Є. Тамм. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2004. – 180 с.
6. *Локшикіна С. М.* Краткий словарь иностранных слов / С. М. Локшикіна. – М. : Русский язык, 1976. – 351 с.
7. *Орлов М. М.* Вибір математичного апарату для оцінювання стійкості системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони

правопорядку / М. М. Орлов // Актуальні питання державного управління, педагогіки та психології : зб. наук. пр. – Херсон : Вид-во Херсон. нац. техн. ун-ту, 2012. – Вип. 1 (6). – С. 161–167.

8. *Орлов М. М.* Вимоги до взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку при ускладненні обстановки в регіоні держави / М. М. Орлов // Державне будівництво [Електрон. наук. фах. вид.]. – 2012. – № 1. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua>.

9. *Орлов М. М.* Властивості системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку / М. М. Орлов // Державне управління (сучасні проблеми соціально-економічного розвитку України) : зб. наук. пр. – Донецьк : ДонДУУ. – 2011. – Вип. 213. – С. 263–271.

10. *Орлов М. М.* Методика визначення чисельності активного населення регіону держави і способів його дій в умовах загострення соціально-політичної обстановки / М. М. Орлов // Честь і закон. – Х. : Акад. ВВ МВС України, 2012. – № 1. – С. 14–22.

11. *Орлов М. М.* Методичні підходи щодо визначення характеристик регіону держави / М. М. Орлов // Системи озброєння і військова техніка. – Х. : Харк. ун-т Повітряних Сил, 2005. – № 1 (1). – С. 72–78.

12. *Орлов М. М.* Проблеми управління регіональними силами охорони правопорядку / М. М. Орлов // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2012. – Вип. 1 (41). – С. 288–293.

13. *Орлов М. М.* Формування системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку (теоретико-методологічні засади) : монографія / М. М. Орлов. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2012. – 344 с.

14. *Сичова В. В.* Взаємодія інституту політичної опозиції та державного управління в умовах розвитку інформаційного суспільства / В. В. Сичова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2012. – Вип. 2 (42). – С. 282–268.

15. *Философский словарь* / под ред. И. Т. Фролова. 5-е изд. – М. : Политиздат, 1986. – 590 с.

16. *Mary Michael Spangler.* Logic. An Aristotelean Approach. Revised Edition. (Логіка. Арістотельський підхід. Переглянуте видання) / Ленгем, Меріленд: Університетська Друкарня Америки, 1986, 1993.

17. *Masuda Y.* The Information Society: as Post-Industrial Society / Y. Masuda // World Future Society. – Washington, D.C., U.S.A., 1981. – P. 101–108.

*Надійшла до редколегії 07.02.2013 р.*

## **СУПЕРЕЧНОСТІ ТЕОРІЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ**

*Зроблено аналіз головних суперечностей регіонального розвитку. Акцентовано увагу на інституціональний аналіз модернізації регіональної політики, зокрема роль груп інтересів.*

Ключові слова: групи інтересів; інституціоналізація регіонального управління; модернізація; регіональна політика; суперечності регіонального розвитку.

*The analysis of the main contradictions of regional development. Attention is focused on institutional analysis of the modernization of regional policy, including the role of interest groups.*

Key words: interest groups, institutionalization of regional governance; modernization, regional policy; contradictions regional development.

Особливе місце у вирішенні поточних і стратегічних завдань соціально-економічної модернізації нашої держави займають регіони. Саме завдяки різноманітності їхніх економік і можливостей розвитку забезпечується зростання національної економіки як єдиного цілого. Сьогодні розвиток України загалом та окремих її регіонів зокрема – це сукупність суперечностей як теоретичних, так і практичних. Саме тому постає необхідність реальної оцінки досягнутого, аналізу ключових проблем і визначення перспектив модернізації регіональної політики нашої.

Теоретичні аспекти модернізаційних процесів в українському суспільстві знайшли місце в роботах О. Амосова, А. Гриценка, Е. Лібанової та багатьох інших вітчизняних дослідників [1; 3; 5]. Проблеми модернізації регіональної політики проаналізовані в роботах П. Бубенка, Б. Данилишина, В. Решетилу [2; 4; 6] та ін. Розмаїття публікацій створило значний масив інформації, з якого необхідно створити структуровану базу даних, що потрібна для визначення суперечностей модернізації регіонального розвитку та шляхів їх вирішення. Саме оцінка суперечливої єдності оточуючих явищ спонукає уточнити методологічну базу досліджень, розглянути існуючі підходи та зробити відповідні висновки. Однією з поширених і плідних сучасних наукових шкіл є інституціоналізм, у межах якого є багато напрацювань щодо аналізу поєднання економічних і політичних аспектів суспільного життя, зокрема формування регіональної політики держави.

Мета статті – розкрити деякі суперечності інституціональних основ регіональної політики в Україні.

Системна модернізація українського суспільства є складним і суперечливим процесом. Ключовим драйвером модернізаційних процесів має стати трансформація підсистеми публічного управління, зокрема на регіональному рівні.

За досвідом колишніх республік СРСР, включаючи і Україну, найсуперечливішою проблемою є забезпечення справедливого розподілу результатів економічного зростання, з одного боку, і агресивне проведення структурних реформ – з іншого. Це можливе лише за наявності інститутів високої якості, здатних виробляти і реалізовувати політику нарощування інституційного капіталу, теорії якого набули поширення в сучасному світі, замінивши доктрини, що почергово домінували упродовж повоєнних часів. Трансформація наукових доктрин від закінчення Другої світової війни до нашого часу дозволяє побудувати своєрідний ланцюжок пріоритетних об'єктів досліджень: уречевлений капітал (до 1960-х рр.) → природний капітал (1960-і роки) → людський капітал (1970-і рр.) → фінансовий капітал (1980-і рр.) → соціальний капітал (1990-і рр.) → інституційний капітал – (2000-і рр.) [5, с. 32].

В експертному співтоваристві існує консенсус стосовно структуроутворюючої ролі держави, що припускає, з одного боку, наявність політичної волі правлячого режиму як єдино необхідного елемента початку модернізації (модернізація завжди починається зверху), а з іншого – переважне використання примусово-розподільних можливостей держави (модернізація є перерозподілом економічних і неекономічних ресурсів між галузями національної економіки). Таким чином, основним методом модернізації є державне регулювання економіки.

Зазначений висновок пояснює політичні передумови вибору економічного розвитку й економічні передумови політичних рішень. Необхідно одночасно розробляти основи діяльності груп інтересів, основи регулювання й теорію держави. Подібне розуміння групових основ регулятивної діяльності держави властиво дослідникам вірджинської та чиказької шкіл політичної економії в рамках теорії суспільного вибору.

Вірджинська школа розглядає регулятивну діяльність держави, акцентуючи увагу на процесах вимагання ренти. Політична система в принципі не пристосована для справедливих суспільних благ, вона є квазіринковим механізмом посередництва в передачі багатства й отриманні рент. Зміст діяльності всіх агентів політичного ринку – пошук ренти. Державне, зокрема регіональне регулювання, здійснюється не тільки з метою обрання або переобрання, але й для максимізації власної вигоди у вигляді податків, хабарів, відкатів або вдалого розв'язку конфлікту інтересів, наприклад ефекту “дверей, що обертаються”. Регулювальник в особі чиновника, політика або правлячого режиму, проводячи регулювання певної галузі або економіки в цілому, наприклад політики економічної модернізації, повинен або збільшувати ймовірність утримання влади, або збільшувати свій дохід від регулювання, тобто регулювати тільки високоприбуткові галузі.

Дослідники чиказької школи вивчали економічну діяльність держави й економічні підстави прийняття рішень у рамках економічної теорії регулювання. Найбільш повне наповнення вона одержала в моделі груп інтересів, яка спирається на тезу про політичну сферу як ринок з власними законами попиту і пропозиції, а також покупцями, постачальниками й посередниками. Будь-яке регулювання з боку держави здійснюється в обмін на галузевий попит з регулювання з високою імовірністю підпадання регулюючої установи під контроль галузі із часом.

Крім того, регулювання пропонується у відповідь на суспільний попит з корегування провалів ринку або несправедливих практик господарювання, наприклад цінової дискримінації. Державні органи як раціональний суб'єкт і його представники – політики й бюрократи – також діють раціонально з метою збереження власної влади, надаючи перемігшим у конкурентній боротьбі групам необхідне їм правове забезпечення. Модернізація також є державним регулюванням економіки, що постачається у відповідь на запит певних груп інтересів, які найбільше виграють від модернізаційних процесів.

Українська практика регулювання має низку особливостей, головна з яких конфліктно поєднує корпоративістський характер системи функціонального представництва й клієнталістський характер прийняття рішень. З урахуванням цих причин економічна модернізація спочатку може бути спрямована на задоволення запитів одних груп інтересів, наприклад інноваційних компаній, але в ході реалізації неминуче переорієнтується на вбудовані в систему корпоративні групи інтересів, наприклад гірничо-металургійного комплексу.

Вплив груп інтересів на політичний процес відбувається на різних рівнях організації суспільства – загальнодержавному, регіональному, міському. З огляду на різноманіття функціонування регіональних політичних співтовариств, яке викликане об'єктивними розходженнями в соціально-економічному та політичному становищі регіонів України, значний інтерес становлять особливості взаємин груп інтересів і органів регіональної влади.

Як сучасні регіональні групи інтересів можна розглядати промислові та фінансові структури, які сформувалися регіональні в результаті процесів структурної перебудови економіки та перерозподілу прав власності. Йдеться про такі бізнес-групи, як “Приват” (сфери інтересів – енергетика, фінансовий сектор, нафтопереробка), “СКМ” (сфери інтересів – гірничо-металургійний комплекс, енергетика), “ДСН” (сфери інтересів – хімічна промисловість, будівництво, фінансовий). Кожна із цих компаній володіє активами в різних галузях та регіонах України, але має окремі території як історично пріоритетні: “Приват” у Дніпропетровській області, “СКМ” – у Донецькій, “ДСН” – у Харківській).

Маючи великі та різноманітні ресурси, групи інтересів активно впроваджуються в політичне життя регіонів, змінюючи згідно зі своїми завданнями плин політичного процесу та склад політичної еліти. При цьому політична активність груп найчастіше має за мету задоволення переважно



власних інтересів. У зв'язку з цим виникають проблеми відповідності інтересів груп процесу соціально-економічного та політичного розвитку регіонів, а також суспільним потребам.

Але діяльність груп інтересів у регіонах не завжди має розглядатися як перепона на шляху формування ефективної інституціональної системи. У цьому випадку критерієм ефективності інститутів, у створенні яких беруть участь групи спеціальних інтересів, є їх спроможність здійснити внесок до розвитку економіки України. Це передбачає поєднання взаємодії регіональних владних структур, бізнес-груп як інституційних новаторів для проведення соціально-економічної політики. Великі місцеві підприємства і корпорації залишаються ледве не єдиними структурами, які генерують інновації.

Для формування критичної маси інституційних структур інноваційного розвитку необхідно створення фінансово-промислових груп (ФПГ), які здатні на інноваційні та структурні зміни в економіці. Тому в усьому світі ФПГ підтримуються державою, вони створюють можливості для ефективної взаємодії банківських, фондових інститутів і підприємств реального сектора економіки, поліпшують умови взаємного кредитування, скорочують транзакційні витрати. Особливо великий досвід їх функціонування накопичено в Японії та Німеччині. У Росії ФПГ створюються у формі ТНК. В Україні ФПГ ще не отримали навіть законодавчого стартового статусу.

В останні роки спостерігається низька конкурентоспроможність регіонів на зовнішніх ринках, відбулося розбалансування внутрішнього ринку, економічного обміну між регіонами, значне скорочення випуску за рахунок галузей, які виготовляли продукцію кінцевого споживання (в першу чергу – машинобудування). Тісні економічні зв'язки збереглися лише між областями, де сконцентровано металургійну, вугільну промисловість України та все необхідне для їх функціонування – Донецькою, Дніпропетровською, Запорізькою та Луганською. Саме вони формують найбільш потужну в країні фінансово-промислову групу, яка вже диктує свої економічні та політичні умови. Якщо врахувати, що кардинальна зміна структури власності, яка вплинула на диференціацію економічного розвитку на регіональному рівні внаслідок упровадження нових форм господарювання та зменшення частки державного сектора економіки, призвела до неможливості безпосереднього адміністративного впливу органів місцевої влади на суб'єкти господарювання та втрати важелів прямого втручання влади в їхню діяльність, можна зробити висновки, хто й де є справжнім господарем регіону.

У загальноукраїнському експорті питома вага чотирьох областей (Донецької, Дніпропетровської, Луганської та Запорізької) становить 53,8 % і складається на 90 % із експорту руди, металопродукції та продукції хімічної промисловості (мінеральні добрива). З урахуванням питомої ваги імпорту цих регіонів слід відзначити, що вони економічно більш тісно пов'язані з міжнародними ринками, ніж з національним (проте в надзвичайно вузькому

секторі – металургії та галузях, що постачають сировину для неї). Частка ж експорту половини регіонів не перевищує 1% кожного з них [7].

Структурна неоднорідність простору країни в природно-географічному, ресурсному, економічному, екологічному аспектах виступає об'єктивною передумовою модернізації регіонального управління. Тому інституційний підхід до розвитку територій, вивчення ефективності діяльності управлінських структур представляє особливу актуальність.

Підвищенню якості управління на регіональному рівні покликані сприяти такі заходи:

- стимулювання ефективності інструментів стратегічного планування, упорядкування функцій (ефективне виконання законодавчих рішень з розмежування повноважень між рівнями державної влади та місцевого самоврядування);

- створення системи моніторингу регіональних соціально-економічних показників, стану нормативно-правової бази, ходу соціально-економічних реформ, формальних і неформальних бар'єрів для ведення бізнесу та здійснення інвестиційних проектів, виявлення інфраструктурних обмежень і можливостей для реалізації великих інвестиційних проектів;

- сприяння міжрегіональної координації рішень у сфері економічної політики;

- реалізація існуючих механізмів фінансового заохочення регіонів і муніципальних утворень, орієнтованих на проведення пріоритетних реформ;

- координація діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських і наукових організацій з питань розробки реалізації стратегій соціально-економічного розвитку регіонів або груп регіонів (макрорегіонів).

З урахуванням міжнародного досвіду в рамках реалізації завдання інституціоналізації державної регіональної політики можливе створення агентства регіонального розвитку територіального планування, основними завданнями якого мають стати:

- організаційне та експертне забезпечення взаємодії органів виконавчої влади з погодженням територіальних пріоритетів галузевих та інфраструктурних проектів і програм, зокрема національних проектів;

- методичне та організаційно-фінансове забезпечення процесу стратегічного планування регіонального розвитку з дотриманням принципу публічності при розробці та погодженні регіональних стратегій;

- організація доопрацювання погоджених пріоритетних проектів регіонального розвитку з метою їх включення в діючі галузеві та інфраструктурні проекти і програми;

- реалізація системи заходів, які сприяють створенню організаційних форм, що забезпечують інтеграцію ініціатив бізнесу, територіальних і професійних співтовариств з метою регіонального розвитку;

– здійснення заходів щодо мобілізації позабюджетних коштів для реалізації програм регіонального розвитку;

– надання державних послуг у сфері регіонального розвитку та територіального планування.

Кінцевим результатом модернізації регіонального управління мають стати:

– консолідація українського суспільства;

– розвиток інститутів громадянського суспільства та розширення участі громадян у вирішенні суспільних проблем;

– збереження і розвиток національного гуманітарного простору; забезпечення інтересів суспільства і держави шляхом розвитку мовної та культурно-інформаційної політики;

– подолання корупції.

Інституційний підхід до суперечностей модернізаційних процесів регіонального розвитку надає важливі інструменти спільного аналізу економічних і політичних процесів. Перспективними напрямками проведеного дослідження є визначення принципів розробки стратегій розвитку регіонів і окремих муніципальних утворень, реформування системи міжбюджетних відносин, можливої територіально-адміністративної реформи.

#### Література:

1. Амосов О. Ю. Капіталізація як засіб модернізації суспільства / О. Ю. Амосов, Н. Л. Гавкалова // Демографія та соціальна економіка. – 2012. – № 1 (17). – С. 43–50.

2. Бубенко П. Т. Інституційна динаміка просторової організації економічного розвитку / П. Т. Бубенко. – Х. : ХНАМГ, 2008. – 295 с.

3. Гриценко А. А. Методологічні основи модернізації. України / А. А. Гриценко // Економіка України. – 2011. – № 2. – С. 4–22.

4. Данилишин Б. П. Новітні виміри сучасної практики соціально-економічних перетворень у державі / Б. П. Данилишин // Економіка України. – 2010. – № 8. – С. 40–50.

5. Лібанова Е. М. Модернізація економіки України в контексті соціальних викликів / Е. М. Лібанова // Демографія та соціальна економіка. – 2011. – № 1 (15). – С. 24–38.

6. Решетило В. П. Синергия становления и развития региональных экономических систем : монография / В. П. Решетило ; Харк. нац. акад. город. хоз-ва. – Х., 2009. – 218 с.

7. Офіційний сайт Державної служби статистики України. – Режим доступу : <http://www.http://ukrstat.gov.ua>.

*Надійшла до редколегії 29.01.2013 р.*

I. О. ПАРУБЧАК

### **ВПЛИВ ДЕРЖАВИ НА СТАН І РОЗВИТОК ВЗАЄМВІДНОСИН ВЛАДИ ТА СУСПІЛЬСТВА**

*Досліджено важливість підтримки суспільства у владних діях держави щодо досягнення більшої результативності у своїй діяльності. Вивчено специфіку ролі держави як регулятора політичних відносин у суспільстві. Проаналізовано актуальність демократизації суспільства і побудови правової держави за участі суспільних структур. З'ясовано роль держави під час соціалізації особи в суспільстві та її громадянського становлення.*

**Ключові слова:** держава, владні дії, суспільство, соціалізація особи, демократизація, громадянське становлення.

*Studied the importance of public support in government action state to achieve greater effectiveness in their work. The specific role of the state as regulator of political relations in society. Analyzed the relevance of democratization of society and building a legal state with the participation of social structures. The role of the state during the socialization of individuals in society and its civil establishment.*

**Key words:** state, power of, society, socialization person, democratization, civil establishment.

Влада є найважливішим, організаційним і регулятивно-контрольним стержнем політики, із якою вона неподільна, вона є засобом здійснення політики. Існуюча в сучасному світі влада має різні види, типи, форми, але всі вони так чи інакше мають соціальний початок, тобто пов'язані з життям людей. Загальність влади констиціонується в суспільних відносинах через функції політики, яка є багатопланою і багатозначною. Взаємодія політики з іншими суспільними процесами і явищами визначається відповідними взаємовідносинами влади і підвладних структур. Політика виступає в якості причини, а власне влада – джерелом політики. Тому політика представляється загальним суспільним початком, тим більше, що існує політична універсальність індивіда, а отже, і суспільства. Влада первинна, політика – вторинна, однак варто знати, що сама влада є похідною від політики. Сутність влади виявляється в конкретній діяльності, але ще більш – в її результатах. Здійснення політики, яка проводиться владою, характеризується рівнем управління, його соціально-політичною складовою. Політична діяльність як форма управління являє собою соціальний феномен і завжди пов'язана з конкретним типом суспільних відносин. На єдиній соціальній основі об'єднуються управління і владний зміст політичної діяльності.

Розглядаючи поняття “влада”, відзначимо, що поняття “влада політична” і “влада державна” не є синонімами: перша є набагато ширшою, хоч саме політична влада складає основу влади державної. Остання спирається на власні інститути, що функціонують на підставі принципу розподілу влади. Практична діяльність державної влади регламентується раніше прийнятими законами, що приймаються на основі існуючих національних та інших традицій, власного і міжнародного історичного досвіду, етики, моралі, врешті, елементарної логіки. Існує чимала залежність процесу законотворчості від загальної культури суспільства і сформованої політичної культури, що затвердилася в ньому. Від рівня культури залежать масштаби впливу влади, її авторитет, визнання громадянами, а також безпосередня результативність та ефективність дій. Демократизація суспільства, безумовно, потребує розвитку культури влади як абсолютно необхідного її атрибуту. При цьому сама культура влади повинна вдосконалюватися, розвиватися спільно з багатьма іншими показниками, що визначають зміст влади в цілому.

Режим взаємодії держави, що здійснює владні функції, і суспільства є різнобічним і значним за масштабами. Щодо висловленої тези є різні точки зору: одні стверджують, що “погана” держава експлуатує суспільство, не дає перетворитися йому в громадянське за формою та змістом, інші – деформоване суспільство саме по собі не дає розвиватися і діяти державі на благо цього ж суспільства. Реальність існування громадянського суспільства визначається декількома факторами: станом і можливими перспективами глибокого і різнобічного розвитку культури суспільства; соціально-економічним і індустріально-аграрним становищем даної країни; високим рівнем дії правового поля, в якому живуть громадяни [4, с. 239].

Визначення поняття суспільства проголошує: форма об’єднання людей, що мають спільні інтереси, цінності, цілі. Цілі ж держави сформульовані в його головних документах, де закладено їх зміст. Цілі держави співвідносяться із здійснюваною політикою – як зовнішньою, так і внутрішньою. Нерідко цілі суспільства збігаються з цілями держави: остання немовби уособлює бажання і прагнення суспільства в досягненні намічених цілей. І ось тут головна розбіжність: при однакових цілях суспільства і держави засоби їх досягнення можуть бути зовсім різними.

Держава завжди приречена здійснювати політику, одна з цілей – втримати владу, тут співвідношення цілей і засобів очевидне. Основою цьому можуть слугувати одвічні істини, моральні почуття, моральні ідеали. Проте все це може стати примарним у разі, якщо цілі значимі і масштабні, а від їх реалізації залежить доля держави, а відтак і суспільства. У такому випадку будь-який засіб можна обґрунтувати лише значимістю мети, яка в цьому випадку повинна бути досить обґрунтована [6].

Слабке, неструктуроване суспільство має потребу в державі, яку можна на певному етапі розглядати як союз громадян. У цьому сенсі можна не ототожнювати державу і владу. Розглядаючи проблему “влада – суспільство” – де влада виступає як регулятор політичних відносин, слід зазначити важливість динамічності процесів, що стосуються безпосередньо суспільного розвитку.

Мова йде про таку ситуацію, коли існуюча в суспільстві ситуація вимагає проведення необхідних і дієвих реформ.

В умовах демократичного розвитку українська держава повинна перетворитися із знаряддя придушення одних класів іншими на структуру управління, що відповідає інтересам всього населення: джерелом влади є народ, що складається з рівноправних громадян, котрі делегували своїх представників до владних структур [2, с. 136].

Усебічного розгляду потребує проблема взаємовідносин влади і суспільства. Ці відношення формуються, розвиваються і функціонують під впливом двох чинників. Перший – стихійний, в умовах нових ринкових відносин, труднощів у побудові нової української державності. Другий – свідомий, що діє та характеризується політичними діями влади, управлінням, існуючою законодавчою базою. При першому варіанті попит породжує пропозицію, при другому – можливість регулювання відносин з урахуванням соціально-економічної ситуації [8].

Політична свідомість, що формується, і, відповідно, політична поведінка відображає в неї конкретні умови сформованої соціально-історичної ситуації. І ступінь державного контролю і вплив залежить від наявного характеру сформованих відносин. Дія завжди дорівнює протидії, тому чим більше влади в держави, тим менше індивідуальної свободи в індивіда [17, с. 162]. Таким чином, взаємодія влади з громадянами займає особливе місце в політичній діяльності та вимагає як теоретичних досліджень, так і узагальнення вже існуючого досвіду практичної роботи.

Метою статті є з'ясування рівня впливу держави на стан і розвиток взаємовідносин влади та суспільства. Для цього потрібно вирішити такі завдання: вивчити важливість підтримки суспільства у владних діях держави щодо досягнення більшої результативності у її діяльності; дослідити специфіку ролі держави як регулятора політичних відносин у суспільстві; проаналізувати актуальність демократизації суспільства і побудови правової держави за участі суспільних структур; з'ясувати роль держави у ході соціалізації особи в суспільстві та її громадянського становлення.

У політичному сенсі влада ототожнюється насамперед із державою, якою б вона не була: монархічною, республіканською, з одноосібним чи колегіальним управлінням, якими б її інститутами не здійснювалася і проявлялася влада – президентом, парламентом, урядом, радою. Тому взаємовідносини держави і суспільства являють собою найбільш значущі основи в розумінні суспільного розвитку в цілому [7, с. 434].

В історії людства уявлення про владу, природно, змінювалися. Але основні поняття, ознаки, особливості, трансформуючись, залишалися, переходячи з епохи в епоху. Людство все більше починає усвідомлювати, що чинники влади – це те, що має використовуватися лише як інструмент, що забезпечує організацію, що виконує управлінські функції, спрямовані на благо людей [5, с. 190].

Розглядаючи ознаки влади, підкреслимо основні: правова упорядкованість в організації суспільного і державного життя; дисципліна; регламентована взаємодія влади різного рівня між собою і громадянами; відповідальність і підконтрольність і влади, і громадян; діяльність лише в межах чинних законів, що не повинна порушувати права громадян, свободу і рівність перед законом усіх без винятку членів товариства [18, с. 9].

Суспільство не може існувати без влади. Поняття “демократія”, “демократичне суспільство” визначають шире бажання людей сформувати інститут влади, що відповідає інтересам всіх і кожного. Те, що суспільство формує владу, а влада прагне впливати на суспільство й у чималій мірі формує його – загальновідомо, є причини, завдячуючи яким влада і суспільство співіснують. Кожній владі відповідає конкретна суспільна структура і, відповідне, становище різних соціальних груп, прошарків, класів [20, с. 419].

Одним із найважливіших елементів взаємовідносин влади і суспільства є існуюча система цінностей, що визначає моральну спроможність самого суспільства і внутрішню міцність держави. Цінності як такі сприймаються чи позитивними, чи негативними, будучи специфічно соціальними визначеннями об’єктів навколишнього світу. Сприйняття цінностей залучається до навколишнього світу людини, на них будуються основні чинники відношення до всього поза людиною, на розумінні і прийнятті якого будується саме людське буття. Тим більше, що цінності сприймаються не стільки такими, якими їх створила природа, а такими, якими їх сприймає сама людина [21, с. 514].

У демократичному суспільстві існують свої цінності – цінності демократії. Розвиток і стабільність діяльності всіх демократичних інститутів є головним завданням під час створення самого демократичного суспільства. Цей процес, з одного боку, контролює і здійснює держава, з іншого – громадські структури, що виступають деякою протигагою можливій жорсткій державній політиці [19, с. 92].

Влада в будь-якій формі визначає напрямок розвитку цінностей і, насамперед, у сфері гуманітарній. Вона при усій своїй жорстокості та раціональності нерідко прагнула до патрунування культури, науки, мистецтва, вбачаючи в цьому безперечно свою опору. Взаємовідносини держави, що володіє владою, і суспільства, яке є носієм основних моральних підвалин, складні, хоч би тому, що суспільство вправі вимагати від влади відповідних дій, покладених у політику держави. Головне ж, що вимагає суспільство від влади, – мати законодавчу базу, відповідно до якої має регламентуватися життя в усіх сферах людської діяльності й адекватне її виконання. Особливе місце в діях влади стосовно суспільства посідають охоронні функції держави. Такі були завжди, в усіх країнах, без них неможливо існувати суспільству, тому що держава повинна суспільство охороняти [1, с. 303].

Одним з напрямків суспільного розвитку, безпосередньо пов’язаним з владою, яка може сприяти цьому процесу чи гальмувати його, є політична самоорганізація суспільства. Саме проблема самоорганізації суспільства виступає головною у вирішенні завдань побудови громадянського суспільства. У цілому

суспільство як об'єкт, що самоорганізовується, схильне до політичного впливу, перебуває у сфері політичного управління з боку держави і вимагає адекватного до себе ставлення відповідно до своїх інтересів. Існуюча плюралістична концепція посередництва між інтересами суспільства і держави розглядає їхню політичну взаємодію як процес тиску різних груп інтересів. Проблема взаємовідносин влади й особистості, соціальної групи, суспільства припускає диференційованість у підходах, від чого і залежить ступінь самоорганізованості. Самоорганізація суспільства – процес досить тривалий. Безумовно, особливе значення в цьому процесі має існуючий інтелектуальний, культурний рівень “людського матеріалу”, на чому будуються політичні відношення влади і суспільства [3, с. 298].

Самоорганізація суспільства припускає неухильне зростання політичної культури, що не просто буде сприяти, а стане основою створення нового самоорганізуючого політичного порядку, вибудованого з уже існуючих, або конкретних політичних інститутів, що народжуються, партій, рухів, організацій. Зрозуміло, слід враховувати усі внутрішні і зовнішні фактори, які впливають на динаміку усього процесу самоорганізації. Не можна уявляти соціально-політичну реальність як якийсь єдине ціле, як сукупність певних загальних інтересів членів суспільства, як щось незмінне, у тому числі щодо орієнтування на конкретні політичні цінності [10, с. 176].

В Україні питання про самоорганізацію українського суспільства обумовлено загальною політикою реформ, що проводяться. Безумовно, пріоритет у цьому процесі належить державі, проте їх здійснення залежить від того, на які сили при цьому вона спирається. Відомо, що самі реформи були неоднозначно сприйняті населенням країни: одні соціальні групи були більш зацікавлені у проведенні реформ, інші – менше, треті – взагалі їх заперечували, виступали проти саме таких реформ, хтось залишався на позиції байдужості, стороннього спостерігача. Тому влада і повинна передусім спиратися на ті сили та соціальні групи, котрі сприймають реформи [13].

Будь-яка держава, що уособлює владу, з одного боку, має створювати закони, формуючи загальне правове поле; з іншого – має неухильно стежити за безумовним виконанням цих законів і навіть примушувати громадян до їхнього виконання. Відповідно до існуючих правових взаємовідносин держави та індивіда власне державний компонент має чинність закону [16, с. 8].

У рамках законів існують особиста політична, економічна й інші свободи громадянина, які повинна захищати держава. Усі функції влади звернені до людини, до особистості, інтереси яких захищаються. Відповідні конституційні принципи, що існують у державі, визначають конкретну діяльність представницьких органів влади. Існуюча в Україні система влади і її функції регламентовані, у першу чергу, Конституцією країни, а також різними іншими нормативними актами. Уся владна система визначається формою її організації, конкретним порядком у розташуванні і дії органів влади, їхнім взаємозв'язком, сукупністю, взаємозалежністю [11].



Зазначений стан влади має бути таким, тому що це встановлюється прийнятими законами. Небезпека ж полягає в тому, що діяльність влади, здійснення власне владних функцій є процесом динамічним, а не статичним; він може бути підданий діям усередині суспільства з боку різних політичних сил. Зберегти свій стан влада може за допомогою наявного в неї ресурсу, влада сили як ресурс у сучасному суспільстві себе вичерпала, на зміну їй приходять знання і багатство. Особистість залишається одним із основних суб'єктів політики, що виявляється на різних рівнях – від президента до індивіда в політиці. Сьогоднішній процес демократичних перетворень, у цілому тенденції активізації громадського життя втягує в політику нових людей, хоч сам цей процес протікає усе ж уповільненим темпом [14, с. 98].

Людина живе у світі влади, помічаючи, реагуючи на цю обставину, або не помічаючи такої. Водночас, це зовсім не означає перебування людини поза сферою влади. Люди можуть змінити форму, вид, тип влади, але вона залишиться як вольове відношення між ними, як конкретний стан людських відносин. Влада – є головне поняття політики, що стосується ключових інтересів як суспільства в цілому, так і окремого індивіда. Взаємозв'язок людини і влади багатоплановий. Зрозуміло, що діюча в певний момент влада – не абстракція, це не сила природних явищ, проти яких людина частіше за все безпомічна. Влада створюється людьми, суб'єктами й об'єктами влади виступають самі люди, людські відносини як такі. Тому людина завжди налаштовувала своє життя стосовно до влади: або погоджуючись із її існуванням і, відповідно, вимогами, або постаючи проти неї, нині діючої, змінюючи одну владу на іншу, але ніяк не виходячи зі сфери її впливу. Зміна влади припускала зазвичай зміну інтересів одних людей на інтереси інших, влада повинна набути нового імпульсу у своєму розвитку й удосконаленні – цього вимагає сучасний соціально-економічний, техніко-технологічний, міжнародний стан товариства. Але влада завжди в тій чи іншій мірі ущемлювала інтереси, свободу людини, звідси виникала ідея – цілком відторгнути владу як таку. Загальний розвиток цивілізації, культури, досвід протистояння владі – все це підштовхувало до пошуку альтернативного вирішення питання про владу [12, с. 251].

Дія влади може зводитися до зрівняння по відношенню до всього суспільства. Однак такий варіант взаємовідносин може принести мінімум ефективності; у свою чергу, авторитет влади, через ставлення до якої сприймаються цінності демократії, може не лише похитнутися, але й просто звестися до мінімуму. Одержавлення всіх сфер життя суспільства є прагненням до централізації, насамперед, економічних і політичних процесів або хоча б контролю над ними. Але такий шлях може завершитися крайніми формами політизації суспільства, привести його до таких форм, як тоталітаризм, авторитаризм, деспотизм [9]. Розвиток демократичних відносин створює можливі варіанти ослаблення державної монополії, у тому числі на владу. Господарські механізми починають діяти в умовах ринкових відносин, розвивається виробництво, конкуренція дає можливість знаходити найбільш раціональні рішення багатьох проблем, перш за все, економічних. Держава набуває інших

функцій, стає “масштабним менеджером і одночасно контролером” процесів, що відбуваються, здійснюючи внутрішню політику як уповноважена населенням організаційна структура.

Розглядаючи питання про взаємодію суспільства та влади, не можна не торкнутися ідеї і самої сутності побудови правової держави. Передусім підкреслимо, що “правова держава” передбачає не лише пріоритет Закону, але й здійснює саму процедуру появи Закону в межах правил, що були свого часу ухвалені демократичним шляхом та стоять над владою окремих інститутів держави. До того ж, повинні бути виключені протиріччя, що виникають у випадках, якщо правові догми застарівають і не відповідають інтересам деяких соціальних груп. Таким чином, однаково важливі як сама існуюча правова структура, так і чинники, котрі можна активно використати в інтересах суспільства [15].

Людство завжди прагнуло відшукати найбільш оптимальну форму взаємин людини і влади, суспільства і держави. Влада, спираючись значною мірою на підтримку суспільства, повинна вдосконалювати свою роботу, домагаючись найбільшої результативності в діях. Водночас, вирішуючи глобальні завдання соціально-економічного і політичного характеру, влада може упустити вирішення окремих завдань, а виправити ситуацію, особливо політичну, набагато складніше, ніж не допустити її.

Вона повинна працювати в рамках існуючих законів, одночасно вивчаючи стан суспільної думки, вживаючи заходів для максимально можливих перспектив розвитку усіх сфер життя, втілюючи поточний процес у нову правову оболонку. Влада як суспільне явище вимагає глибокого і всебічного вивчення з урахуванням конкретних обставин, що дасть змогу зрозуміти як проблеми влади, так і її взаємовідносини з суспільством. Цей процес не повинен виходити за межі існуючого в країні правового поля; влада повинна бути лише інструментом для реалізації конкретних цілей і завдань соціального характеру. У такому значенні вона, влада, і буде виступати в ролі регулятора політичних та інших відносин у суспільстві.

Боротьба за владу різних політичних сил, елітарних груп заважає загальному процесу демократизації суспільства. Нова політична еліта в Україні лише зароджується, тому вона не може стати лідером усього процесу реорганізації політичних відносин, тим більше, що нова еліта, ще не являє собою основного масиву структур влади. Вочевидь, що перед необхідністю вирішення загального завданням демократизації суспільства і побудови правової держави, необхідна консолідація старої і нової еліти, участі в цьому процесі опозиції, активізації всіх існуючих у країні суспільних структур.

Відносини влади і суспільства постають у рамках єдиної проблеми, і природно, що влада повинна взяти на себе чималі обов’язки і відповідальність за хід соціалізації особи в суспільстві, її громадянського становлення, а також у вирішенні проблем соціальних, демографічних, охорони здоров’я, у формуванні національної самосвідомості, патріотичної орієнтації сьогоденного покоління української держави.

Література:

1. Абетка української політики: Довідник. Вип. 5 / авт.-упор. М. Томенко (кер. кол.); Л. Бадешко, В. Гребельник та ін. – К. : Смолоскип, 2002. – 368 с.
2. *Андресюк Б.* На пути к гражданскому обществу: Европ. контекст обществ.-полит. развития Украины / Б. Андресюк. – К. : Політ. думка, 2000. – 147 с.
3. *Бандурка С. М.* Влада в Україні на зламі другого і третього тисячоліть / С. М. Бандурка, В. А. Греченко. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – 304 с.
4. *Валевський О. Л.* Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження : монографія / О. Л. Валевський ; Нац. інститут стратегіч. дослідж. – К., 2002. – 242 с.
5. *Даль Р.* О демократии / Р. Даль ; пер. с англ. А. С. Богдановского ; под. ред. О. А. Алякринского. – М. : Аспект Пресс, 2000. – 208 с.
6. *Дибиров А.-Н. З.* О природе политической власти / А.-Н. З. Дибиров, Л. М. Пронский // Вестник Московского университета. Сер. 18. – 2002. – № 2. – С. 48–60.
7. История политических учений. Вып. 3 / под. ред проф. О. В. Мартышина. – М. : Юристь, 2000. – 560 с.
8. *Котигоренко В.* Знання про соціальний конфлікт: абсолют чи відносність? // Політичний менеджмент. – 2003. – № 2. – С. 137–155.
9. *Майборода О.* Збавлювання виборця Європою: чи не примарна ця принада? / О. Майборода // Контекст. – 2002. – № 1 (13). – С. 50–56.
10. *Нагорна Л. П.* Національна ідентичність в Україні. – К. : ІПіЕНД, 2002. – 272 с.
11. *Пахарев А. Д.* Парламентські вибори в Україні: проблеми формування партійної системи / А. Д. Пахарев // Держава і право. – 2002. – № 18. – С. 397–403.
12. *Петрик В. М.* Новітні та нетрадиційні релігії, містичні рухи у суспільно-політичній сфері України : монографія / В. М. Петрик, Є. В. Ліхтенштейн, С. В. Сьомін та ін. – К. : Вид-во Європ. ун-ту, 2002. – 331 с.
13. *Петракова Е. Р.* Исследование избирательного рынка – основа избирательного маркетинга / Е. Р. Петракова // Правова держава. – 2002. – № 5. – С. 207–212.
14. Політичний портрет України. Парламентські вибори в Україні – 2002 : Погляд соціологів. Бюлетень фонду “Демократичні ініціативи”. – К., 2002. – № 24. – 132 с.
15. *Поливаева Н. П.* Тип общества и политическое сознание / Н. П. Поливаева // Вестник Московского университета. Серия 18. – 2002. – № 2. – С. 3–27.
16. *Рекецька І. Р.* Судова влада в контексті демократичної трансформації українського суспільства : автореф. дис. ... к.політ.н. / І. Р. Рекецька. – Одеса, 2003. – 16 с.
17. *Соколов В. Н.* Власть и общество / В. Н. Соколов, А. Г. Старинец. – Одесса : Маяк, 2003. – 180 с.
18. *Сокур Н. В.* Державна політика по зниженню соціальної напруженості у перехідному суспільстві (сфера трудових відносин) : автореф. дис. ... к.політ.н. / Н. В. Сокур. – Од. нац. юрид. акад. – Одеса, 2001. – 16 с.

19. Українське суспільство: соціологічний моніторинг 1994 – 2003 / за ред. Н. П. Паніної ; Ін-т соціології НАН України. – К., 2003. – 114 с.

20. Халипов В. Ф. Наука о власти. Кратология : учеб. пособ. / В. Ф. Халипов. – М. : Ось-89, 2002. – 448 с.

21. Шейнов В. П. Психология власти / В. П. Шейнов. – М. : Ось-89, 2003. – 528 с.

*Надійшла до редколегії 10.12.2013 р.*

УДК 352: 94(477)

*В. М. СЕМЕНОВ*

### **ФУНКЦІЇ ОРГАНІВ ВЛАДИ СЛОБІДСЬКОЇ УКРАЇНИ У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ XVII-XVIII ст.**

*Проведено аналіз функцій органів публічної влади Слобідської України у другій половині XVII-XVIII ст. з використанням сучасного категоріального апарату.*

**Ключові слова:** полк, полковник, полкова старшина, сотник, сотня, Слобідська Україна, функції органів влади.

*In the article provides of the legal, territorial and financial and material foundations of the organization and activities of public authorities Slobidska Ukraine in the second half of the XVII – XVIII centuries*

**Key words:** regiment, colonel, regimental sergeant, sotnyk, sotnya, Slobidska Ukraine, functions of governmental authorities.

У другій половині XVII-XVIII ст. на території сучасної України існувало три історичних регіони, які мали особливості у організації владних відносин. Цими регіонами були – Запорозька Січ, Гетьманщина та Слобідська Україна. Маючи доволі значну кількість спільних рис в організації владних відносин, кожен з них мав доволі суттєві відмінності в організації та функціонування органів влади. Розгляду основних функцій органів влади Слобідської України другої половини XVII-XVIII ст. присвячено цю статтю.

Історії Слобідської України у другій половині XVII-XVIII ст. присвячено доволі значну кількість праць професійних істориків. Над питаннями суспільно-економічного розвитку цього історичного регіону працювали Е. Альбовський, Д. Багалій, Д. Бантиш-Каменський, М. Гербель, І. Квітка, П. Куліш, В. Маслійчук, В. Пассек, А. Слюсарський та ін.

Проте, якщо вивченню історії Слобожанщини приділено доволі значну увагу, то ситуація з дослідженням функціонування та розвитку органів влади

цього історичного регіону ситуація значно гірша. Питання розвитку органів влади цього регіону в науковій літературі висвітлені лише в контексті розвитку суспільно-політичної ситуації і в багатьох випадках оглядово. При цьому слід зазначити, що кожен з авторів, який тією чи іншою мірою розглядав історію розвитку управлінських інститутів Слобідського краю Козацької доби має свої підходи до розгляду зазначених питань. Це певною мірою ускладнює розуміння і осмислення процесів державотворення Слобідської України у другій половині XVII-XVIII ст.

З огляду на зазначене вище, мета статті – охарактеризувати основні функції органів влади Слобідської України у другій половині XVII-XVIII ст. за допомогою категоріального апарату, який використовується в сучасних дослідженнях з державного будівництва та місцевого самоврядування в Україні.

У сучасній юридичній науці існує навчальна дисципліна “Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні”, за допомогою категоріального апарату якої здійснюється організаційно-функціональна характеристика механізму публічної влади, що охоплює питання, пов’язані з організацією органів публічної влади, характеристику структури, функцій, компетенції, принципів, форм, методів діяльності органів публічної влади та органів місцевого самоврядування.

Зважаючи на те, що наука державного управління, порівняно з багатьма іншими галузями наукового знання, є ще доволі молодою, то рецепція категоріального апарату, дефініцій та понять інших наук, і, зокрема юриспруденції, для проведення досліджень з історії державного управління є доцільною і необхідною для більш чіткого розуміння особливостей організації владних відносин українського державотворення в різні часи історичного розвитку.

Одним з елементів організації та діяльності органів публічної влади, що використовується в “Державному будівництві та місцевому самоврядуванні України”, є поняття функцій органів публічної влади. Є декілька підходів до визначення цього поняття. Серед них – визначення С. Серьогіної, яка під функціями органів публічної влади розуміє об’єктивно обумовлені основні напрямки їх діяльності, що забезпечують поділ праці всередині державного механізму і характеризуються певною стабільністю, в яких відображаються завдання і соціальне призначення органів публічної влади [2, с. 45].

Класифікацію функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування можна здійснювати за багатьма критеріями. У більшості випадків вони не мають між собою суттєвих відмінностей. Тому зупинимося на визначенні С. Серьогіної, яка наводить таку класифікацію: “За суб’єктами здійснення влади розрізняють функції держави, місцевого самоврядування, функції органів публічної влади, їх структурних підрозділів і посадових осіб, окремих службовців. За об’єктами здійснення влади – політичні, економічні, соціальні, культурні, оборонні, зовнішньоекономічні, екологічні функції. За видами державної влади – законодавчу, виконавчу, судову, контрольно-наглядову,

представницьку функції. За правовими формами здійснення влади функції можна класифікувати на нормотворчу, установчу, правозастосовну, інтерпретаційну, контрольну, правоохоронну” [2, с. 45].

У статті для аналізу діяльності органів публічної влади Слобідської України у другій половині XVII-XVIII ст. буде використовуватися класифікація функцій органів державної влади, що запропонована С. Серьогіною.

Характеристика органів управління Слобожанщини в зазначений період була здійснена автором у роботі “Особливості державного управління в Слобідській Україні в XVII-XVIII ст.” [6]. Тому лише коротко нагадаємо про організацію владних відносин цього історичного регіону.

У визначений період управління на території сучасних Сумської, Харківської, частини Донецької та Луганської областей України, Курської та Белгородської областей Російської Федерації існувало п’ять слобідських козацьких полків: Ізюмський, Охтирський, Острогозький, Сумський і Харківський. Саме ці полки були адміністративно-територіальними одиницями Слобідської України у визначений історичний період. Інколи згадуються Балаклійський, Зміївський та Колонтаївський полки, але вони існували доволі недовго. Управління в козацьких полках Слобожанщини було побудоване за полково-сотенною системою. Головне місце у владній ієрархії слобідських козацьких полків займав полковник, якому в реалізації владних повноважень допомагала полкова старшина у складі обозного, судді, осавула, хорунжого та писарів. Частина дослідників вказують більшу частину допоміжних посад, про які буде згадано нижче.

Полковники Слобожанщини мали значний вплив на діяльність сотенних урядів. Підтверджує вищезазначене теза В. Маслійчука стосовно розбіжностей в устрої Гетьманщини та Слобожанщини про те, що влада слобідського полковника у своєму полку була більшою, ніж у полковника гетьманського [5, с. 16]. Розглянемо функції полковника як головної посадової особи Слобідських козацьких полків у другій половині XVII-XVIII ст.

Зважаючи на те, що в обраній для аналізу хронологічний період, розподіл функцій за суб’єктами здійснення влади доволі складно здійснити з тієї причини, що в ті часи органів державної влади та органів місцевого самоврядування не існували в їх сучасному розумінні, і в багатьох випадках полкова та сотенна адміністрація поєднувала ці функції при здійсненні владних повноважень, та розглядати їх для цього історичного періоду є не доречним.

Попередня теза стосується і класифікації функцій за видами державної влади. Ідея поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову в XVII ст. тільки зароджувалася і отримала практичну реалізацію тільки наприкінці XVIII ст., коли автономія Слобідської України вже була скасована.

З огляду на зазначене, характеристика функцій органів влади Слобідської України у другій половині XVII-XVIII ст. буде здійснюватися за об’єктами здійснення влади та правовими формами здійснення влади.

За об'єктами здійснення влади, як зазначено вище, сучасні дослідники виділяють політичні, економічні, соціальні, культурні, оборонні, зовнішньоекономічні, екологічні функції. Виконання більшості з них було характерним для того історичного періоду. І в першу чергу, необхідно відзначити оборонну функцію органів влади того часу на Слобожанщині. Виконання цієї функції закладено вже в суто військовій назві адміністративно-територіальних одиниць – полки та сотні, які формувалися за мобілізаційним принципом. Як зазначає В. Маслійчук: “Найперша і найважливіша функція слобідських полковників – військова” [5, с. 32]. Виконання цієї функції здійснювалося шляхом керівництва полком під час бойових дій, організації побудови та підтримання в належному стані фортифікаційних споруд, здійснення розвідувальної і контррозвідувальної діяльності, організації бойової підготовки серед козаків.

Основою економіки в той час було сільське господарство. Володіння земельними маєтками забезпечувало економічний розвиток як регіону в цілому, так і окремих осіб. Економічну функцію полковник переважно реалізовував шляхом роздачі землі під займанщину. Право на володіння земельними наділами, а також на спорудження греблі чи млина, право на володіння млинами надавалося полковничими листами. Іншими видами економічних занять населення Слобожанщини були різноманітні промисли: пасічництво, скотарство, виробництво селітри, садівництво винокуріння тощо. Регулювання цих промислів багато в чому теж залежало від полковника. Тобто можна говорити про вплив полковників на розвиток економіки на території полку. До економічних функцій також можна віднести збір податків та згадане В. Маслійчуком право полковників звільняти полчан від оподаткування [Там же, с. 35].

У цілому в історичних джерелах не завжди чітко визначаються повноваження полковника та іншої старшини щодо виконання економічної функції. Але з огляду на те, що повноваження полковника були практично необмеженими, то можна зробити висновок, що економічна функція виконувалася в повному обсязі, а пошук документальних підтверджень – завдання для подальших досліджень як професійних істориків, так і науковців, які працюють у галузі історії державного управління.

Зазначене вище стосується і соціальної функції. Про соціальні функції слобідських полковників як вищих керівників на території полку говорити доволі складно. Але слід відзначити, що в часи неврожаю, саранчі та татарських набігів полковники повинні були роздавати постраждалим мешканцям полку хлібні запаси, що зберігалися в царських житницях [Там же, с. 35].

Для характеристики здійснення політичної функції органами влади Слобожанщини у визначений період можна навести думку В. Маслійчука, який зазначає, що у слобідських полках точилася політична боротьба – старшина домагалася більшої незалежності від місцевих російських управлінців, розширення своїх повноважень на всі верстви населення в містах, де жили козаки

[4, с. 646]. Однак далі він відзначає: "... разом із тим, важко не помітити, що не було єдності поглядів, програми дій, чіткості вимоги слобідської старшини. Невизначеність її політичних пріоритетів пояснюється не сформованістю козацької еліти, ослабленим ідеологічним підґрунтям для доказів легітимності власного панування" [Там же, с. 647]. Отже, про виконання політичних функцій слобідською старшиною можна зазначити, що вони знаходилися на доволі низькому рівні і практично не виходили за межі станових інтересів козацької верхівки.

Виконання культурної функції переважно пов'язане з розвитком освіти на території слобідських козацьких полків. Вона знаходилася для тих часів на доволі високому рівні. За свідченням Д. Багалія, у 1732 р. за переписом на території чотирьох полків Слобідської України функціонувало більше 124 шкіл (свідчення про Острогозький полк не збереглися) [1, с. 192].

З 1726 р. у Харкові почав діяти Колегіум, який пізніше став центром освіти Слобожанщини. Зважаючи на викладене раніше, можна стверджувати, що діяльність як шкіл, так і колегіуму не могла бути ефективною без сприяння полковників та полкової старшини. Зокрема, як зазначає Д. Багалій, учителі Колегіуму мали на всьому готовому таке жалування: учителі перших двох нижчих клас по шість карбованців на рік, 3-ї, 4-ї і 5-ї – по 8 крб, 6-ї – по 12 крб, учитель філософії 14 карбованців, усього на жалування усіх учителів йшло 60 крб на рік [Там же, с. 193].

Стосовно зовнішньополітичних функцій, зважаючи на суворий контроль з діяльністю полковників з боку Московського царства, а пізніше Російської імперії говорити не приходиться.

Виконання екологічної функції в ті часи практично не реалізовувалося зважаючи на історичний період, коли питання екології ще не стояли на порядку денному.

Поруч з наведеними функціями, можна виокремити адміністраторську та судову, про які згадує В. Маслійчук у монографії "Козацька старшина Харківського слобідського полку 1654 – 1706 рр." [5, с. 34]. Під час виконання адміністративної функції полковник отримував допомогу судді, писаря, обозного, міського отамана, городничого, митних голів. Стосовно судової функції, то, як зазначає В. Маслійчук, полковник не тільки затверджував рішення полкового суду, а часто у справах кримінальних сам був суддею [Там же, с. 35].

Як зазначалося вище, за правовими формами здійснення функції органів влади поділяються на нормотворчі, установчі, правозастосовні, інтерпретаційні, контрольні та правоохоронні.

С. Сergyна характеризує ці форми таким чином: *нормотворча* форма діяльності – це сукупність дій і процедур щодо створення, зміни й скасування нормативних приписів; *правозастосовна* форма діяльності являє собою сукупність дій і процедур щодо виконання нормативно-правових актів, видання актів застосування права; *інтерпретаційна* форма діяльності полягає у



здійсненні дій і процедур щодо з'ясування і роз'яснення змісту правових норм; *установча* форма діяльності пов'язана із діями і процедурами щодо створення, реорганізації й ліквідації владних інституцій; *правоохоронна* форма діяльності – це сукупність дій і процедур щодо охорони норм права від порушень, захисту прав і законних інтересів суб'єктів суспільних відносин; *контрольна* форма діяльності являє собою сукупність дій і процедур щодо перевірки й нагляду за додержанням, виконанням та застосуванням правових приписів суб'єктами суспільних відносин [2, с. 48–49].

Нормотворчу функцію полковники слобідських козачих полків реалізовували шляхом видання різного роду нормативно-правових документів. Серед таких документів у працях вітчизняних істориків згадуються: універсали, грамоти, листи на землі, накази по полку, дарчі, судові вироки. Також, зважаючи на історичний період, до нормотворчої форми діяльності можна віднести і усні накази полковника, а також полкової та сотенної старшини. Наведений перелік нормативно-правових документів, за допомогою яких полковник реалізовував нормотворчу функцію, є нестаточним, і це питання потребує додаткових досліджень, під час яких особливу увагу необхідно звернути на опрацювання архівних матеріалів цього історичного періоду.

Попередня теза повною мірою стосується правоохоронної, контрольної, правозастосовної та інтерпретаційної функцій, бо наявна кількість архівних матеріалів, опрацьованих науковцями сьогодні, не дозволяє в повному обсязі їх охарактеризувати, хоча безперечно без їх виконання козацька старшина не могла належним чином реалізовувати свої владні повноваження та здійснювати процес управління на підвладній території.

Кращою є ситуація з установчою функцією. Це не випадково, бо стосовно процедур обрання, призначення, затвердження на посадах як полковників, так і іншої старшини збереглася доволі значна кількість документальних джерел, значна частина з яких вже опрацьована дослідниками. За свідченням В. Маслійчука, уже наприкінці XVII ст. полковник на Слобідській Україні призначав своїми універсалами слобідську старшину [5, с. 34]. Також він зазначає про призначення сотників: “Сотники в слобідських полках обиралися поспільством лише в період заснування слобідських полків, потім, уже десть з 70-х рр. XVII ст., ця посада призначалася полковниками, на що видавався відповідний універсал” [Там же, с. 42]. Суто призначуваною “за наказом” була посада наказного полковника, якого призначав полковник, або за його відсутності белгородський воєвода [3, с. 640]. Із удосконаленням управління, а подекуди і з часу переселення (як в Острогозькому полку), існували допоміжні посади, призначення на які здійснювали полковники. До допоміжних посад належали: обозний, суддя, осавули, хорунжі, городові отамани, писарі, митні голови, литаврщики, “знаменщики”, “обозний есаул”, отаман тощо [Там же]. Підтверджує цю точку зору і Д. Багалій, який зазначає, що сотників обирала полкова старшина, але універсал на сотенний уряд

видавав полковник [1, с. 71]. Зазначене вище дозволяє стверджувати про виконання полковником установчої функції під час виконання владних повноважень.

Здійснивши розгляд функцій органів влади Слобідської України у другій половині XVII-XVIII ст., можна відзначити, що в цей час основними функціями, які виконували полкові уряди за об'єктами здійснення влади, були оборонна, економічна, соціальна, адміністративна та судова. За правовими формами здійснення влади: нормотворча, установча, правозастосовна, інтерпретаційна, контрольна та правоохоронна. Реалізація цих функцій органами влади тих часів була нерівномірною. Одні виконувалися більшою мірою, як, наприклад, оборонна та установча. Інші – на низькому рівні: соціальна, культурна та політична. У статті охарактеризовано переважно функції полковника як вищої посадової особи у слобідських козацких полках. Розгляд функцій полкової та сотенної старшини є завданням для подальших досліджень.

Також можна стверджувати, що проведення ретроспективних досліджень з історії українського державного управління за допомогою сучасного категоріального апарату дозволить більш чітко усвідомити систему організації влади в минулому, здійснювати порівняльний аналіз функцій, які виконували органи влади в різних історичних регіонах.

#### Література:

1. *Багалій Д. І.* Історія Слобідської України / Д. І. Багалій. – Х. : Дельта, 1993. – 256 с.
2. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручник для студ. вищ. навч. закл. / [С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова, В. О. Величко та ін.] ; за заг. ред. С. Г. Серьогіної. – Х. : Право, 2005. – 256 с.
3. *Маслійчук В. Л.* Генеза та еволюція слобідського козацтва / В. Л. Маслійчук // Історія українського козацтва : нариси : у 2 т. / [редкол. : В. А. Смолій (відп. ред.) та ін.]. – К. : ВД “Києво-Могилянська академія”, 2006. – Т. 1. – С. 632–643.
4. *Маслійчук В. Л.* Військово-політична діяльність та соціально-політична структура слобідських полків у другій половині XVII ст. / В. Л. Маслійчук // Історія українського козацтва : нариси : у 2 т. / [редкол. : В. А. Смолій (відп. ред.) та ін.]. – К. : ВД “Києво-Могилянська академія”, 2006. – Т. 1. – С. 643–653.
5. *Маслійчук В. Л.* Козацька старшина Харківського слобідського полку 1654 – 1706 рр. / В. Л. Маслійчук. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1999. – 124 с.
6. *Семенов В. М.* Особливості державного управління в Слобідській Україні в XVII-XVIII ст. / В. М. Семенов // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 4 (28). – С. 80–86.

*Надійшла до редколегії 22.03.2013 р.*

*І. Є. СЕВОСТЬЯНОВА*

## **ЕФЕКТИВНІСТЬ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СУЧАСНІЙ СУДОВІЙ СИСТЕМІ**

*Проаналізовано фактори ефективності державного управління, розглянуто підходи до оцінювання якості роботи суду на прикладі міжнародній практиці, визначається відповідність критеріїв і показників ефективності державного управління у сфері діяльності судової системи.*

**Ключові слова:** державне управління, судова влада, критерії ефективності діяльності судової системи, система оцінки ефективності функціонування судової системи, фактори ефективності державного управління.

*The factors of efficiency of the state management, describes approaches to the assessment of the quality of the court's work on the example of international practice, be determined by the compliance of the criteria and indicators of efficiency of state management in the sphere of the activities of the judicial system.*

**Key words:** public administration, the judiciary, the criteria of efficiency of the activity of the judicial system, the system of assessment of the effectiveness of the functioning of the judicial system, the factors of efficiency of the public administration.

Під час вивчення питання ефективності державного управління необхідно відзначити, що зміст поняття “державне управління” зумовлює необхідність для суб’єктів, задіяних у процесі державного управління, оцінювати результати, які є наслідком впливу даного явища на суспільні відносини в реальній дійсності [6, с. 103].

Державним управлінням є безперервний процес вибору і ухвалення рішення, аналізу і оцінки дійсності. Володіючи всіма наведеними характеристиками організаційної структури, вирішуючи конфлікти, що виникають у процесі дії держави, що управляє, на суспільство, судова система є найважливішим елементом механізму державного управління [10, с. 33].

Багатьох учасників процесу державного управління цікавлять дослідження судової влади. Механізми влади – найкоштовніші продукти, що виробляються суспільством, яке є її проектувальником і її будівельником. Наукове вдосконалення судової системи значною мірою визначає долю всієї держави.

Особливо важливе на шляху розвитку України як правової, демократичної та соціальної держави формування незалежної та ефективною судової системи. Критерії ефективності діяльності судової системи є завданням актуальним, однак остаточно не реалізованим в практичній площині. Це пояснюється тим, що в дослідженнях про судову систему домінує розгляд питань її структури та механізмів функціонування, залишаючи проблему результатів діяльності судів.

Досвід показує, що проблема стандартів постає в суспільній дискусії про судочинство тоді, коли виникає усвідомлення непродуктивності простого фокусування уваги на кризових явищах у судовій системі без пошуку відповіді на питання про те, що ж таке суд у демократичному суспільстві і як він має функціонувати задля того, щоб громадяни відчували його як реальний інструмент захисту цінностей такого суспільства. Не існує єдиного та універсального визначення таких стандартів. У кожній країні вони розробляються з урахуванням її специфіки. Однак вони не можуть суперечити фундаментальним правам людини на справедливий суд, принципам демократичного управління, загальним етичним стандартам суддівської професії тощо. Такі базові положення містяться в міжнародно-правових документах (перш за все, у міжнародних і регіональних конвенціях про права людини), в документах, що відносяться до так званого “м’якого міжнародного права” (висновки, рекомендації, резолюції тощо міжнародних та міжурядових органів), у конституціях та загалом національному законодавстві [2, с. 7].

Світовий досвід дає приклади різних підходів до формулювання таких стандартів. Наприклад, у США ще з початку 1980-х рр. на різних рівнях судової системи йде активна діяльність з розробки та впровадження стандартів судочинства.

Досить ефективним інструментом є Стандарти Діяльності Судів Першої Інстанції (Trial Court Performance Standards, розроблені в США майже двадцять років тому), 8 що поступово трансформувалися в 10 CourtTools, або 10 Інструментів оцінки суду. Майже два десятиріччя аналогічні розробки йдуть в Європі як на рівні міжурядових органів (перш за все, Ради Європи), так і на національному рівні (наприклад, виміри якості, розроблені пілотним проектом оцінки діяльності судів Апеляційного Округу Рованіємі, Фінляндія), а також Оцінковий Лист, розроблений у 2008 р. Європейською комісією з питань ефективності правосуддя (CEPEJ). На сьогодні створено та існує Міжнародний Консорціум з Досконалості Суду, до якого входять Світовий банк, Національний центр судів штатів, Підпорядковані суди Сінгапуру, Австралазійський інститут судового врядування, та інші організації, метою якого є об’єднання міжнародних зусиль задля розробки системи цінностей, концепцій та інструментів, яку суди по всьому світові можуть використовувати для оцінки та покращення якості здійснення судочинства та адміністрування судів. На сьогодні створені Міжнародні засади досконалості суду, які є модельною методологією оцінки та покращень діяльності, спеціально сконструйованою для використання самими судами. Однак навіть за наявності численних підходів та напрацювань, немає підстав говорити, що існує чітка та однозначна відповідь про те, що таке стандарти діяльності суду [2, с. 8].

До оцінювання якості роботи суду в міжнародній практиці існують декілька підходів. При цьому завжди визначаються такі питання: хто здійснює оцінку, які при цьому застосовуються стандарти та виміри, які при цьому використовуються методи збору інформації, а також шляхи подальшого використання такої оцінки. Вона може мати дві основні процедури, кожна з яких в свою чергу може передбачати використання різних методів. По-перше, внутрішня оцінка (як “самооцінка судів”),

що відбувається в межах судової системи та використовує методи, релевантні системі організації та координації судової системи. По-друге, зовнішня оцінка, що передбачає оцінку діяльності судів державою чи громадянським суспільством.

Однак механічне використання (запозичення) існуючих підходів навряд чи може бути виправданим. Необхідно знайти такі підходи, що відповідають українському контексту. Перш за все, це стосується визначення критеріїв і показників оцінювання [2, с. 17].

Наукова думка пропонує чимало критеріїв ефективності державного управління і процедур їх застосування. Важливо, щоб суспільство знало ці критерії і волило ними практично користуватись.

Питання підвищення ефективності судової діяльності порушували у своїх наукових працях І. Бондаренко, В. Бринцев, Ф. Жалінський, С. Кальченко, В. Коваль, Д. Костржевський, В. Сердюкта, В. Сташи, Ю. Шемчущенк, М. Якимчук ін.

Проблеми теорії і практики державного управління, підвищення ефективності функціонування органів державної влади розглядалися в дослідженнях вітчизняних і зарубіжних вчених, зокрема: Г. Атаманчука, В. Бакуменка, Я. Берсуцького, М. Бутка, Б. Данилишина, І. Девятко, О. Дегтяря, С. Дорогунцова, В. Князева, М. Корецького, Ю. Куца, О. Лазора, М. Латиніна, А. Лисецького, Л. Пашко, Л. Письмаченко, В. Седакова, Л. Чернюк та ін. Незважаючи на досить велику кількість наукових праць, це питання залишається актуальними, бо проблеми й досі існують.

Мета статті полягає в теоретичному аналізі критеріїв ефективності державної політики у сфері судової влади.

У теорії державного управління є достатньо обґрунтованим твердження, відповідно до якого належна організація діяльності будь-якого структурного елемента державного апарату є одним із визначальних факторів його ефективної та продуктивної діяльності. Професор В. Цветков підкреслює: “Людські і матеріально-технічні ресурси лише тоді використовуватимуться з успіхом, а суспільне виробництво стане ефективним, коли управлінська діяльність та її суб’єкти будуть організовані. Висока якість й ефективність державного управління мають не менше, а почасти більше значення, ніж умови сучасного етапу розвитку виробничого організму. Тому проблема підвищення ефективності управління заслуговує на постійну увагу і глибоке вивчення” [11, с. 19].

Судова влада проявляється у специфічній формі владного втручання держави в конфліктну ситуацію в соціумі, в особливому владному впливі держави на учасників конфлікту, відносини між ними. У процесі такого втручання (дії) держава набуває з учасниками конфлікту, а рівно з третіми особами, численні і різноманітні владні відносини. Переважна частина подібних відносин виникає і існує як правава. Вони породжують у держави (у тому числі і в особі суду), інших учасників процесу стан, пов’язаний з їхніми правами та обов’язками. У рамках цього стану держава в особі суду, самостійні і незалежні члени суспільства, їх об’єднання, а також юридичні особи (до яких входить і держава) прагнуть цивілізованого досягнення своїх інтересів [4, с. 24]. Для впровадження критеріїв ефективної судової системі необхідне повне розуміння її специфіки та цінностей.

Суди як основні органи судової влади є одним з центральних елементів механізму державної влади. Це обумовлено таким: 1) судові органи є основною ланкою всієї системи державних органів; 2) судова влада – це врівноважуюча сила держави, оскільки володіє особливими контрольними повноваженнями відносно інших гілок влади; 3) акти судових органів обов'язкові для виконання органами державної влади, а в деяких випадках носять нормативний характер [10, с. 37].

Ефективне функціонування всіх ланок судової системи в механізмі держави передбачає створення автономної інфраструктури організаційного і матеріального забезпечення діяльності судів, виконань судових рішень і вироків.

Критеріями розвитку ефективної судової системи є ряд ціннісноорієнтованих показників: доступність судового вирішення спорів, незалежність судової влади, відкритість і прозорість судів, якість судового процесу, довіра суспільства до судової влади, розвиток суспільних протиріч, досягнення соціального компромісу на основі застосування норм чинного законодавства.

Дані ціннісноорієнтовані показники забезпечують відповідний процес та рівний законний захист для всіх, хто звертається до суду. Вони також скеровують суди в їх діяльності та пропонують парадигму принципів ефективного функціонування судів.

Такі цінності, як справедливість та безсторонність установлюють стандарти поведінки судів. Такі цінності, як незалежність і компетентність перш за все пов'язані зі здатністю судді приймати рішення виключно на основі ґрунтовного розуміння застосовного законодавства та фактів у справі. Чесність включає прозорість і відповідність процесу, рішення та особу, що таке рішення приймає. Правосуддя не лише має бути відправлене, але й безсумнівно виглядати як таке, що було відправлене.

Доступність включає: легкість доступу до судового процесу (включаючи помірковані збори за подання заяви до суду та інші затрати, можливість скористатись послугами адвоката та, за необхідності, перекладача), ефективне використання приміщення суду та отримання точної, повної інформації про судовий процес і результати окремих справ. Своєчасність є наслідком балансу між часом, необхідним для своєчасного отримання, презентації та виваження доказів, закону та аргументів і необґрунтованих зволікань у результаті неефективності процесів і недостатніх ресурсів. Не менш важливим є гарантування певності, коли рішення на певному етапі буде вважатись “кінцевим”, будь-то перша чи апеляційна інстанція [6, с. 6].

Система оцінки ефективності функціонування судової системи України повинна відповідати таким вимогам: достовірність – спосіб збору і обробки інформації повинен допускати можливість перевірки точності отриманих даних в процесі оцінки; однозначність – показник повинен забезпечувати однакове розуміння суті вимірюваної характеристики; адекватність – система показників повинна характеризувати всі істотні аспекти функціонування судової системи, а саме: принципи судової влади, орієнтири судової системи на перспективу розвитку, функції, мети та завдань судової системи; точність – відповідність дійсності даних про результатів діяльності всіх структурних елементів судової системи; економічність – отримання звітних даних повинне проводитися з мінімально

можливими витратами; порівнянність – вибір показників слід робити виходячи з порівнянності з показниками, що використовуються в міжнародній практиці.

Таким чином, оцінка ефективності діяльності судової системи має найбільш об'єктивно, точно, достовірно і однозначно відображати реалізацію основоположних цінностей судової системи в механізмі держави.

До факторів, що погіршують якість судочинства, можна віднести значне навантаження на суддів, недостатню кваліфікацію суддів і працівників апарату суду, нераціональні методи роботи, низький рівень виконання судових рішень.

Про органи державного управління судять, насамперед, за його здатність переробляти інформацію про відповідний вид діяльності. Інформація “дає об'єктивну картину справжнього стану справ, ефективності роботи того чи іншого органу, є необхідною умовою прийняття правильних, обґрунтованих, дієвих рішень” [3; 5; 9].

Скласти уявлення про діяльність судової влади, організувати на науковій основі керівництво по підвищенню ефективності цієї діяльності також можна тільки на основі повної і достовірної інформації.

У I півріччі 2011 р. суди по першій інстанції розглянули 2,3 млн справ (цивільних, адміністративних, кримінальних, господарських, справ про адміністративні правопорушення), постанов, подань, клопотань, позовних заяв, заяв, скарг (далі – справи та матеріали), що на 44,2 % менше, ніж за аналогічний період минулого року (4,1 млн) [1]. В апеляційному порядку суди закінчили провадження в 699,6 тис. справ і матеріалів усіх категорій, що на 32,2 % більше; у тому числі більше на 42,6 % адміністративних справ і матеріалів. Вищий адміністративний суд України у I півріччі 2012 р. закінчив провадження у 56,1 тис. справ і матеріалів, що удвічі більше порівняно з I півріччям 2011 р., у тому числі за касаційними скаргами – 52,8 тис., що також у 2,2 рази більше. Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ (далі – ВССУ) закінчив провадження у 35,4 тис. касаційних скарг, справ і заяв (без урахування касаційних скарг, в яких провадження відкрито, але цивільні справи не розглянуто та витребуваних, але нерозглянутих кримінальних справ) (I півріччя 2011 р. – 28,3 тис.). Водночас кількість справ і матеріалів, розглянутих Вищим господарським судом України, зменшилася на 25,3 % і становила 13,1 тис., із яких 12,1 тис. – за касаційними скаргами, що також на 25,8 % менше. У зв'язку зі зміною повноважень Верховного Суду України відповідно до положень Закону від 7 липня 2010 р. № 2453-VI “Про судоустрій і статус суддів” значно зменшилася кількість справ та матеріалів, що перебували на його розгляді. Так, у I півріччі 2012 р. Верховний Суд України закінчив провадження у 794 (27 тис.) справ і матеріалів.

Слід зазначити, що використання в процесі оцінки сукупності вироблених критеріїв, за допомогою яких можна виявити і проаналізувати діяльність судової системи, дозволяє характеризувати організацію і функціонування держави як суб'єкта управління суспільними процесами. Підвищення ефективності діяльності судової системи необхідно враховувати через такі показники: підвищення рівня довіри до судової системи; підвищення ефективності за рахунок скорочення кількості справ; підвищення рівня виконання судових рішень.

В якості структурно-функціонально-цільового підходу до розділення критеріїв і показників ефективності функціонування судової системи були взяті за основу основні цілі судової системи, які представлені для зручності аналізу в такій формі.

Таблиця

Відповідність критеріїв і показників ефективності державного управління в сфері діяльності судової системи

Критерій оцінки ефективності діяльності судової системи	Мета – формування високоефективної судової системи, що призведе до забезпечення ефективності системи державного управління в цілому; підвищення ефективності діяльності судової влади і рівня довіри до судової системи зокрема
Незалежність	Формування (зміннення) незалежної і неупередженої судової системи
Вирішення конфліктів у соціумі, досягнення компромісу	Гуманізація правосуддя. Високий рівень довіри громадськості до судів: – належне реагування на інформаційні запити; – інформування суспільства про потреби, – проблеми і досягнення української судової влади; – підвищення правової культури суспільства та сприйняття роботи судів; – ефективне співробітництво з громадськими організаціями, навчальними закладами; – формування знань про функціонування судової системи
Якість судового процесу	Підвищення якості функціонування судової системи: – своєчасне та ефективне відправлення правосуддя; – належні умови роботи суддів; – належні умови для перебування громадян у приміщеннях судів
Ефективність виконання судових актів	Підвищення якості й виконання судових актів: – терміни розгляду справ; – рівень стійкості прийнятих судових актів
Повна, доступна, достовірна інформація про діяльність судової системи	Визначення механізмів отримання громадянами повної інформації про діяльність судової системи, а також її чітка регламентація. Доступ до судової інформації про: – судові процедури; – функціонування судової системи; – порядок захисту прав та інтересів громадян; – конкретні справи; – судові рішення
Кадрове забезпечення	Підвищення підготовки кадрового потенціалу судової системи. Високий рівень професіоналізму: – своєчасність та ефективність вирішення справ; – норми поведінки працівників апарату суду що відповідають європейським та міжнародним стандартам; – удосконалення функціонування суду та здійснення судових процедур; – підвищення кваліфікації суддів; – навчання працівників апаратів судів; – система вимог до викладачів, при запровадженні спеціальної навчальної програми для керівників апаратів судів
Фінансове забезпечення, матеріально-технічне забезпечення	Забезпечення належного матеріально-технічного ресурсного забезпечення діяльності судової системи: – формування бюджету судової системи; – посилення ролі органів суддівського самоврядування в бюджетному процесі; – запровадження гарантій належної оплати праці працівників апарату суду; – урегулювати питання управління державним майном, яке забезпечує діяльність судів; – підвищити ефективність та прозорість державних закупівель у судовій системі



Завдання оцінки ефективності державного управління полягає в тому, щоб оцінити управлінську діяльність судових органів влади; проведену державою судову політику; реалізацію державних програм розвитку судової влади; а також наслідки проведеної судової політики і реалізації державних програм. Вибір типу оцінки і методів оцінювання залежить від цілей управління, завдань судової системи, соціально-політичних умов, наявності необхідних ресурсів та інших факторів.

Фактори ефективності державного управління у сфері судової влади на нашу думку, визначають: базові цінності судової системи, стратегічні цілі держави, стратегічний план розвитку судової влади і моделі розвитку суспільства; організація судової системи та її функціонування як єдиного організму; єдині політичне й правове простору; механізм держави, реалізація функцій судової системи; професіоналізм; рівень довіри населення до судової влади; стабільність суспільства.

Про співвідношення різних факторів, що впливають на якість правосуддя, можна судити, наприклад за результатами опитувань, які обробляються експертами.

У результаті висновків експертів, загальна оцінка діяльності судів виглядає більш позитивною, ніж результати більшості соціологічних опитувань громадян щодо рівня довіри до суду і оцінки роботи органів судової влади (які зазвичай показують 2-3 % довіри).

Відповіді респондентів на запитання анкети, що стосуються рівня незалежності, неупередженості та справедливості судового розгляду, показали такий результат: 56,31 % опитаних повністю задоволені цим рівнем, 22,95 % – частково. Разом з тим, привертає увагу той факт, що 11,47 % респондентів коливалися дати оцінку при відповіді на дане питання. Якщо суд не сприймається громадянами як незалежний, неупереджений і справедливий, завжди виникають сумніви, які, у свою чергу, впливають на рівень довіри до правосуддя в цілому [5, с. 14].

Діяльність судової системи, потребує регулярного моніторингу та оцінки позитивних і негативних динамік з метою забезпечення його ефективного функціонування, розвитку, вдосконалення діяльності, а також усунення виявлених недоліків її роботи.

Удосконалення механізму державного управління включає створення ефективної судової влади. Метою цієї діяльності є підвищення ефективності діяльності органів судової системи.

Ефективність судової системи в механізмі державної влади відображає організація побудови всього процесу судочинства, оскільки дозволяє встановити міру відповідності, що реалізуються судовою системою функцій. Організація процесу правосуддя є одним з найважливіших складових фактичних умов, в яких судова система реалізує свої повноваження.

Для підвищення рівня ефективності діяльності судової системи необхідно застосування таких заходів: упровадження автоматизованої системи в діяльність

органів судової влади з метою досягнення скорочення термінів розгляду судових справ і спорів, скорочення кількості незавершених справ, забезпечення зручного і швидкого доступу до інформації; інформованість громадян про стан розгляду справ, про порядок прийому заяв і інших необхідних їм відомостей; вільне отримання інформації у сфері правосуддя, наявність необхідної інформації в мережі інтернет; формування інформаційних ресурсів правової бази та банків даних судових рішень і судової практики органів судової влади і забезпечення відкритого доступу; моніторинг судових процесів.

Література:

1. Аналіз роботи судів загальної юрисдикції в I півріччі 2012 р. (за даними судової статистики) // Офіційний веб-портал “Судова влада України”. – Режим доступу : [http : // www.court.gov.ua](http://www.court.gov.ua).
2. Дослідження якості роботи судів з використанням методології карток громадянського звітування : навч. посіб. // Проект USAID “Україна: верховенство права”. – К., 2010. – 128 с.
3. *Еропкин М. И.* Административно-правовая охрана общественного порядка // М. И. Еропкин, Л. Л. Попов // Труды Высшей школы МООП СССР. – Л. : Лениздат. – 1968. – Вып. 20. – С. 12.
4. *Колоколов Н. А.* Судебная власть как общеправовой феномен : автореф. дис. ... д.ю.н. : спец. 12.00.01 “Теория и история права и государства ; история учений о праве и государстве” / Н. А. Колоколов. – Нижний Новгород, 2006. – 52 с.
5. *Лебедев М. П.* Государственные решения в системе управления социалистическим обществом / М. П. Лебедев. – М. : Юрид. лит-ра, 1974. – 296 с.
6. Міжнародні засади судової досконалості. – Режим доступу : <http://www.ukrainerol.org.ua>.
7. Моніторинг незалежності правосуддя в Україні: підведення итогов // Судебно-юридическая газета. – 2012. – № 46 (164). – С. 14. – 28 ноября.
8. *Седаков В. Г.* Теоретические проблемы оценки эффективности государственного управления / В. Г. Седаков, М. М. Нарбинова // Вестник КАСУ. – 2005. – № 3. – С. 101–104.
9. *Тихомиров Ю. А.* Управленческое решение / Ю. А. Тихомиров. – М. : Наука, 1972. – 288 с.
10. *Туркіна І. Є.* Соціальні функції держави: сучасні моделі реалізації в державному управлінні / І. Є. Туркіна // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : ДокНаукДержУпр, 2012. – № 2 (10). – С. 33–38.
11. *Цветков В. В.* Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В. В. Цветков. – Х. : Право, 1996. – 192 с.

*Надійшла до редколегії 06.02.2013 р.*

*А. О. СЕРЕНЮК*

**ВІД ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУ ДО ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ:  
ТРАНСФОРМАЦІЯ ІКТ ЯК ІНСТРУМЕНТ РОЗВИТКУ  
ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕМОКРАТІЇ**

*Зроблено аналіз генези поняття електронного уряду в сучасних умовах переходу до інформаційного суспільства. Розглянуто особливості електронного урядування та трансформації ІКТ як інструмент розвитку електронної демократії.*

**Ключові слова:** електронний уряд, електронне урядування, ІКТ; інформаційне суспільство, електронна демократія.

*There was an analysis of the genesis of the concept of e-government in the transition to modern information society. Were identified features of e-government and transformation of ICT as a tool for the development of e-democracy.*

**Key words:** e-government, e-governance, ICT; information society, e-democracy.

Загальновідомо, що ключовою рушійною силою сучасних глобалізаційних трансформацій є повсюдне розгортання новітніх інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ). Технічний прогрес значно скоротив вартість накопичення, обробки та передачі інформації в планетарних масштабах, що позначилося на показниках економічного зростання [12]. Інформацію справедливо називають стратегічною сировиною на межі тисячоліть. Інформаційні технології стрімко увірвалися в усі сфери нашого життя, починаючи від інформаційних процесів і технологій, інформаційно-виробничої діяльності всіх галузей науки, вищої школи і закінчуючи роллю масової комунікації в сучасному суспільстві.

В умовах розвитку глобального інформаційного суспільства виконання державою її конституційних обов’язків, надання державноуправлінських послуг громадянам супроводжується розширенням використання ІКТ. Найбільш ефективним засобом взаємодії держави і суспільства в мережі інтернет сьогодні є система електронного уряду, використання якої забезпечує продуктивну взаємодію всіх гілок влади як між собою, так і з суспільством та значно спрощує процедури отримання послуг.

Теоретичні основи розвитку інформаційного суспільства, запровадження електронного уряду та електронної демократії аналізуються в роботах зарубіжних учених: Д. Белла, М. Бонема, М. Вершиніна, Л. Гросмана, В. Грідньова, О. Даніліна, В. Дрожжинова, Д. Зейферта, М. Кастельса, С. Кліфта, А. Кошкіна, Е. Тофлера, Ю. Травкіна, К. Хілла, О. Яковлевої та ін.

Різні підходи до інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів влади та впровадження системи електронного уряду в державне

управління обґрунтовуються окремими українськими дослідниками (О. Баранов, О. Голобуцький, М. Демкова, Д. Дубов, С. Дубова, О. Ємельяненко, П. Клімушин, І. Крюков, Ю. Машкаров, Г. Почепцов, С. Чукут та ін.).

Метою статті є аналіз генези поняття електронного уряду в сучасних умовах розвитку економіки знань і переходу до інформаційного суспільства та специфіка електронного урядування і трансформація ІКТ як інструмент розвитку електронної демократії.

З кожним роком питання впровадження електронного уряду набуває все більшої значущості. Збільшується кількість країн, які починають усвідомлювати переваги електронного уряду. Так, Канада, США, Великобританія, Південна Корея, Данія, Норвегія, Естонія вже запровадили його основні складові. Не є винятком і наша країна. Однак, на відміну від тих країн, які вже пройшли правове і нормативне забезпечення процесу впровадження електронного уряду та визначилися з тим, яке саме суспільство хочуть будувати, в Україні всі ці питання залишаються відкритими.

На сьогодні поняття “електронний уряд” вже не є цілком невідомим і новим, як це було кілька років тому в нашій країні. Пов’язуючи його з доступом до публічної інформації, можна сказати, що електронний уряд є ефективним засобом забезпечення такого доступу, а отже, сприяє прозорості та ефективності діяльності органів влади.

З метою визначення змісту і ролі електронного уряду в даному контексті перш за все необхідно з’ясувати, що слід розуміти під самим поняттям “електронний уряд”. У науковому середовищі ще більше визначень дається поняттю “електронне урядування”. Це пов’язано із відсутністю узгодженості у трактуванні понять “електронний уряд” та “електронне урядування” в різних офіційних документах у різних країнах світу.

Визначення понять “електронний уряд” та “електронне урядування” формуються фахівцями, виходячи з різних принципів. Одні автори віддають перевагу визначенням описового характеру – які саме зміни відбуваються в суспільстві та окремих його структурах завдяки впровадженню електронного уряду [1, с. 39]. Інші вибирають прикладний аспект електронного уряду і просто наводять різні застосування окремих його інструментів. Є також короткі технічні визначення, що акцентують увагу винятково на застосованих технологічних рішеннях і специфічних програмних продуктах; і економічні, що орієнтовані на максимальну ефективність управління державою. Як зазначає О. Голобуцький, кожний принцип правильний, оскільки у свій спосіб відображає конкретний аспект функціонування електронного уряду [4].

Саме поняття “електронний уряд” (з англ. e-government) почали активно вживати в 90-х рр. XX ст. Саме в цей час з’явилася нова парадигма використання ІКТ для підвищення ефективності державного управління.

Електронний уряд у цілому може бути визначено як застосування ІКТ для підвищення ефективності виконання традиційних державних функцій і надання державноуправлінських послуг. Зокрема, М. Форман під електронним урядом

розуміє використання цифрових технологій для перетворення державного управління з метою підвищення ефективності, результативності та обслуговування [18].

При визначенні поняття “електронний уряд” М. Бонем і Д. Зейферт, акцентують увагу на конкретних діях, таких як використання державного пункту зв’язку для перегляду вакансій при пошуку роботи, надання заяв про пільги через веб-сайт або створення загальних баз даних для декількох відомств [2]. Інші дають загальне визначення, відповідно до якого електронний уряд – це автоматизація процесу надання державних послуг [7, с. 70–71].

Як зазначає Ю. Машкаров, “... в Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) поняття “електронний уряд” фокусується на використанні нових ІКТ урядом, які застосовуються до повного спектру управлінських функцій. Зокрема, програмний потенціал, який закладено в інтернеті і відповідних технологіях, може стати потенціалом для трансформації структур і операцій уряду. Відправною точкою електронного уряду є переконаність у тому, що електронний уряд потенційно виступає основним джерелом адаптації кращих управлінських практик” [14, с. 9].

Фахівцями з Європейської комісії електронний уряд визначається як застосування ІКТ у державному управлінні в поєднанні з організаційними змінами і новими навиками державних службовців з метою підвищення якості державних послуг і демократичних процесів, зміцнення підтримки політики держави [5].

Якщо говорити про сприйняття електронного уряду в США, то слід зазначити, що реформування державного управління в умовах розвитку інформаційного суспільства в цій країні ґрунтуються на трьох принципах:

- держава має бути орієнтована на інтереси громадян;
- держава має бути націлена на кінцевий результат у проведенні реформ;
- держава має спиратися на ринкові основи у своїх реформах.

У США, за часів президентства Джорджа Буша (молодшого), на базі цих принципів сформульовано п’ять завдань загальнодержавної реформи, які включені в плани президентської адміністрації [19]:

- застосовувати стратегічне управління людськими ресурсами;
- забезпечити інтеграцію процесів складання і виконання бюджету;
- забезпечити вибір постачальників на конкурсній основі;
- забезпечити розширення використання інтернету і комп’ютерних ресурсів для надання державних послуг (електронний уряд);
- забезпечити вдосконалення фінансового управління.

Як зазначає В. Гриднов, “... ефективна реалізація електронного уряду у США необхідна для підвищення оперативності і ефективності роботи державних служб” [5].

Дослідження американського і європейського підходів до створення електронного уряду дозволяє зробити висновок про їхні особливості: перший засновано на економічних, другий – на соціальних критеріях.

Європейський підхід надає великого значення комунікаційній складовій електронного уряду.

Що ж до подальшого трактування поняття “електронний уряд” то, наприклад, консалтингова компанія Gartner Group на своєму сайті [www.gartner.com](http://www.gartner.com) дає своє визначення електронного уряду. Під електронним урядом розуміють безперервну оптимізацію процесу надання послуг, політичної участі громадян в управлінні за допомогою ІКТ, інтернету та сучасних засобів масової інформації.

Тобто, звичайний електронний уряд асоціюється в уявленнях людей з такими технологіями, як інтернет і комп’ютерні мережі. Дійсно, інформаційні технології відіграють велику роль, проте не менше значення мають зміни в підходах до роботи з ефективною організацією надання послуг для громадян, підвищенню якості їх обслуговування. І тому, як зазначає М. Павлутенкова, “електронний уряд є використанням ІКТ для перетворення уряду з метою зробити його більш доступним для громадян, більш ефективним і більш їм підзвітним” [15, с. 174].

Поява ефективних можливостей ІКТ і стрімкий розвиток інтернету дали підстави вважати, що інформаційні технології не тільки можуть забезпечити перехід до нових форм взаємодії, але і те, що електронний уряд забезпечить можливість реалізації “нової моделі державного управління”, що з’явилася в результаті перетворення традиційних відносин громадян і влади.

Першовідкривачами в поширенні таких думок прийнято вважати західні демократії. Ця обставина має глибокі історичні корені. Європа чітко наслідувала римські традиції писаного права і чіткого визначення процедур – будь-які зміни в правовій системі фіксувалися на папері з усіма реквізитами: печатками і підписами. Тому і сьогодні для більшості європейців зміни в житті – це строго регламентовані і письмово зафіксовані зміни-процедури. З такого підходу логічно виникає ідея автоматизованого управління суспільством за допомогою чітко прописаних і стандартизованих процедур [6, с. 136].

В європейській практиці впровадження системи електронного уряду вимагає переосмислення багатьох процесів. Необхідно оцінити існуючі засоби застосування ІКТ у державне управління і знайти дієвіші і ефективніші. Вплив електронного уряду поширюється на всі аспекти діяльності органів влади, включаючи прийом телефонних дзвінків, обробку звичайних інформаційних запитів, надання послуг, співпрацю із неурядовими організаціями, взаємодію з громадянами.

Так, федеральне управління з координації і консультативної допомоги в галузі використання ІТ у федеральних установах Німеччини визначає електронний уряд як реалізацію бізнес-процесів державного управління в електронному середовищі [5]. На думку німецьких фахівців, електронний уряд повинен бути “обернений обличчям” до громадян, підприємств і органів управління. Особливо це стосується в частині послуг, що надаються громадянам і організаціям в електронному вигляді.

Отже, в сучасному розумінні англомовний термін “e-government” тлумачиться не лише як електронний уряд, а як електронне управління державою, тобто використання в органах державного управління сучасних технологій, у тому числі інтернет-технологій. А якщо говорити вже про електронне управління як про певну технологію, то виникає нове поняття “електронне урядування”.

І. Коліушко та М. Демкова в своїх роботах визначають, що серед інститутів та елементів функціонування і розвитку інформаційного суспільства важливе місце відводиться саме електронному урядуванню [9; 10], яке можна визначити як ефективну технологію, яка спрощує та полегшує спілкування громадян, бізнес-структур і органів влади на будь-яких рівнях і в усіх сферах.

Різні дослідники неодноразово підкреслювали, що в рамках концепції електронного урядування інтегруються інформаційні ресурси органів державної влади, забезпечується доступ до них, а також створюється система он-лайнних послуг (у тому числі, тих, що мають вартісне вираження). Владна інформаційна мережева інфраструктура повинна бути націлена на вирішення актуальних політичних, економічних і соціальних завдань держави і забезпечувати:

- реалізацію права громадян на доступ до відкритої державної інформації;
- доведення до громадськості об'єктивної і достовірної інформації про діяльність органів державної влади, що зміцнює довіру до держави та її політики;
- взаємодію і постійний діалог держави з громадянами й громадськими інституціями, а також необхідний рівень суспільного контролю за діяльністю державних органів і організацій;
- об'єднання інформаційних ресурсів і послуг органів державної влади, і місцевого самоврядування з метою зміцнення загальнонаціонального інформаційного простору;
- удосконалення системи державного управління, оптимізацію структури державного апарату, зниження фінансових і матеріальних витрат;
- поетапне переведення частини державних послуг, що мають вартісне вираження, у систему державних мережевих послуг, що відповідає реальним потребам громадян і організацій;
- ефективну підтримку економічної діяльності державних суб'єктів, що займаються господарською діяльністю, дозволяючи їм ефективно інтегруватися в загальнонаціональний і світовий економічний простір;
- взаємодію і співробітництво з державними органами зарубіжних країн і міжнародних неурядових організацій [8, с. 401].

Застосування технологій електронного урядування принципово змінює атмосферу взаємодії держави і громадян. Кожен отримує можливість відстежувати події в діяльності органів влади, знати про їх плани роботи, безпосередньо вступати у взаємодію з ними без черг і зайвої бюрократії. Так, І. Клименко та К. Линьов визначають, що електронне урядування – "... це автоматизація роботи з документами, із заявами громадян, довідками, ліцензіями, іншими актами, які легалізують певну діяльність особи" [7, с. 181]. Як зазначають Г. Почепцов та С. Чукут, "... сама концепція електронного урядування складається з двох взаємозалежних (і водночас самостійних) проектів. Це внутрішня урядова інформаційна інфраструктура, аналог корпоративної мережі та зовнішня інформаційна інфраструктура, що взаємодіє з громадянами й організаціями" [16, с. 480]. Але вперше таке трактування електронного урядування визначив російський дослідник А. Кошкін [11, с. 25].

О. Голобуцький визначає поняття “електронне урядування” як технологію організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж і сегментів глобальної інформаційної мережі, яка забезпечує функціонування певних органів у режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування громадянина з органами влади [3, с. 6].

Отже, треба визнати, що широке розповсюдження ІКТ надало органам влади всіх рівнів широкі можливості для переходу до нових форм управління та нових принципів взаємодії зі своїми громадянами. Такою формою і є електронне урядування. Однією з основних ідей упровадження електронного урядування є те, що воно виступає як інструмент розвитку демократії, розглядається як реальний шлях до розвитку демократичних процесів у суспільстві, що знайшло своє відображення в появі поняття “електронна демократія” [8, с. 402].

Зокрема Й. Масуда сформулював ідею про формування демократії участі на основі інформаційних технологій та етики спільного використання інформації. Це одна з найцікавіших із розроблених філософських концепцій інформаційного суспільства [20].

Так, основні принципи композиції майбутнього суспільства, за Й. Масудою, такі:

- основою нового суспільства буде комп’ютерна технологія з її фундаментальною функцією заміщати або посилювати розумову працю людини;
- інформаційна революція швидко перетворюватиметься на нову продуктивну силу і зробить можливим масове виробництво когнітивної, систематизованої інформації, технології і знання;
- потенційним ринком стане “межа пізнаного”, зросте можливість вирішення проблем і розвиток співпраці;
- провідною галуззю економіки стане інтелектуальне виробництво, продукція якого акумулюватиметься, а закумульована інформація почне поширюватися через синергетичне виробництво і пайове використання;
- у новому інформаційному суспільстві основним суб’єктом соціальної активності стане “вільне співтовариство”, а політичною системою буде “демократія участі”;
- основною метою в новому суспільстві буде реалізація “цінності часу” [1, с. 46].

Усі сучасні концепції розвитку електронної демократії можна розбити на два напрямки: пряма та комунітарна демократія.

Представники першого напрямку крокують курсом Й. Масуди, розвиваючи ідеї прямої демократії, і вважають, що сучасна демократія змінилась або може змінитись шляхом мережевої взаємодії громадян, організації та інститутів через електронну комунікаційну систему. У результаті ці зміни забезпечать прийняття більш ефективних рішень, підвищать легітимність демократії та підтримку громадянами демократичного режиму [13, с. 435].

Згідно з представниками комунітарного підходу, інтернет став зручним місцем зустрічі для різних груп за інтересами і дуже часто – професійних. Їм притаманні такі характеристики: незалежність членів мережі, наявність великої кількості лідерів, ієрархія, рольові ігри, добровільність зв’язків тощо. Тобто в



цьому випадку інтернет може стати “великим вирівнювачем”, який може “вирівняти баланс влади між громадянами та політичними баронами” [17, с. 52].

Отже, на основі аналізу генези поняття електронного уряду визначено, що в різних офіційних документах і в різних країнах трактування понять “електронний уряд” та “електронне урядування” відрізняється. Поняття “електронний уряд” трактується здебільшого як інформаційна система взаємодії органів державної влади з громадянами у процесі управління суспільством на основі взаємозалежних внутрішніх владних і зовнішніх інфраструктур, направлених на підвищення доступності і якості державних послуг, скорочення термінів їх надання громадянам.

Поняття “електронне урядування” трактується як процес електронного управління державою, тобто використання в органах влади сучасних ІКТ, для забезпечення ефективної взаємодії влади із громадянами, і направлений на оптимізацію надання державноуправлінських послуг через інтернет.

Узагальнюючи усе зазначене вище, можна зробити висновок, що суть електронного уряду зводиться до забезпечення для громадян, у першу чергу, прозорості та якості функціонування чи діяльності органів влади без зайвої бюрократії. Наслідками запровадження електронного урядування буде відкритість діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування; економія часу та матеріальних ресурсів; підвищення якості надання державноуправлінських послуг (зокрема адміністративних послуг) за допомогою ІКТ.

Сформульована ідея Й. Масуди про формування демократії участі на основі ІКТ та етики спільного використання інформації є однією з основних ідей розвитку сучасної електронної демократії. Таким чином, ІКТ (та електронне урядування зокрема) виступають як інструмент розвитку електронної демократії і розглядаються як реальний шлях розвитку сучасних демократичних процесів у суспільстві. Це може бути підставою та предметом подальших наукових досліджень.

#### Література:

1. *Абдуллаев И. З.* Информационное общество и глобализация: Критика неолиберальной концепции / И. З. Абдуллаев. – Ташкент : Фанва технология, 2006. – 191с.
2. *Бонэм М.* Потенциал “электронного правительства” / М. Бонэм, Д. Сейферт // Государственное управление. Электронный вестник. – 2003. – № 2. – Режим доступа : <http://www.e-journal.spa.msu.ru/images/File/2003/bonham.pdf>.
3. *Голобуцький О. П.* E-Ukraine. Інформаційне суспільство: бути чи не бути / О. П. Голобуцький, О. Б. Шевчук. – К. : ЗАТ “Атлант UMS”, 2001. – 180 с.
4. *Голобуцький О. П.* Політика в Інформаційному суспільстві. Електронна Україна / О. П. Голобуцький. – Режим доступа : <http://golob.narod.ru/politicis.html>.
5. *Гриднев В. В.* Архивное: про термин “электронное правительство” – подборка определений / В. В. Гриднев. – Режим доступа : <http://www.gridnev.info/?p=64#more-64>.
6. *Желюк Т.* Організаційно-правові основи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади з використанням інформаційної системи “Електронний уряд” / Т. Желюк // Наука молода. – 2006. – № 6. – С. 135–139.

7. *Клименко І. В.* Технології електронного урядування / І. В. Клименко, К. О. Линьов. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. – 192 с.

8. *Клімушин П. С.* Інформаційні системи та інформаційні технології в економіці : навч. посіб. / П. С. Клімушин, О. В. Орлов, А. О. Серенок. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. – 448 с.

9. *Коліушко І. Б.* Електронне урядування – шлях до ефективності та прозорості державного управління / І. Б. Коліушко, М. С. Демкова // Інформаційне суспільство. Шлях України. – К. : Бібліотека інформаційного суспільства, 2004. – С. 138–143.

10. *Коліушко І. Б.* Електронне урядування: світовий досвід та українські реалії / І. Б. Коліушко, М. С. Демкова // Електронне урядування: окремі аспекти становлення. Вісник Програми сприяння Парламенту України. – К., 2002. – С. 33–57.

11. *Кошкин А. Н.* Проект “електронного правительства”: мировой опыт и российские перспективы. Государство и “информационная революция” / А. Н. Кошкин. – М. : Орфей, 2000. – 156 с.

12. *Крюков О. І.* Інформаційна безпека держави в умовах глобалізації / О. І. Крюков // Державне будівництво [Електр. фак. наук. вид.]. – 2007. – № 2. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua>.

13. *Куспляк І. С.* Електронне урядування як інструмент розвитку демократії / І. С. Куспляк // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації : матеріали підсумк. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Одеса, 31 жовт. 2008 р.). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. – С. 434–436.

14. *Машкаров Ю. Г.* Електронне урядування. Опорний конспект лекцій і методичні вказівки до проведення практичних та самостійних занять слухачів МПА / Ю. Г. Машкаров, О. В. Орлов. – Х. : Вид-во “Магістр” ХарПІ НАДУ, 2009. – 131 с.

15. *Павлютенкова М. Ю.* Електронне правительство: западный опыт в российской проекции / М. Ю. Павлютенкова // Интернет и современное общество : материалы XI Всеросс. объедин. конф. – Режим доступу : [www.infosoc.ru/2006/thes/Pavlyutenkova.pdf](http://www.infosoc.ru/2006/thes/Pavlyutenkova.pdf).

16. *Почепцов Г. Г.* Інформаційна політика : навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / Г. Г. Почепцов, С. А. Чукут. – К. : Знання, 2008. – 663 с.

17. *Турунок С. Г.* Інтернет і політичний процес / С. Г. Турунок // Суспільні науки і сучасність. – 2001. – № 2. – С. 51–63.

18. *Forman M.* E-Government: Using IT to transform the effectiveness and efficiency of government. – WorldBank, 2006.

19. Implementing the President's Agenda for E-Government. E-Government Strategy. Simplified Delivery of Services to Citizens. – Washington : Office of Management and Budget. February 27, 2002. – P. 22.

20. *Masuda I.* The Information Society as Post-Industrial Society. – Washington : World Future Society, 1997.

*Надійшла до редколегії 18.02.2013 р.*

С. А. ДАНИЛЕНКО

## **ФОРМУВАННЯ НОВОЇ МОДЕЛІ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ, ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ І СУСПІЛЬСТВА НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РОЗВИТКУ УКРАЇНИ**

*Проведено аналіз наукових підходів у системі державного управління щодо регулювання інформаційної сфери, процесів інформаційного обміну, а також відкритості владних інституцій. Розглянуто можливості створення ефективного балансу між суб'єктами інформаційної взаємодії, формування нової моделі інформаційної взаємодії між соціальними процесами і державним управлінням на сучасному етапі розвитку України.*

**Ключові слова:** модель інформаційної взаємодії; органи публічної влади; засоби масової інформації; відкритість; прозорість.

*The analysis of scientific approaches in public administration from the perspective of regulatory information sphere, process of information exchange, as well as openness of government institutions. Consider creating an effective balance between the subjects of information interaction, a new model of information exchange between social processes and public administration at the present stage of development of Ukraine.*

**Key words:** model information interaction; public authorities; media; mechanism; openness; transparency.

Реалізація сучасних управлінських рішень вимагає формування нової моделі інформаційної взаємодії в системі “органи публічної влади – засоби масової інформації, – громадськість”, побудованої на основі нового якісного рівня суб'єктно-об'єктних відносин.

Тенденції розвитку українського суспільства свідчать, що інформація сьогодні виступає в якості потужного й ефективного ресурсу публічного управління. У рамках сучасних демократичних уявлень про взаємини органів публічної влади і громадськості більш коректно і доцільно говорити не стільки про управління, скільки про взаємодію, ефективність якої багато в чому стає запорукою стабільного та успішного регіонального розвитку. Ознаками нової інформаційної реальності стало те, що прозорість, відкритість, публічність і наявність діалогових стосунків між громадськістю і органами публічної влади визначили принциповий формат інформаційної демократії.

Формування нової моделі інформаційної взаємодії суспільства, засобів масової інформації і органів публічної влади вимагає швидкої адаптації системи державного управління до сучасних умов. У той же час, особливі вимоги до якості інформації і комунікації, велика кількість формальних і неформальних

параметрів різко підвищують складність аналізу моделювання ситуації під час прийняття управлінських рішень на всіх рівнях владних відносин.

У наукових дослідженнях з державного управління питання, присвячені важливим аспектам функціонування моделі інформаційної взаємодії органів публічної влади, засобів масової інформації і громадськості, розглядаються з точки зору удосконалення системи зв'язків з громадськістю, забезпечення відкритості і прозорості влади в умовах формування інформаційного суспільства.

Особливостям інформаційної взаємодії органів влади і громадян, відкритій вільній комунікації, публічній сфері інформації присвячено праці: Д. Галліна, М. Кастельса, Г. Лассуела, П. Манчіні, П. Мелюхіна, І. Панаріна, Д. Поппера, В. Попова, Ю. Хабермаса.

У свою чергу нові наукові підходи в системі державного управління з позиції адміністративної реформи, формування сучасної моделі регулювання інформаційної сфери, а також відкритості владних інституцій знайшли своє відзеркалення у працях вітчизняних авторів: С. Бронікової, Н. Дніпренко, О. Загвойської, С. Колосок, В. Опришко, Г. Почепцова, С. Чукут, О. Ющик та ін.

Необхідно підкреслити, що в цілому проблема формування перспективних моделей інформаційно-комунікативної взаємодії органів публічної влади, засобів масової інформації і громадськості в сучасних умовах не достатньо вивчена і узагальнена. При цьому має місце недостатньо нечітке визначення процесів взаємозв'язку та взаємовпливу під час формування інформаційного поля та змін простору інформаційної взаємодії.

Об'єктивна потреба суспільного розвитку на сучасному етапі органічно пов'язана з необхідністю формування нового типу державного управління, інформаційної взаємодії між органами публічної влади, засобами масової інформації і громадськістю, побудованої на основі діалогових й партнерських відносин. Якісні зміни державного управління в Україні вимагають розробки нової інформаційної моделі з використанням соціокомунікативних технологій в управлінській діяльності.

Мета статті полягає в розробці науково обґрунтованих рекомендацій щодо вдосконалення моделі інформаційної взаємодії “суспільство – ЗМІ – влада”, спрямованих на підвищення ефективності державного управління в інформаційній сфері на сучасному етапі.

Реалізація сучасних управлінських рішень вимагає формування ефективного моделювання інформаційного простору, нового якісного рівня суб'єктно-об'єктних відносин, пошуку ефективних комунікативних технологій у системі взаємодії “громадянське суспільство – державні інститути”. Сучасний етап розвитку державного управління характеризується різним розумінням поняття і класифікацій моделей інформаційної взаємодії органів публічної влади, засобів масової інформації і суспільства.

У науковій галузі модель є одним із центральних засобів теорії пізнання, а моделювання застосовується за умови неможливості чи ускладненості

дослідження оригіналів у природному середовищі для визначення їх характеристик, оптимізації управління й користування об'єктами, для перевірки гіпотез тощо пізнання [7, с. 368].

Під час дослідження інформаційного середовища, інформаційних процесів державного управління сьогодні вкрай важливо враховувати нові парадигми, такі як: синергетична, рефлекторна, мотиваційна, соціального психоаналізу тощо. Практика засвідчує, що із запровадженням нових інформаційних технологій відбувається формування нової структури суспільства – так званої мережевої структури.

На думку М. Кастельса, саме мережі складають сьогодні нову соціальну морфологію суспільства, а розповсюдження “мережевої” логіки відображається на результаті процесів, пов'язаних з виробництвом, повсякденним життям і владою [3, с. 247]. В інформаційному середовищі, яке має розвинену інформаційну інфраструктуру, – вважає дослідник Л. Цимбал, – навіть локальна подія може здобути глобальний масштаб усупереч традиційним канонам інерційності соціальних систем. У свою чергу, сучасне моделювання інформаційного простору повинно враховувати технології моніторингу й аналітики, а також вимоги оперативності, які необхідні для ефективного державного управління [10, с. 82].

Практика моделювання інформаційних процесів дозволяє організовувати інформаційний обмін як у вертикальному, так і горизонтальному вимірі, створювати систему управління інформаційним простором. Це вкрай необхідно, адже у світі існує великий інформаційний простір, який утворюють засоби масової інформації [2, с. 56].

Сучасне українське суспільство переживає один з найбільш суперечливих і неоднозначних періодів свого розвитку. На зміну постіндустріальному суспільству поступово приходить інформаційне, однією з основних характеристик якого є його глобальний характер. Тенденції розвитку української держави свідчать, що інформація сьогодні виступає в якості потужного й ефективного ресурсу управління, в першу чергу публічного управління.

У рамках сучасних демократичних уявлень про взаємини держави і суспільства більш коректно і доцільно говорити не стільки про управління, скільки про взаємодію суспільства та публічних органів влади, ефективність яких багато в чому стає запорукою стабільного та успішного розвитку провідних світових держав. При цьому сьогодні на перший план виходить взаємодія в першу чергу саме інформаційна як один з найбільш перспективних напрямів подальшого розвитку сучасних демократій [5].

Досліджуючи ситуацію 1980-х рр., можна говорити швидше не про модель інформаційної взаємодії, а про модель інформаційного управління суспільством з боку держави. За великим рахунком, переважна більшість інформаційних ресурсів за часів існування Радянської України мала пропагандистську функцію, спрямовану на формування чітко сформульованих ідеологічних установок у суспільній свідомості. У рамках моделі інформаційного управління

реалізовувався механізм упровадження зверху вниз (від держави до суспільства) певного контенту, що мав таку специфіку:

- відповідність ідеологічним установкам держави (цензура інформації);
- дозованість (як у сенсі малого обсягу наданої про події інформації, так і в сенсі заборони на висвітлення певних тем і подій);
- низький ступінь оперативності інформації;
- обмежене число комунікаційних каналів;
- відсутність інтерактивності (гарячих ліній, прямих ефірів, голосувань в режимі реального часу тощо) [4, с. 132];

Вищезазначена специфіка була безпосередньо пов'язана з інформаційним напрямком роботи держави й була спрямована в першу чергу на контроль за отриманою суспільством інформацією. Таким чином, можливо говорити про те, що на даному етапі розвитку нашої держави існувала одностороння комунікація між державою і суспільством, яка була під повним контролем партійних органів влади. З точки зору державного управління, в такому суспільстві мала місце уніполярна система інформаційної взаємодії, адже існуючий на той час специфічний інформаційний зворотній зв'язок від суспільства до влади, по суті, використовувалася виключно в цілях самої держави та державного управління суспільством. Інтереси суспільства в подібній системі комунікацій представлені не були, що дозволяє нам говорити про існування уніполярної інформаційної моделі взаємодії влади із суспільством. У той же час, якщо не звертати увагу на зміст інформаційних потоків і цілей, в рамках яких вони використовувалися, то, безумовно, можна говорити про наявність асиметричної комунікації між владою і суспільством, тому що формально канал інформаційної зворотного зв'язку все ж існував (рис. 1).

З кінця 1980-х до початку 1990-х рр. ситуація в Україні, яка існувала у складі СРСР, докорінно змінилася. З боку держави була запропонована концептуально інша модель інформаційної взаємодії із суспільством, яка полягала у відмові від тотального контролю за інформаційним полем і надавала можливість створення та розвитку незалежних від влади інформаційних ресурсів. Саме на цей час припадає створення таких незалежних від державної влади медійних джерел, як телепрограми “Погляд”, “Гарт” і низки друкованих ЗМІ. Більше того, засновниками багатьох засобів масової інформації були самі редакційні колективи, які проводили в більшості випадків незалежну від влади інформаційну політику в рамках своїх видань [8].

У різних регіонах України також інтенсивно створювалися альтернативні державним електронні та друковані засоби масової інформації. Це свідчило про те, що в радянській державі (а пізніше і в незалежній Україні) з'явилася масова і серйозна альтернатива державним інформаційним джерелам, утворилося конкурентне поле на інформаційному ринку. Саме в цей період часу сформувався інформаційний простір, який володів такими принципово новими характеристиками:

- деідеологізація і відсутність тотальної цензури з боку держави;
- відсутність обмежень на інформаційне висвітлення заборонених раніше тем і подій;
- оперативність одержуваної суспільством інформації про події як у самій державі, так і за його межами;
- різке збільшення числа доступних населенню інформаційних каналів;
- широке впровадження інтерактивних методів комунікації (телемосту з США (Познер-Донахью), прями ефіри з можливістю населення висловлювати в режимі реального часу свою точку зору, інтерактивні голосування в прямому ефірі та ін.);
- сегментація ЗМІ за змістовним наповненням;
- комерціалізація ЗМІ та пов'язана з цим орієнтація на інформаційні запити з боку суспільства;
- децентралізація ЗМІ, які надавали інформаційний вплив на суспільну свідомість [6, с. 72].

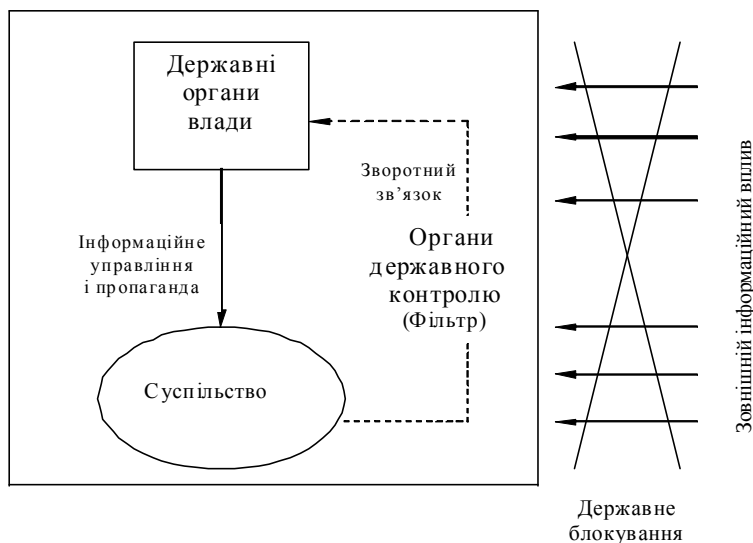


Рис. 1. Модель інформаційної взаємодії суспільства і влади в Україні у радянський період

У зв'язку з цим принципово змінилася і модель інформаційної взаємодії суспільства і влади, яка стала в даний період саме моделлю взаємодії, а не інформаційного управління з боку держави, як колись. З'явилися елементи двосторонньої комунікації між владою і суспільством, за допомогою ЗМІ суспільство отримало можливість артикулювати свої запити по відношенню до влади. Також з'явилася можливість публічних оцінок діяльності держави і представників влади з боку населення. На даному етапі розвитку української

держави сформувалися механізми впливу в окремих випадках на прийняття державних управлінських рішень з боку населення за допомогою висловлення громадської думки через ЗМІ (рис. 2).

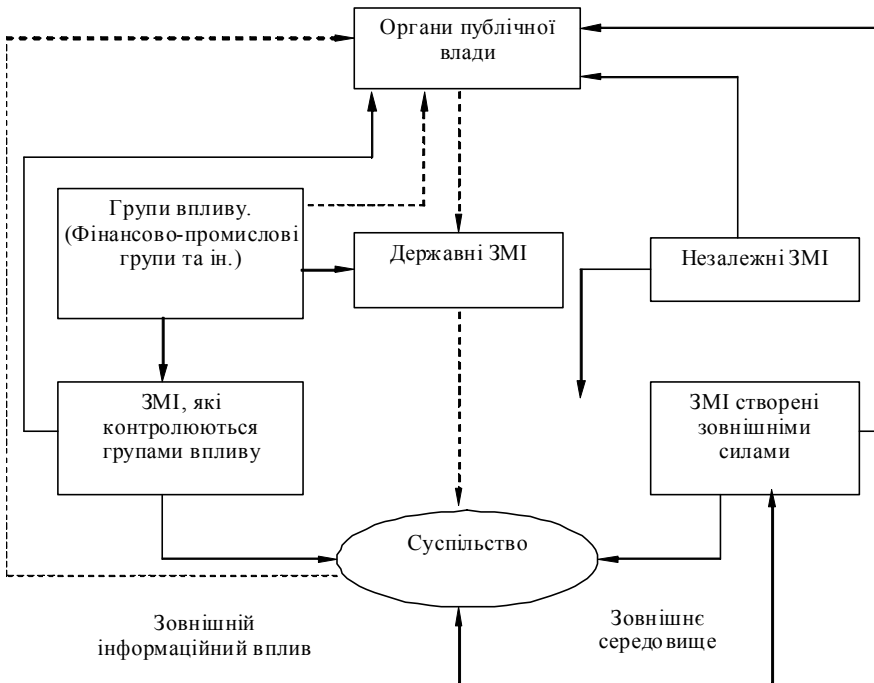


Рис. 2. Модель інформаційної взаємодії суспільства і влади в період початку 1990-х рр.

На наш погляд, принциповим критичним моментом системи інформаційних відносин того часу було те, що, по суті, зворотній зв'язок від суспільства до держави набув досить специфічного характеру. Це пояснюється тим, що різні групи впливу отримали можливість використовувати (артикулювати) свої інтереси на рівні державної влади опосередковано, через маніпулювання суспільною свідомістю (за допомогою підконтрольних їм засобів масової інформації). Окрім того, суспільство стало своєрідним ресурсом у взаємовідносинах держави і груп впливу, які апелювали до "громадської думки", сформованому ними ж самими. Саме тому, на наш погляд, в даний період часу виникли передумови до розв'язування широкомасштабних інформаційних війн, які, по суті, були механізмами боротьби за отримання впливу над громадською думкою, а отже, впливу на державу через зворотний зв'язок від суспільства до публічних органів влади. Під час формування моделі інформаційної взаємодії між владою і суспільством з'явилася проміжна ланка, в інтересах якої і використовувався існуючий механізм взаємовідносин між державою та її громадянами.



Сьогодні можна констатувати наявність обмеження доступу до основних інформаційних ресурсів опозиційним діючої влади політичним і громадським силам, що призводить певною мірою до одіозності висвітлення основних подій в державі та за кордоном. Також помітно посилюється маніпулятивний вплив держави на суспільну свідомість в інтересах чинної влади. Окрім того, можливо говорити про наявність певної протидії конкуренції в українському інформаційному просторі між діючою владою і альтернативними їй політичними, громадськими силами, що значною мірою сприяє зниженню можливостей повноцінної участі опозиції в політичній боротьбі і, як наслідок, зниження рівня відкритості і прозорості політичних процесів в Україні.

Наукові експерти сучасності відзначають тенденцію підвищення привабливості для значної частини активного населення неконтрольованих державою засобів масової інформації (наприклад, інтернет-ресурсів), що надають можливість отримання альтернативної і незалежної від держави інформації, з одночасним зниженням рівня інтересу до контрольованих владою ЗМІ [1]. Отже, говорити про наявність в Україні ефективної і повноцінної взаємодії органів публічної влади, засобів масової інформації і громадськості в інформаційному аспекті дуже важко; більше того, можливо констатувати наявність тенденції формування в нашій країні моделі асиметричної комунікації між владою та суспільством. Найявіш зворотної зв'язок від суспільства до держави використовується переважно з позицій аналізу ефективності та коригування процесу інформаційної взаємодії (рис. 3).

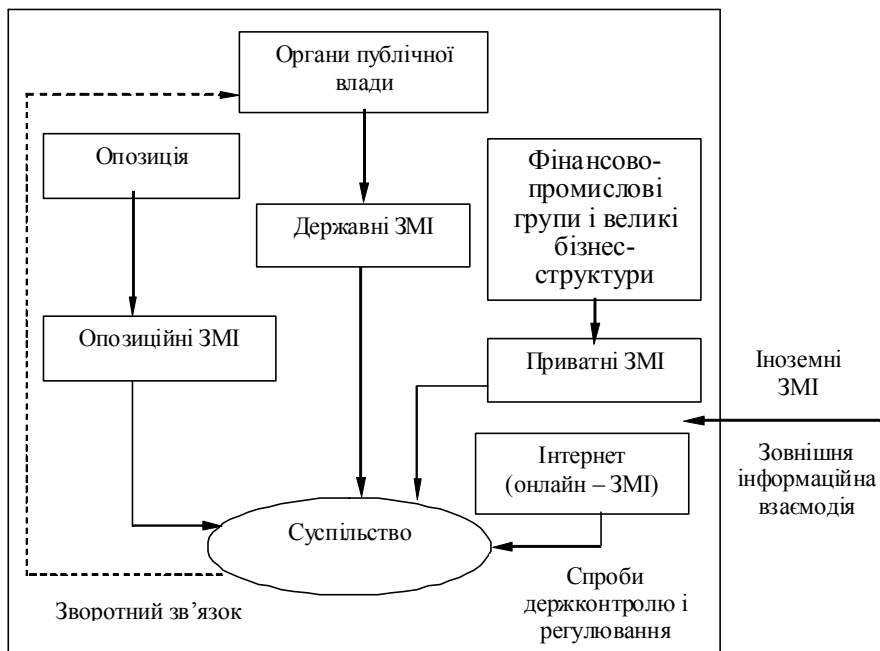


Рис. 3. Модель інформаційної взаємодії публічних органів влади і суспільства на сучасному етапі

І хоча існуюча модель інформаційної взаємодії влади та суспільства в основному збалансована по відношенню до радянської моделі і моделі початку 1990-х рр., позначені вище тенденції можуть з високим ступенем привести до відтворення моделі інформаційного управління суспільством зразка радянських часів.

У зв'язку з тим, що більшість підходів, що ґрунтуються на контролі, носять безперспективний характер, країни з більш широким розмаїттям способів і методів інформаційної взаємодії матимуть істотно ширший спектр можливостей впливу на суспільну свідомість і ефективніший механізм адаптації до зовнішніх і внутрішніх інформаційних впливів [9].

На наш погляд, упровадження нової моделі інформаційної взаємодії публічних органів публічної влади, засобів масової інформації і суспільства може істотним чином визначити подальший характер процесів державного управління. Створення ефективного балансу між суб'єктами інформаційної взаємодії є запорукою стабільного і демократичного розвитку України в довгостроковій перспективі.

Демократичний процес в Україні безпосередньо пов'язаний з наявністю в країні інституту незалежних ЗМІ, а також можливістю публічного і конкурентного змагання різних політичних ідей і платформ, що неможливо в умовах реалізації моделі інформаційного управління суспільством з боку держави. Створення ефективного балансу між суб'єктами інформаційної взаємодії є запорукою стабільного і демократичного розвитку української держави в довгостроковій перспективі.

Подальші наукові розвідки в цій сфері будуть спрямовані на розробці іновативної інформаційної моделі державного управління, яка буде сприяти змінам якості інформаційно-комунікаційного забезпечення взаємодії в системі “суспільство – засоби масової інформації – влада”.

#### Література:

1. *Бронікова С. А.* Моделювання бажаного майбутнього в успішному управлінні реальністю / С. А. Бронікова // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2008. – Вип. 4. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tpaV2008-4/R\\_1/09bsauur.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tpaV2008-4/R_1/09bsauur.pdf).
2. *Галлін Д.* Сучасні медіасистеми: три моделі відносин ЗМІ та політики / Д. Галлін, П. Манчіні. – К. : Наука, 2008. – 368 с.
3. *Кастельс М.* Информационная эпоха. Экономика, общество и культура / М. Кастельс; Б. Э. Верпаховский и др. (пер. с англ.) ; О. И. Шкаратан (науч. ред. пер.) ; Государственный университет. Высшая школа экономики. – М. : ГУ ВШЭ, 2000. – 607 с.
4. *Мелюхин И. С.* Информационное общество: истоки, проблемы, тенденции развития / И. С. Мелюхин. – М. : МГУ, 1999. – 208 с.
5. Модернізація державного сектору: відкритість влади. Policy brief. – Режим доступу : <http://center.gov.ua/docman/download-document.html?gid=100>.
6. *Попов В. Д.* Информационные процессы в обществе и модели управления ими / В. Д. Попов. – М. : РАГС, 2003. – 125 с.
7. Селіванова О. А. Сучасна лінгвістика [термінологічна енциклопедія] / О. А. Селіванова. – Полтава : Довкілля-К, 2006. – 716 с.

8. Сунгуров А. Ю. Взаимодействие власти и структур гражданского общества; возможные модели / А. Ю. Сунгуров // Гражданский диалог. – 2008. – № 3 – С. 12–17.
9. Солових В. П. “Good Governance” це одна із сучасних моделей державного управління / В. П. Солових // Науковий вісник академії муніципального управління : зб. наук. пр. – Вип. 1. – К. : АМУ, 2010. – С. 112–120. – (Серія “Управління”).
10. Цымбал Л. А. Синергетика информационных процессов: закон информационной адекватности / Л. А. Цымбал. – М, 2000. – 122 с.

*Надійшла до редколегії 19.11.2013 р.*

УДК 35.085:316.344.42

*Г. А. КЕРНЕС*

### **РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ ТЕОРІЇ ЕЛІТ: ДЕРЖАВНОУПРАВЛІНСЬКІ ВИМІРИ**

*Розглянуто питання ретроспективного аналізу теорії еліт.*

**Ключові слова:** національні еліти, формування політики, стратегії впливу, зарубіжний досвід.

*The article is devoted to a retrospective analysis of the theory of elites.*

**Key words:** national elites, policy formation, influence strategies, foreign experience.

Елітаризм як наукова проблема являє собою міждисциплінарну галузь, оскільки онтологічні витoki наукових уявлень щодо стратифікації суспільства за певними детермінантами можна спостерігати у філософії, соціальній антропології, психології, політології, праві та інших соціальних науках. Кожна з них виходить із власних точок зору стосовно пояснення культурних, ментальних, фізіологічних і соціальних позицій щодо організації суспільної життєдіяльності, виокремлення ролі і функцій тих, хто займає домінуючий стан у суспільно-політичних відносинах. Розпочинати ретроспективний аналіз теорії еліт з позицій науки державного управління варто із визначення, на наш погляд, декількох принципових положень: по-перше, предметною сферою галузі науки державного управління є закономірності функціонування державноуправлінських систем, у тому числі суспільних процесів як об'єктів державноуправлінського впливу, принципи і технології управлінської діяльності органів державної влади [4, с. 8]. Звідси, можна виділити специфічну сферу досліджуваного явища (теорії еліт), а саме: розглянути еліту як чинник державотворення, визначити її специфічну роль і функції в суспільно-політичних процесах, проаналізувати закономірності функціонування і розвитку державноуправлінських систем як трансформаційні процеси, що відбуваються в політичному істеблiшменті. По-друге, важливими для розуміння

національних державотворчих тенденцій є аксіологічні виміри функціональної складової такої соціальної страти, як еліта, визначення, наскільки її цінності відображають реальні прагнення і потреби українського суспільства. По-третє, для нас також є цікавою проблема природи політичних еліт.

У даній статті розглянуто еволюцію розвитку теорії еліт, виходячи з напрацювань різних наукових напрямів: біологічного (Ю. Леман, Б. Штульц, Х. Чемберлен, Г. Мендель, Г. Лундборг, В. Хартнакке, Г. Ф. К. Гюнтер, Т. Моллінсон та ін.); технічного (Д. Белл, Е. Тоффлер, П. Друкер, В. Іноземцев, Ж. Бодрійяр, М. Постер, М. Пайор, Ч. Сейбл, Л. Хіршхорн, М. Кастельс, Г. Міллер та ін.); розподільного (Л. Вальрас, К. Маркс, Р. Міхельс, Л. фон Мізес, Й. Шумпетер, С. Ліпсет, Дж. Бернхейм, К. Манаейм, Е. Шамс, Ф. фон Хайек та ін.); організаційного (М. Вебер, М. Кроз'є, С.Н. Паркінсона, В. Вільсона); структурно-функціонального (Т. Парсонс, Р. Мергтон, Г. Спенсер, К.Л. Стросс та ін.).

Метою цієї роботи є висвітлення особливостей становлення та розвитку теорії еліт. Предметом ретроспективного аналізу є теорії еліт, які є загальноновизнаними і представляють інтерес як з науково-теоретичної, так і прикладної точок зору. Під теорією еліт розуміється сукупність соціально-політичних ідей, в яких розкривається зміст соціальної стратифікації, відбудовується соціальна модель суспільних комунікацій у процесах державотворення. Така позиція дещо відрізняється від існуючих підходів до визначення теорії еліт. Так, у Вільній енциклопедії (Wikipedia) теорія еліт розглядається як світоглядна й філософська концепція про роль і значення окремої групи людей, невеликої тісно згуртованої частини суспільства (еліти), її вплив на різні сфери економіки чи політики [3]. Ця система характеризує еволюцію наукових і соціальних досягнень (перетворень) як результат об'єднаних зусиль невеликого колективу учасників, пов'язаних між собою спільними цілями та ознаками. На нашу думку, концепція не може складати зміст теорії, адже провідні положення не завжди стають сутнісною ідеєю, навколо якої формується цілісне уявлення про предмет. Наведена деталізація предмета дослідження зроблена не випадково, адже, по-перше, необхідно показати відмінність авторського підходу від існуючих (основних) теоретичних позицій; по-друге, вважаємо за доцільне розпочати власне дослідження з теорій еліт, що були сформовані наприкінці ХІХ – початку ХХ ст., оскільки саме в цей період відбувається формування держав у сучасному їх розумінні.

Визнаними засновниками класичної елітології, її “патріархами” є італійські соціологи Г. Моска, В. Парето, Р. Міхельс, які досить предметно і конкретно сформулювали основні положення науково-філософської концепції еліти, представили їх як закінчену систему поглядів. До представників першого покоління елітологів, наукова діяльність яких припадає на кінець ХІХ – першу третину ХХ ст., належать також французький політолог Ж. Сорель, видатний німецький соціолог М. Вебер, іспанський культуролог і політолог Х. Ортега-і-Гассет. Вони сформулювали абетку сучасної доктрини елітаризму. Їх численні послідовники розвивали і переосмислювали окремі положення, але фундаментальні підстави

залишаються і понині практично непорушними. Саме вони зробили еліту предметом спеціального дослідження, спробували дати їй дефініцію, розкрити структуру, закони функціонування, роль у соціальній і політичній системах. Особливу практичну значущість мають відкриті ними закономірності циркуляції і зміни еліт, елітарна структура суспільства як необхідність, і як норматив.

Далі стисло розглянемо провідні ідеї вчених, які представляють різні наукові напрями в теорії еліт. Тут взято за основу класифікацію, за якою теорію еліт складають біологічний, технічний, розподільний, організаційний та структурно-функціональний напрям.

Біологічний напрям у теорії еліт представлений працями таких учених, як Ю. Леман, Б. Штульц, Х. Чемберлен, Г. Мендель, Г. Лундборг, В. Хартнакке, Г. Ф. К. Гюнтер, Т. Моллінсон та ін. Як можна побачити, ці вчені переважно є представниками так званої “расології” – течії, що поєднала комплекс філософських, природничих, біологічних і расово-політичних ідей, спрямованих на пояснення походження і збереження відповідних домінуючих рас. Найбільш типовий й найбільш неоднозначний представник цього напрямку Ганс Фрідріх Карл Гюнтер висунув ідею “нордичної раси” як єдиної прародительки всіх інших рас на Землі. У своїй праці “Нордична ідея серед німців” учений доводить: “Досі расова ідея була для багатьох лише ідеєю, спрямованою проти інших рас, відтепер це ідея, що працює на ту з п’яти європейських рас, яка має найбільшу цінність для цивілізацій індоєвропейських народів: нордичну расу. І всі ті, хто пишався своїм “арійством” – оскільки майже кожен німець, кожен європеєць, взагалі кожна людина не може виводити всі свої спадкові задатки від однієї єдиної раси – можуть подивитися, наскільки вони далекі від ідеалу” [2, с. 347].

Так званий “технічний напрям” у теорії еліт пояснює розшарування соціальних спільнот, виходячи з набору відповідних ресурсів, проводячи водорозділ між тими, хто володіє сучасними технологіями, і тими, хто їх обслуговує. Таку наукову течію яскраво проілюстровано у праці Деніела Белла і Владислава Іноземцева “Епоха роз’єднаності”. Автори у формі діалогу намагаються дати відповіді на геополітичні виклики сучасності, а саме об’єктивізувати проблему світового порядку. Саме питання про так званий світовий порядок виникає тому, – зазначає Даніел Белл, – що ми звикли до колишнього домінування імперських сил, а сьогодні у світі немає єдиного гегемона. Римська імперія, а пізніше іспанська, британська або російська – всі вони привносили у світ певний порядок. Сьогодні все видається роздробленим і роз’єднаним. Це відчуття посилюється і від наявності ООН. Тут дефіцит “порядку” відчувається вже на геополітичному рівні [1, с. 215].

Розподільний напрям у теорії еліт ґрунтується на соціальному розшаруванні суспільства на підставі пропорційності розподілу життєвих благ – як матеріальних, так і нематеріальних. Щодо цього напрямку, то тут переважають роботи наукової школи еліт економічного спрямування Л. Вальраса, К. Маркса, Р. Міхельса, Л. фон Мізеса, Й. Шумпетера, С. Ліпсета, Дж. Бернхейма, К. Манайма, Е. Шамса, Ф. фон Хайека та ін. Як зазначає Й. Шумпетер, правління демократичної еліти як

“благо для всього суспільства” можливе лише за умови, коли “страта еліти” буде, з одного боку, не дуже винятковою, а з іншого – не дуже доступною для “аутсайдерів” і водночас достатньо сильною, щоб могли асимілювати індивідів з нижчих страт, які виринають вперед. Такий підхід до демократії пропонує елітарну структуру суспільства і можливість для мас робити вибір серед конкуруючих еліт. “Протиріччя між елітизмом і теоріями демократії виявляються в тому, що, по-перше, елітизм походить із нерівності людей, тоді як класична теорія демократії пропагує їх рівність, хоча б політичну...; по-друге, елітизм спирається на те, що реальним суб’єктом політичної влади є еліта, тоді як юридичний принцип демократії – визнання волі народу як джерела влади” [6].

Організаційний напрям у теорії еліт започаткований видатним німецьким соціологом Максом Вебером. Основні ідеї, запропоновані вченим, були розвинути у працях М. Кроз’є, С. Паркінсона, В. Вільсона та ін. Основною роботою, в якій М. Вебер викладає ідеї раціональної бюрократії, є фундаментальна праця “Господарство і суспільство”. У ній учений розмірковує над поняттям “патримоніальна бюрократія”, і саме на основі її аналізу формується провідна ідея – ідеально-типова модель раціональної бюрократії. Для більш повного розуміння теорії раціональної бюрократії варто врахувати і статті М. Вебера “Про деякі категорії розуміючої соціології”, “Політика як покликання і професія”, “Парламент і уряд у реформованій Німеччині”. У останній статті Макс Вебер описує систему державного управління, що існувала в Німеччині на початку ХХ ст. Раціональна бюрократія, що існувала в Німеччині, відбудовується навколо такої соціальної категорії, як легальне панування. Характерною рисою даного типу управління є наявність системи формальних правил, що регулюють діяльність управлінського персоналу. Причому ці правила можуть бути змінені. У цьому полягає одна з найважливіших відмінностей легального панування від традиційного: в традиційному можливість права обмежена існуючими традиціями, а в легальному не існує ніяких обмежень, крім дотримання встановлених формальностей. Вебер вважав, що саме по собі легальне панування не налічує достатню легітимність. Тому воно має бути доповнене традиційними, патермоніальними елементами, а саме: посадові обов’язки виконуються на постійній основі і регулюються встановленими правилами; обов’язки розподілені між функціонально.

Розглянемо концептуальні положення представників структурно-функціонального напрямку. За Т. Парсонсом, будь-яка соціальна дія утворюється структурами і процесами, за допомогою яких люди формують осмислені наміри і більш-менш успішно їх реалізують у конкретних ситуаціях. Теорія соціальної дії Парсонса базується на взаємодії чотирьох загальних підсистем – організм, особистість, соціальна і культурна системи. Культурні системи орієнтовані на підтримку зростання; соціальні системи – соцієнтальну інтеграцію індивідів; системи особистості – досягнення мети; а поведінковий організм – адаптацію до навколишнього середовища. Як це не дивно, – стверджує Парсонс, – але взаємовідносини між особистістю і соціальною системою: соціально структуровані через те, що ми назвали послугою. Політичні структури пов’язані з організацією

колективної дії задля досягнення колективно важливих цілей. На вищій стадії політичного розвитку диференціація статусу серед дорослого населення спирається на поєднанні двох принципів. Перший визначає рівні відповідальності для координованої колективної дії і встановлює інститути лідерства й авторитету. Другий стосується рівнів компетенції, заснованих на знаннях, уміннях тощо і має значний вплив на формуванні суспільної свідомості [5]. Отже, за Парсонсом, соціальний статус здебільшого ґрунтується на процедурі легітимачії, яка виходить з релігійного або політичного контекстів (правового). Соціальний статус здебільшого визначається через реалізацію чотирьох суспільних функцій таких соціальних інститутів, як підтримка зразка, інтеграція, досягнення цілей і адаптація. Як можна побачити, соціальна ієрархія є результатом взаємодії цих підсистем, вона відтворюється відповідно до їх місця у процесі еволюції конкретного суспільства.

Отже, розглянувши основні концептуальні течії в теорії еліт, можна зробити такі висновки. Становлення і розвиток теорії еліт відбувались у межах відповідних етапів: V ст. до н.е. – X ст. (аксіологічний); X – XV ст. (релігійний); XV – XVIII ст. (просвітницький); XVIII-XIX ст. (організаційний, розподільний); XIX-XX ст. (організаційний, біологічний, структурно-функціональний); XX ст. – по теперішній час (технічний, структурно-функціональний). Біологічний напрям здебільшого визначається антропологічними і расово-політичними ідеями щодо походження і збереження відповідних домінантних рас, технічний є відображенням способу формування соціальної ієрархії на засадах ідей постіндустріалізму, розподільний репрезентує ліберальну течію в теорії еліт, організаційний розкриває технократичний бік функціонування найвищої страти суспільства, структурно-функціональний ґрунтується на ціннісній теорії та теорії соціальної дії.

Концептуальні напрями в теорії еліт пов'язані із конкретним історичним періодом. В аналізі не ставилось за мету провести детальний розгляд предтечій щодо створення теорії еліт (період до XIX ст.), акценти зроблено на більш детальному розкритті змісту наукових шкіл саме останніх етапів. Утім варто зазначити, що перші три періоди становлення теорії еліт, у межах яких домінували аксіологічні, релігійні та просвітницькі ідеї, мали свої конкретні часові межі. Доба військово-політичної аристократії, лицарства та культурного ренесансу, безумовно, складають теоретичні підвалини досліджуваної теорії. У цей час формулюються основні ідеї і висуваються сміливі гіпотези, проте, на наш погляд, теорія еліт як відокремлений напрям наукових досліджень (із чіткою конкретизацією свого предмету) почала формуватися на початку XIX ст.

Під елітою розуміємо представницьку частину суспільства, що визначає вектори його розвитку на конкретному історичному етапі та посідає ключові позиції в системі соціальних ієрархій. Є деякі відмінності власного розуміння еліти від загально визнаних. Розглядаючи еліту як родове поняття, ми виходили з позицій, що воно має бути більш загальним і відображати сучасну систему суспільно-політичних цінностей. Не йдеться про меншість, найменшу частину, найвидатніших і найбільш кваліфікованих, адже акцентується саме на представницькій частині, тобто тих, хто представляє суспільство як у зовнішньополітичних, так і

внутрішньополітичних відносинах. Зауважуючи на тому, що еліта обов'язково має визначати вектори суспільно-політичного розвитку, доводиться теза про те, що саме історичний період виводить на перший план різні соціальні страти, які відповідають змісту цього поняття (політична та військова аристократія, лицарство, духовенство, діячі науки і культури, бюрократія, промисловці та підприємці, політики тощо). Кожний історичний період визначає свою еліту, і це визначення здебільшого обумовлено системою суспільно-політичних цінностей.

Щодо розуміння регіональної еліти, то тут ключовою ознакою виступає територіальність, а саме сфера компетенцій і коло повноважень. Так, під регіональною елітою розуміється представницька частина певної території, що визначає вектори її розвитку на конкретному історичному етапі та посідає ключові позиції в системі соціальних ієрархій, а також входить до складу національної еліти. Тут важливим чинником виступає розгляд регіональної еліти як складової частини національної. Це зроблено не випадково, адже причетність до формування суспільних векторів розвитку має відбуватись на засадах усвідомлення і прийняття загальнонаціональних цінностей. Представницьку частину території, яка не поділяє загальнонаціональних цінностей, на нашу думку, не можна вважати елітою, адже тоді її дії спрямовані на деструктив і розбрат. Під впливом еліти на формування регіональної політики розуміється процес взаємоузгодження загальнонаціональних і регіональних інтересів, відбудова партнерських відносин в механізмах централізації і децентралізації, а також формування системи загальнонаціональних цінностей і пріоритетів.

#### Література:

1. Белл Д. Эпоха разобщенности: Размышления о мире XXI века / Д. Белл, В. Л. Иноземцев. – М. : Центр исследований постиндустриального общества, 2007. – 304 с.
2. Гюнтер Ганс Ф. К. Избранные работы по расологии / В. Б. Авдеев. – второе изд., дополн. и проиллюстр. – М. : Белые альвы, 2005. – 576 с. – (Библиотека расовой мысли).
3. Еліта / Вікіпедія : вільна енциклопедія. – Режим доступу : <http://ru.wikisource.org/wiki/%D0%AD%D0%A1%D0%91%D0%95/>.
4. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – .
5. Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співгол.), П. І. Надолішній (співгол.) та ін. – 692 с.
6. Парсонс Т. Система координат действия и общая теория систем действия. Функциональная теория изменения. Понятие общества / Толкот Парсонс // Американская социологическая мысль. – М. : Изд-во Международного ун-та бизнеса и управления, 1996. – С. 462–525.
7. Шумпетер Й. Теория экономического развития. Капитализм, социализм и демократия / Й. Шумпетер / предисл. В. С. Автономова. – М. : ЭКСМО, 2007. – 864 с.



**“СТАРОЧЕРКАСЬКА ОБИКНІСТЬ”  
ЯК ФОРМА САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ СЛОБОЖАНЩИНИ  
В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ ПОЛКОВО-СОТЕННОГО УСТРОЮ**

*Зроблено аналіз специфіки самоврядних традицій Слобідської України на основі давніх звичаїв та традицій козацької доби. Виділено особливості організації влади на місцевому рівні.*

**Ключові слова:** “старочеркаська обикність”, місцеве самоврядування, інститут осадчих, право вільного переходу, адміністративно-територіальна одиниця, повноваження.

*The analysis of specific of self-governing traditions of Suburb Ukraine is done on the basis of long customs and traditions of cossack days. The features of organization of power are selected at local level.*

**Key words:** “starocherkaska obiknist”, local self-government, institute of osadchikh, right for a free transition, administratively is territorial unit, plenary powers

Питанням вивчення історії Слобідської України, соціально-економічного та культурного розвитку XVII-XVIII ст. у вітчизняних і зарубіжних дослідженнях приділено серйозну увагу. Дещо складнішою є ситуація з дослідженням управлінських інституцій, що існували на Слобожанщині в період її автономного устрою. Попри те, що початковий період становлення та розвитку Слобожанщини в історичних джерелах представлений досить широко питання самоврядування населення майже не висвітлені. Переносячи полково-сотенний устрій Гетьманщини на територію Слобідської України, дослідники майже не звертали уваги на самоврядні традиції, з яких адміністративний устрій краю починався. Однією з таких фундаментальних основ є управлінська модель козацької доби, що відома в російських джерелах як “старочеркаська обикність”.

Метою статті є узагальнення даних для характеристики поняття “старочеркаська обикність” Для досягнення цієї мети необхідно зробити аналіз питань організації управління та самоврядування, що є дискусійними у висвітленні особливостей ранніх самоврядних традицій регіону.

Значний інтерес для висвітлення поставленої проблеми мають твори ранніх дослідників І. Квітки та архієпископа Харківського та Чернігівського Філарета (Д. Гумілевського). Обидва автори не тільки виклали історію заселення та становлення краю, а й розкрили деякі аспекти взаємодії різних гілок влади, їх інтеграцію та видозміну. Наприкінці XIX – поч. XX ст. з’явилася низка творів, в яких питання інтеграції Слобідської автономії до загальноімперської структури

влади набули подальшого розвитку. А. Шимагов, М. Гербель, П. Головинський, Є. Альбовський, В. Юркевич звертали свою увагу на подібні аспекти слобідської історії. На початку ХХ ст. світ побачили праці видатних українських дослідників історії Слобожанщини Д. Багалія та Д. Міллера, які значно деталізували різноманітні аспекти історії – взаємовідносини з російським урядом, отримання самоврядних та соціальних привілеїв тощо. Серед радянської історіографії слід відзначити роботи А. Слюсарського, З. Звездіна, які приділяли значну увагу вивченню питань становлення та розвитку адміністративно-територіального устрою Слобідської України. На сучасному етапі питаннями управління та самоврядування Слобожанщини на різних етапах її історії займаються українські дослідники В. Маслійчук, В. Яценко, В. Семенов, С. Потапенко.

Середина ХVІІ – кінець ХVІІІ ст. в історії України в науковій літературі отримав назву Козацько-гетьманської держави. Цей державотворчий процес, розпочатий з території Війська Запорізького Низового Б. Хмельницьким у ході Української революції середини ХVІІ ст., привів до появи української козацької держави – Гетьманщини, а згодом – до формування на території “Дикого поля” по південно-східних кордонах Московської держави нового українського адміністративно-територіального утворення – Слобідської України. Таким чином, козацько-гетьманський історичний період можна умовно розподілити на три складові, що виникли з невеликим як для історії часовим інтервалом та існували паралельно одна одній – Військо Запорізьке Низове, Гетьманщина, Слобідська Україна.

Територія майбутньої Слобідщини заселялася доволі повільно і невеликими ватагами українських і російських переселенців, проте український міграційний рух був значно потужніший [1]. Процес “обретения новой родины” був складний і неоднозначний, а подекуди і вкрай невдалий, але в будь-якому випадку українське населення на нових територіях прагнуло не тільки збереження традиційних національних устоїв, а й надійного закріплення їх у подальших відносинах з центральною російською адміністрацією. Московський уряд одразу зрозумів усі вигоди подібної міграції та намагався його організувати й ефективно використати в першу чергу у прикордонній козацькій службі. Потерпаючи від постійних татарських нападів, російський уряд будував укріплення, так звані “засечные черты” “ систему ровів і валів, укріплених містами-фортецями, що виконували ефективну, але статичну оборонну функцію. Не вистачало служилого люду, сторожової та розвідувальної служби у степах “по черті” та “за чертою”. Тому вже з другої чверті ХVІІ ст. московський уряд активно залучає козацький елемент із Задніпрянщини для оселення по південних російських містах: Тулі, Корочі, Воронежі, Усерді, Белгороді. Тут серед великоросійської людності, зманені великими привілеями в господарському житті, соціальному устрою та адмініструванні, виникли цілі “українські колонії”, яким дозволялося мати власне козацьке самоврядування [7]. За зразком цих перших осередків українства другої чверті – середини ХVІІ ст. формувався пізніше козацький автономний устрій Слобідської України.

Невдачі в ході революційних змагань на Україні за Хмельницького активізували міграційні процеси населення Задніпрянщини спочатку на Лівобережжя, а згодом і далі на схід. Середина другої половини XVII ст. – доба інтенсивної колонізації території майбутньої Слобожанщини [6]. Заселення країни мало величезний вплив на її майбутню автономію, територіальний та адміністративний устрій, економічне та господарське життя, культуру і духовність. Переселенці несли із собою давні звичаї й традиції, успадковані ще з ранньокозацької доби і посилені за часи Хмельниччини. Місцева царська адміністрація та центральний московський уряд, не розуміючи цих особливостей національного характеру українців, не сприймаючи їх звичаїв і традицій, все ж не бажали активно втручатися у внутрішні справи “нових підданих”, так доречно оселених на кордонах країни. Можливість просування далі на південь за рахунок українських переселенців, підвищення ефективності оборони краю, несення охоронної та сторожової служби пояснюють таку “неуважність” до складних особливостей внутрішнього устрою слобожан. Увесь комплекс козацьких устоїв і звичаїв московські документи даного періоду називали “черкаською” чи “старочеркаською обикністю”, підкреслюючи цим те, що по відношенню до новоприбулого населення, принаймні на початковому етапі, Москва намагатиметься застосовувати принцип “старого не змінюємо, нового не запроваджуємо” не тільки стосовно побуту та занять населення, а й відносно давніх традицій українського козацького самоврядування. Перші царські “жалувані” грамоти на зразок тих, що здобула собі Гетьманщина по угодах 40 – 50-х років XVII ст. з Москвою, інші акти російського керівництва під “старочеркаською обикністю” закріплюють устрій стародавнього українського національного життя [3].

Як справедливо зазначає Д. Багалій, перші грамоти “не обіймали усіх привілеїв, наданих українцям центральним урядом” [5, с. 40]. У першу чергу це стосується внутрішнього устрою перших громад переселенців, їх самоврядних традицій, а з середини XVII ст. – автономного устрою Слобідських полків. Рання історія Слобідської України, основ її самоврядування та автономії, особливо в перші десятиліття існування, викликає велику кількість гіпотез та думок, і це, незважаючи на той факт, що саме ранній період її історії висвітлений у джерелах та ранніх дослідженнях чи найкраще.

Досліджуючи історію становлення та розвитку самоврядних традицій Слобожанщини, її автономного устрою середини кінця XVII ст., слід визнати, що Слобідські полки як адміністративно-територіальні одиниці вказаного періоду часу ще не склалися, а отже, класичний полково-сотенний устрій, сформований на території Гетьманщини, на теренах Слобожанщини не міг мати місця. Ранні громади переселенців, інстинктивно організовані в силу, по-перше, національних звичаїв, а по-друге, умов небезпечного пересування на нові місця та прикордонним життям, спочатку мали управлятися інакше. Під поняттям “Слобідські полки” даного часу слід розуміти не територію як в

адміністративному, так і, власне, територіальному розумінні, а певну категорію населення, означену в документах як “черкаси” або “черкаси полкової служби”. У більш пізніх згадках “черкасами полкової служби” іменують козацьке служиле населення Слобідських полків, підпорядковане владі слобідських полковників [6].

Звертає на себе увагу той факт, що термін “черкаси” в російських документах одночасно застосовується як для позначення конкретної частини населення (власне козацтво), так і для узагальненого визначення всього масиву українського елемента, що брав участь в оселенні “Дикого поля”. Існує думка, що термін “черкаси”, спочатку застосований для українців – переселенців з Черкаського повіту Чернігівського староства, які осаджували місто Суми з округою, був перенесений та поширений пізніше на усе населення Слобожанщини, замінивши етнонім “українці” або “польські українці” [4]. Дійсно, заселення Слобідської України вели переважно козаки, які були основними носіями давніх козацьких традицій, але значну категорію майбутніх слобожан склали інші стани Західноприкарпаття – міщанство, посіпльство, духовенство. Недарма харківський воєвода Офросімов, характеризуючи перших харківських поселенців, називав їх “сільськими мужиками”, прямо зазначаючи їх не козацьке походження. Подекуди значний прошарок міщанського та посполитого населення прагнув відродити на нових землях елементи соціальної управлінської організації, що були притаманні для суспільного устрою Речі Посполитої, насамперед міського самоврядування.

Під час Визвольної війни за Хмельницького процес “показання” набув таких розмірів, що визначення належності до певного стану нівелювалося отриманим правом вести козацький спосіб життя, управлятися за козацькими “старочеркаськими” традиціями. Слово “козак” як означення населення, що користувалося системою пільг служилого стану, стає соціальним ідеалом, через що різні за походженням верстви населення прагнули поповнити цей прошарок. Отже, “черкаси” як своєрідний український етнонім вживався для всіх суспільних станів, головною формою управління яких була традиційна “українська” модель козацького устрою, що базувалася на засадах виборності керівництва. Зорганізувавшись у ватаги, розділені за військовим зразком на сотні, а інколи і десятки, очолювані осадчими та отаманами, “черкаси” селились у вибраних місцях, ставлячи місцевих представників російської адміністрації перед фактом заснування нового поселення, пізніше отримуючи підтвердження своїх прав і певні привілеї в царських “жалуваних грамотах”. Така форма “общинної організації та управління є досить давньою і певною мірою, примітивною й “архаїчною”, проте зберігала традиції ранньокозацької доби як основу “старочеркаської обичності”.

Сам термін “слобідські полки” до початку XVIII ст. у документах того часу вживається вкрай рідко. Полки, що знаходились у віданні білгородського воєводи, іменувалися “черкаськими”, а назва “слобідські полковники” не набула поширення. Частіше їх згадують як “черкаських полковників Белгородського полка” [6].

Характерною особливістю в організації управління Слобожанщиною було існування посади осадного. Це явище притаманне виключно Слобожанщині. Такі осадчі були, напевне, при всіх ватагах переселенців. Їх завдання полягало головним

чином в упорядкуванні процесу переселення, організації нелегкої справи заснування міст чи слобід, попередніх зносінах з урядом тощо. Фігура осадчого мала бути видимою, відомою всім членам ватаги, такою, що користувалася повагою та довірою, “тямлячою” у громадських справах тощо. Не дивно, що осадчі мали великий вплив на ранній устрій місцевих громад. Деякі з них ставали першими отаманами, полковниками чи старшинами. Згодом в організації життя та самоврядування роль осадчих меншає, а їх функції перебирають на себе виборні отамани, наявність яких фіксується в більшості слобідських поселень. З оформленням полково-сотенного адміністративного устрою ряд отаманів, як і осадчих, зайняли козацькі старшинські посади, аж до полковничих включно.

За першими переписами населення полків мешканці слобідських міст поділялися на сотні, населення яких несло козацьку службу. На чолі всіх сотень стояв отаман чи “військового звання” полковник, а в сотенних містах – відповідний сотник. Про особливу категорію міського населення – міщан перші переписи ніяких даних не містять, а отже, і міське управління у слобідських містах з початку їх заснування носить типово козацький військово-адміністративний характер. Різка збільшення чисельності населення у другій половині XVII ст. активно вплинуло на процес розшарування міського населення та на появу нового стану суспільства – “черкас городової служби”, який користувався правами та пільгами козацького стану, але козацьку службу не ніс. Разом з таким розшаруванням змінюються не лише соціальна структура населення міста, а й його самоврядування. У цей період уперше згадується така посада міського самоуправління, як “війт”. Його поява свідчить про розвиток власне міщанського демократичного управління. Типовим явищем стає цехова міська організація зі своїми законами цехового самоуправління – “артикулами”, привнесеними на Слобожанщину з інших регіонів України. Загалом Суми, Охтирка, Харків, Острозьк, інші міста та містечка Слобожанщини другої половини XVII ст. перетворюються на типові “черкаські” міста з розвинутими формами міського самоврядування, що мало у своїй основі “старочеркаські” елементи управління за Магдебургським правом і дуже походило на управління містами Гетьманщини та Правобережних українських територій. Однак давні принципи міського самоврядування натикалися на супротив козацької адміністрації. Через те що в слобідських полках більшість населення становили козаки – “черкаси полкової служби”, полковники, старшина, сотники прагнули перебрати на себе всю повноту влади і поширити її на міське населення. В основі таких старшинських прагнень лежала нерозвинена соціальна структура населення ранніх слобідських міст. Козацтво “полкової служби” та козацтво “городової служби” у правовому відношенні не мали відмінностей. Їх статус легко змінювався залежно від заможності чи матеріального стану, можливості нести кінну військову службу. Подібні процеси були притаманні не тільки Слобожанщині, а й території сусідньої Лівобережної Гетьманщини, в ході яких козацька старшина прагнула обмежити міське самоврядування. Унаслідок реформ Я. Долгорукого перед старшиною постала можливість кардинального вирішення цих питань. Харківський

полковник Ф. Донець взагалі вписав усіх харківських мешканців у козацтво, унаслідок чого міщанський стан був штучно ліквідований. Під полковничий присуд потрапили не тільки “черкаси городової служби”, а й міщанство, селянство, заможне міське “бюргерство”.

Іншим проявом “старочеркаських” звичаїв українців було право вільного переходу з місця на місце “по их прежнему обыкновенію” [2]. Такі масові переселення українців із Задніпрянщини були типовим, традиційним явищем для XVII ст. У XVIII ст., коли міграції з Правобережжя майже припинилися, право вільного переходу продовжувало широко застосовуватися слобожанами, завдяки чому “черкаські” порядки розповсюджувалися на території, значно ширшій ніж власне Слобожанщина. Цікавим є той факт, що право вільного переходу використовується населенням як засіб певного самозахисту від свавілля та “неконтрольованості” російських воевод.

“Старочеркаська обикність” в адмініструванні населенням, соціальному устрої, господарюванні часто натикалася на нерозуміння, а отже, супротив місцевої російської адміністрації. В. Юркевич зазначав, що жалоби російських воевод на “самоуправство” слобожан є “відображенням насамперед їхнього бачення соціальної структури населення і являють собою спроби описати українську спільноту в категоріях, звичних для Московської держави” [8]. Конфлікти між воеводами і полковниками були спричинені насамперед неврегульованістю взаємних обов’язків, підпорядкуванням різних категорій населення, господарською діяльністю тощо. Конфлікт мав значно глибші причини, ніж суто адміністративні. Річ у тому, що, спираючись на власні етнонаціональні традиції, українське населення з Речі Посполитої намагалось зберегти на нових землях власні форми буття у правовій царині, військовій, адміністративній, релігійній та інших сферах і не бажали підпорядковуватися чужому для них воеводському управлінню, що часто і густо супроводжувалось усілякими утисками і свавіллям з боку останніх. Царський уряд змушений був втручатися в їхні сварки, зберігаючи за слобожанами їх “віковічні” права. Виразом цих втручань і, відповідно, гарантією збереження автономного устрою українців стають царські “жалувані грамоти”, що стали офіційною документальною основою Слобідсько-української автономії, прав власного козацького самоуправління і козацьких традицій. У той же час, намагаючись стримувати цю автономію, перешкоджаючи формуванню окремої Слобідсько-української адміністративно-територіальної цілісності, царський уряд надавав грамоти кожному полку окремо, тим самим знищуючи можливість об’єднання полків під управлінням однієї особи із середовища українців на зразок Гетьманщини.

У 1652 р. грамоту з підтвердженням їх привілеїв отримав Острозький полк, у 1669 р. – Харківський, Сумський та Охтирський, 1670 року – Ізюмський. Проте конфлікти продовжувалися, у зв’язку з чим набуває чинності практика розмежування повноважень козацької старшини і воевод шляхом видання окремих царських указів та рекомендацій воеводам (улагодження сварок в Острозькому полку в 1683 р.) [5].

Зі становленням в кінці XVII – XVIII ст. Слобідських полків як адміністративно-територіальних одиниць ранні форми управління набувають більш визначених рис. На Слобожанщині утверджується класичний полково-сотенний устрій, в основі своїй перенесений з Гетьманщини. Територія краю в територіальному відношенні поділялася на п'ять полків: Острогозький, Сумський, Охтирський, Харківський, Ізюмський. На чолі полку стояв полковник, якого на ранніх етапах становлення управління полком обирала старшина за “старочеркаськими звичаями”. Згодом полковників призначає царська адміністрація. Нормативними документами, що їх видавав полковник, були грамоти, особисто ним підписані. За своєю формою та змістом останні нагадували гетьманські універсали. Як і в Гетьманщині, на Слобожанщині закріпився звичай певної спадковості полковничих посад. Полкову старшину складали шість осіб: полковий обозний, хорунжий, осавул чи осавули, суддя та два писаря (у цивільних та військових справах). Полкову адміністрацію складали Полкова Рада та сотники. Останні на цю посаду обиралися населенням сотні, пізніше – призначалися полковником чи воеводою. Ротації сотників у середині полку були явищем рідким, через що ця посада на зразок полковницької згодом стає спадковою. Крім сотника в кожній сотні існувала сотенна старшина, організована на зразок полкової.

За своїм призначенням Полкова Рада являла собою консультаційно-дорадчий орган при полковникові, хоча в деяких випадках (відсутність полковника чи наказного полковника, період перевиборів тощо) Рада могла перебирати на себе управлінські функції. Влада полкової адміністрації поширювалась і на ратушні міста, що не мали в управлінні ознак “Магдебургського права”, а також на полкові та сотенні міста.

На основі викладеного вище можна зробити такі висновки. “Старочеркаська обикність” як основа української автономії на ранніх етапах заселення Слобожанщини базувалася на звичаях і традиціях ранньокозацької історії, посилені за часи Хмельниччини та в галузі адміністрування стосувалася певної категорії населення ““черкас”, підпорядкованих владі місцевих осадчих, отаманів, військових полковників та старшин. До того ж слобожанами широко застосовувалося як надійний захист від свавілля царської адміністрації та власної старшини право вільного переходу, притаманного українству XVII ст.

Характерною рисою вказаного періоду слід вважати нерозмежованість владних повноважень між козацькою владою та міським самоврядуванням, що призводило до перебирання полковою та сотенною старшиною всієї повноти влади у слобідських містах на себе, через що міське самоврядування суттєво обмежувалося.

Постійне прагнення російських воевод контролювати права українського населення за “старочеркаською обикністю” знаходило своє відображення в численних конфліктах зі старшиною, що були зовнішнім виявом боротьби українського населення за офіційне визнання автономного статусу спільноти регіону.

З кінця XVII “поч. XVIII ст. із формуванням адміністративно-територіальних одиниць “ Слобідських полків, основні елементи соціального устрою та самоорганізації були покладені в основу слобідського полково-сотенного устрою.

Таким чином, говорячи про “старочеркаську обикність”, на основі якої функціонували перші державні утворення на Слобожанщині, слід мати на увазі несталі військово-помісні одиниці з несталим управлінням, неврегульованістю відносин, що будувалися на звичаях вільного пересування населення, демократичності вибору старшин, економічних і господарських пільгах, особливостях прикордонного життя тощо. Певною мірою мова може йти про “архаїчну”, подекуди примітивну, традиційну общинно-козацьку структуру управління спільнотою, наділеною давніми правами і свободами, що сягають своїм корінням у глиб ранньокозацької доби. Звернення сьогодні до напівзабутих інститутів самоврядного права може допомогти нам в осмисленні підходів до вирішення найважливіших проблем реформування та зміцнення усіх ланок системи територіального самоврядування.

#### Література:

1. *Багалій Д. І.* Історія Слобідської України / Д. І. Багалій. – Х. : Дельта, 1993. – 256 с.
2. *Багалей Д. І.* История города Харькова за 250 лет его существования (1655–1905) : монография в 2-х т. / Д. И. Багалей, Д. П. Миллер. – Х., 1993. – Т. 1. – 572 с. – Репринтное издание.
3. *Багалей Д. І.* Материалы для истории колонизации и быта степной окраины Московского государства (Харьковской и отчасти Курской и Воронежской губерний) в XVII – XVIII ст., собр. в раз. архивах и редактир. Д. И. Багалеем / Д. И. Багалей. – Х., 1886. – Т. 1. – 179 с.
4. *Квитка И. И.* Записки о Слободских полках с начала их поселения до 1766 года / И. И. Квитка. – М. : Книга по требованию, 2012. – 36 с.
5. *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 “Києво-Могилянська академія, 2006. – Т. 1. – С. 632–643.
6. *Маслійчук В. Л.* Козацька старшина Слобідських полків другої пол. XVII – першої третини XVIII ст. / В. Л. Маслійчук. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1999. – 124 с.
7. *Семенов В. М.* Адміністративно-територіальний поділ України періоду козацької доби (друг. пол. XVII – XVIII ст.) / В. М. Семенов // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2007. – С. 219–228.
8. *Юркевич В.* Еміграція на схід і залюднення Слобожанщини за Б. Хмельницького / В. Юркевич. – К., 1932. – С. 184–185.

*Надійшла до редколегії 22.03.2013 р.*



О. О. РАДЧЕНКО

## **ОЗНАКИ, ЧИННИКИ ТА МОДЕЛІ ЛЕГІТИМНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

*Охарактеризовано та узагальнено ознаки, чинники та моделі легітимації системи органів публічної влади країни як одного з ключових факторів державотворення.*

**Ключові слова:** легітимність, легітимація державної влади, державне управління.

*We characterized and generalized symptoms, factors and patterns of legitimation of the public authorities of the country as one of the key factors of the state.*

**Key words:** legitimacy, legitimation of government, public administration.

Численні теоретичні підходи до визначення моделей легітимності, напрацьовані суспільними науками, як правило, є нічим іншим, як уявленням про ідеальні типи (моделі), які в реальному житті фрагментарно реалізуються в політичних системах. Усі описані типи легітимності взаємозалежні і створюють основу легітимації влади в суспільстві. Важливе значення для розуміння процесів легітимації державної влади має виділення ознак та чинників легітимності.

Актуальність дослідження зумовлюється необхідністю подолання в умовах політичної системи України процесів делегітимиції державної влади, які стрімко розгортаються впродовж останніх років. Виходом має стати обрання такої моделі легітимності, які відповідатиме ціннісним орієнтирам суспільства та дозволить провести реформи, потрібні українській державі.

Аналіз наукових досліджень і публікацій свідчить про те, що до сьогодні первинною залишається класифікація типів легітимності, створена М. Вебером. Необхідно також відзначити роботи щодо типологізації легітимності Д. Істона, Д. Гелда, Ж. Шабо. Серед вітчизняних дослідників увагу зазначеному питанню приділяли Є. Бистрицький, О. Висоцький, С. Рябов, Є. Цокур. Російська політична наука представлена вагомими напрацюваннями щодо кореляції моделей легітимності та політичних режимів А.-Н. З. Дібірова, роботами В. Чіркїна, О. Фетисова.

Однак вивчення вказаних джерел дає підстави стверджувати про відсутність єдиного підходу в науковій літературі стосовно класифікаційних ознак легітимності та визначення її моделей. Більше того, можна говорити про недосконалу термінологічну вивіреність, оскільки в наукових працях йдеться про типи (М. Вебер), рівні (Д. Істон), джерела (О. Шабров, Є. Цокур), моделі (А.-Н. З. Дібіров) легітимності тощо, проте фактично описуються одні ті ж характеристики концепту легітимності. Безперечно, політична наука та наука державного управління потребує уніфікації теорії легітимності з метою вироблення єдиного науково підходу до проблематики.

Мета дослідження полягає в установленні на підставі виділення чинників та ознак легітимності оптимальної моделі легітимності, реалізація якої в нашій державі створить умови для поширення демократії.

Як уже зазначалось, сутнісні характеристики легітимності мають різні трактування в роботах закордонних дослідників. Будемо виходити з того, що модель легітимності – це результат взаємодії чинників суспільно-політичного життя та практичної реалізація процесів легітимізації.

Моделі легітимності, виділені М. Вебером, базуються на типах соціальної дії. Під соціальною дією вчений розумів особливості, прийоми людської поведінки в різних життєвих сферах, результатом якої постають усі соціальні відносини та інститути. Види соціальної дії М. Вебер виокремив, виходячи з мотивів, які покладаються в основу дії та визначають її. Дія, вмотивована виключно усвідомленим, раціональним інтересом, в якій присутня заздалегідь визначена мета, а спосіб її досягнення передбачає раціональні інструменти (математичні, технічні, інші наукові знання, правові норми тощо) є цілераціональною, та вважалась М. Вебером вищим видом соціальної дії. Якщо чинником дії є усвідомлена віра у визначенні етичних, естетичних чи релігійних ідеалів, це – ціннісно-раціональна соціальна дія. Емоційно-чуттєву мотивацію покладено в основу афективного типу соціальної дії; традиційний вид соціальної дії передбачає дію внаслідок звички, несвідомого наслідування встановленим стереотипам поведінки [3].

Отже, виходячи з типів соціальної дії, М. Вебер виділив традиційну, харизматичну й легальну легітимність. Можна сказати, що вчений зробив свою класифікацію відповідно до методології ідеальних типів, надавши статистиці владних відношень ідеалізоване тлумачення. У його концепції владні відносини позбавлені внутрішньої динаміки, а кількість моделей легітимності не співпадає з кількістю виділених типів соціальної дії.

Чинниками легальної легітимності є цілераціональна дія, підкорення встановленим законам як народом, так і правлячими суб'єктами владних повноважень. Політична система є легітимною, поки всі її суб'єкти дотримуються формалізованого закону, легальна легітимність спріється на раціональну бюрократію – ідеальну бюрократію, описану М. Вебером. Учений усвідомлював, що ідеальна бюрократія суттєво відрізняється від існуючої.

Традиційна легітимність базується на таких чинниках, як віра у святість і законність з прадавніх часів установлених правил і влади та на традиційній соціальній дії. Традиційна легітимність характеризується незначною роллю формального права, перевагою такого чинника, як особиста вірність керівникові з боку підлеглого. Принципи традиційної легітимності в сучасних умовах використовуються для формування іміджу політиків як спадкоємців національних традицій [2, с. 160].

Протилежністю традиційній моделі легітимності є харизматична легітимність, чинниками якої є афективна соціальна дія, емоційно обґрунтована

залежність від надзвичайних якостей правителя (харизми), чинником прийняття рішень є ірраціональні мотиви. Треба відзначити, що саме харизматична легітимність цікавила М. Вебера найбільше, це пов'язано з політичним життям Німеччини в кінці XIX ст. і політиці Бісмарка. Крім того, цінністю, яку М. Вебер ставив понад усе, була не демократія чи особисті свободи, а національна велич. Харизматичний авторитет вождя для М. Вебера був порятунком від царини бюрократії [1, с. 565–567].

Хоча йдеться про моделі легітимності, слід зауважити, що вона має ознаки, більш притаманні безперервному процесу, а не станові. Зокрема, йдеться про постійну дію факторів, які як зміцнюють легітимність влади, так і послабляють її. Виходячи з чинників, покладених в основу моделі легітимності, існують фактори, які найбільш загрозливі для кожної моделі. Проблема харизматичної моделі легітимності полягає в необхідності постійно демонструвати небуденні якості харизматичного лідера, або компенсувати їх послаблення ефективністю управлінських рішень. Раціональна легітимність найбільш вразлива через критичне ставлення до правових норм, навіть самих досконалих. Традиційна легітимність руйнується будь-якими змінами встановленого порядку.

Якщо в основу моделей легітимності, виділених М. Вебером, покладено типи соціальної дії, то Д. Істон визначав моделі легітимності, виходячи з джерел легітимності, якими є структура, ідеологія, особисті якості. Хочемо наголосити, що, аналізуючи чинники та ознаки легітимності, треба пам'ятати про термінологічну невизначеність, про яку вже зазначалось. Часто в літературі йдеться про джерела легітимності як про синонім чинників легітимності. Д. Істон виділив такі моделі легітимності: структурна, ідеологічна, персональна [5]. Сам вчений називав свій поділ типами легітимності, А.-Н. З Дібіров зазначає, що типи, виділені Д. Істоном, насправді є рівнями легітимності [1, с. 98].

Частково запропонована Д. Істоном класифікація моделей легітимності розширює типологію М. Вебера, зокрема шляхом знаходження моделі легітимності, яка відповідає ціннісно-раціональному типу соціальної дії. Йдеться про ідеологічну легітимність, чинником якої є переконання громадян у вірності цінностей, на яких засновано політичний режим; в обґрунтованості режиму або походження й розподілу владних ролей. Чинником ідеологічної легітимності є суспільний ціннісний консенсус.

Структурна легітимність заснована на переконаннях громадян у тому, що існуюча структура інститутів політичної системи є оптимальною, а їх функціонування забезпечене правильним розподілом повноважень. Структура політичної системи має ключове значення у прийнятті та реалізації владних рішень, вона зумовлює ефективність діяльності політичної влади, а сама ефективність є одним з важливих показників, на підставі якого громадяни формують думку про режим у цілому.

Персональна легітимність заснована на вірі громадян у персональні якості правлячих суб'єктів і здатність цих суб'єктів максимально ефективно

використовувати наявну в них владу. Логічно, що персональна легітимність передбачає наявність системи постійних оцінок діяльності політичної особи з боку громадян, яка проводиться на основі базових цінностей і норм, які поділяють громадяни і які поєднують їх з існуючим політичним режимом. Політична влада зазвичай персоніфікована, тому авторитет влади дорівнює авторитетові політичного лідера, що представляє її. В авторитарних режимах персональна легітимність може перетворюватись на культ особистості, проте і в демократичних режимах наявні елементи персональної легітимності, але в більш виражених проявах [5].

Безперечно, можна знайти багато спільного в моделях М. Вебера та Д. Істона. Так, синонімічними є персональна та харизматична легітимності, структурна та раціональна легітимність. Проте є і відмінності. Наприклад, Д. Істон вважав, що масову підтримку в рамках персональної легітимності можуть отримати лідери, які не мають надзвичайних якостей (харизми).

Факторами делегітимізації для ідеологічної моделі легітимності є загострення соціокультурних відмінностей у політичній системі, що руйнує ідеологічний консенсус; для структурної легітимності – конфлікти під час здійснення владних ролей, (наприклад, прагнення однієї гілки влади підкорити собі іншу); для персональної легітимності – невідповідність особистісних характеристик лідера з роллю, яка на нього покладена.

Наводячи моделі легітимності М. Вебера та Д. Істона, ми розкрили класичний підхід до типології легітимності, який у подальшому було поглиблено представниками політичної науки.

Д. Гелд визначав моделі легітимності, ґрунтуючись на варіантах легітимізації влади, серед яких: згода під погрозою насильства; традиційна легітимність; згода в силу апатії; прагматичне підпорядкування, тобто підтримка за для особистої вигоди; інструментальна згода, тобто даний режим може служити інструментом реалізації ідеї загального добра; нормативна згода та ідеальна нормативна згода. Д. Гелд вказував, що в реальному житті нормативна згода є лише політичним міфом, а типовим є змішання різних варіантів не повністю легітимних типів, що особливо проявляється саме в перехідні періоди розвитку держави та суспільства [6].

Представник історичної та соціологічної наук Г. Ферреро виділив монархічну та демократичну моделі легітимності. У своєму духовному заповіті, праці “Влада” (Potere). Він відзначив, що принцип легітимності влади є гарантією дотримання соціального миру між владною меншістю та підвладною більшістю.

Показовим є поширення теоретиками анархізму та ліворадикальними французькими філософами думки, що природа державної влади є нелегітимною, оскільки державна влада несумісна з вільною людською волею (М. Бакунін, П. Кропоткін, Ж. Прудон А. Глюксман, Л. Гольдман, Б. Леві). Для відновлення природного порядку суспільство повинне прагнути до звільнення від будь-якої державної влади, а регулятором суспільних взаємин має стати добровільна кооперація та самоврядування. Проте треба зважати на той факт, що самоврядування є теж формою управління.

Якщо припустити, що основними рівнями легітимності державної влади є державна влада як явище, інститути державної влади та процедури їх формування, суб'єкти, що персоніфікують інститути державної влади, а також політика конкретних суб'єктів, їхньої програми та дії, то можна виділити такі чинники легітимності державної влади:

- політична культура суспільства;
- прагнення державності як форми соціально-історичного буття;
- наявність неписаного публічного права: моральності, звичаїв тощо;
- наявність конституції та офіційного публічного права.

Також у літературі зустрічається такі моделі легітимності, як демократична (західна) і вождистсько-плебісцитарна (східна). Пріоритет дотримання прав і свобод людини є основним фактором демократичної легітимності, також до чинників належать виборність усіх центральних органів влади народом, рівноправності всіх політичних сил, що діють у рамках закону. Така модель легітимності є результатом довгої соціокультурної еволюції, під час якої гуманістичні принципи рівності, справедливості набувають рис сталого способу життя. Чинником вождистсько-плебісцитарної легітимності є формально демократична підтримка лідера, партії або (та) армії, уявлення про особливе призначення режиму шляхом мобілізації зусиль народу задля економічному та соціального розвитку [6].

А.-Н. З. Дібіров вбачає чи не основним чинником легітимності державної влади політичну культуру суспільства: “саме в політичній культурі слід шукати підґрунтя того чи іншого режиму, коріння тиранії, тоталітаризму, лібералізму і демократії” [4, с. 213]. Науковець виділив такі моделі легітимності: авторитарно-примусову (притаманна авторитарному політичному режиму), ідентифікаціо-есхатологічну (притаманна мобілізаційному політичному режиму), вірнопіддану (зустрічається в консервативному політичному режимі), утилітарну (притаманна ліберальному політичному режиму), раціональну (поширена в демократичному політичному режимі).

Політолог Ж.-Л. Шабо визначає такі моделі легітимності: демократична, її фактором є волевиявлення підлеглих громадян; технократична – чинником є уміння панувати; онтологічна – відповідність влади універсальним принципам людського і соціального буття та ідеологічна. Демократична модель ґрунтується на таких чинниках, як колегіальний спосіб прийняття рішень, урахування волі більшості, дотримання прав і свобод людини. Демократична легітимність на практиці, як правило, доповнюється іншими моделями, перед усім технократичною, провідним чинником якої є рівень професіоналізму і компетентності тих, хто перебуває у влад та приймає управлінські рішення, оскільки лідеру не достатньо отримати підтримку виборців, необхідно продемонструвати ефективну управлінську діяльність. Розуміння ідеологічної легітимності Ж.-Л. Шабо або подібне до поглядів Д. Істона. Найбільш складним є онтологічна модель легітимності, оскільки йдеться про відповідність політичної

влади об'єктивному порядку, який реалізується в людській, соціальній дійсності як продовження порядку, встановленого в космічній позалюдській діяльності. Йдеться, власне, про те, що існування будь-якої політичної системи є виправданим до тих пір, доки вона не вступає у протиріччя з універсальними законами розвитку природи і суспільства [10].

Теоретична проблема моделювання легітимності влади співіснує з практичною проблемою легітимізації влади, оскільки залежить від моделі легітимності. Як емпіричні ознаки моделі легітимності можна виділити:

- рівень примусу, який влада використовує задля реалізації своєї політики;
- наявність або відсутність спроб позбавити суб'єктів влади повноважень незаконним шляхом;
- наявність або відсутність масових акцій громадянської непокори, а також масштаби такої непокори;
- достовірні результати виборів, референдумів, соціологічних опитувань;
- рівень корумпованості влади.

Легітимізація влади базується на чинниках, які є виявленням наявної моделі легітимності. Можна виділити:

- інтегративний чинник, який свідчить про наявність у суспільстві ідейної основи, яка здатна консолідувати суспільні групи;
- чинник відповідності, який вказує на відповідність правомочності системи влади уявленням громадян та їх очікуванням;
- чинник стабільності, забезпечує сталу та відтворювану систему організації державної влади;
- чинник ефективності, визначає формування і реалізацію державної політики, що задовольняє потребам населення;
- чинник персональної підтримки, що впливає на легітимізацію через популяризацію особистості політичного лідера.

Також у науковій літературі виділяють такий чинник, як ефективність комунікаційних технологій, які застосовує влада з метою легітимізації та наявність дієвих механізмів взаємодії влади з громадськістю.

Певним чином з визначенням чинників і моделей легітимності можна пов'язати теорію С. Ліпсета, який зазначав, що легітимність є містком між культурними чинниками і інституційними перемінними та виділив три рівні легітимності:

- ідеологічний, в основі якого покладено ціннісні орієнтири суспільства;
- правовий, який унормовує панування правлячої еліти;
- етичний, який визначається відповідністю дій влади очікуванням населення [7].

Отже, за С. Ліпсетом чинниками легітимності є ідеологія, право, мораль. Допоміжним чинником є ефективність влади, під якою розуміється передусім економічна складова. С. Ліпсет разом з однодумцями вважали, що нестабільність нових демократичних режимів полягає в поєднанні низької легітимності та низької ефективності.

Погоджуються з такою точкою зору С. Ліпесета С. Хантингтон, який все ж вказує на її перебільшений песимізм. Він зазначає, що в демократичних державах легітимність правителів зазвичай залежить від того, наскільки вони відповідають очікуванням ключових груп виборців, тобто від віддачі, яку ті отримують. Легітимність політичної системи залежить від процедур, здатності осіб, що мають виборче право, обирати собі правителів шляхом виборів. Зрештою правителі, що перебувають при владі, припиняють ефективну діяльність, утрачають легітимність, отримують поразку на виборах і відбувається перехід влади. Утрата правителями функціональної легітимності призводить до переутвердження процедурної легітимності системи [8, с. 62].

Український дослідник Є. Цокур вважає за можливе класифікувати легітимність (отже, виявити її моделі) за комбінованою ознакою, яка враховує джерела легітимності та суб'єкта легітимізаційного процесу; він виділяє такі види легітимності:

- традиційну, що реалізується завдяки волі народу (освячена традицією спадкова влада визнається громадянами та підтримується ними);
- традиційну, що спріється на особисту волю лідера (лідер апелює до традицій спадкової влади, проте застосовує силові методи легітимізації);
- харизматичну;
- раціональну, що забезпечується суспільною підтримкою;
- раціональну, що реалізується завдяки існуванню державного карального апарату.

Відповідно, чинниками легітимності можна вважати:

- наявність традицій існування політичної системи та її інститутів;
- особисті харизматичні риси політичного діяча;
- дотримання демократичних норм і процедур формування органів влади;
- приведення у відповідність законодавства та системи державного управління до політичних реалій;
- успішне здійснення державної політики, підтримка законності та політичної стабільності [9, с. 98].

Можемо відзначити, що у наведеній вище роботі, як і в багатьох інших, йдеться про адаптування ідей М. Вебера.

Типологізація та аналіз чинників і моделей легітимності на підставі аналізу праць зарубіжних і вітчизняних учених, на нашу думку, дає можливість виробити основні підходи до вирішення суто практичних проблем політичного буття України. Легітимність як довіра адресована видимим механізмам і інститутам влади – Президенту, Парламенту, Уряду. Хоча насправді легітимність державної влади визначена складною системою чинників, зокрема діяльністю бюрократичного апарату, законодавчою практикою, організацією виборчого процесу тощо.

Досвід минулого століття свідчить про те що, політична інженерія значною мірою може нівелювати недоліки економічних і соціологічних умов демократій

у молодих державах [8, с. 278–281]. Взаємозв'язок між функціональністю, ефективністю та легітимністю – це площина рівня демократичної культури суспільства, яка визначається передусім тим, як політичні лідери реагують на неможливість вирішення тієї чи іншої проблеми. Сталість демократії залежить від здатності суспільства вбачати різницю між режимом і правителем, а також від здатності політичних еліт спільно вирішувати проблеми суспільного розвитку, а не використовувати їх з метою отримання власних політичних дивідендів. Для вироблення оптимальної моделі легітимності, реалізація якої в нашій державі створить умови для поширення демократії, слід звертатись не тільки до ідеальних конструкцій, запропонованих на початку ХХ ст., а й до аналізу політичних практик інших країн, що перебувають у подібних умовах. Тенденція, за якої легітимність сильніше за закон, навіть якщо закон, що спрється на зброю та примус, повинна стати сигналом для суб'єктів владних повноважень про необхідність пошуку компромісу з іншими політичними силами.

#### Література:

1. Арон Р. Этапы развития социологической мысли / Р. Арон ; общ. ред. и предисл. П. С. Гуревича. – М. : ИГ “Прогресс” – “Политика”, 1993. – 608 с.
2. Вебер М. Соціологія. Загально історичні аналізи. Політика / М. Вебер. – К. : Основи, 1998. – 534 с.
3. Вебер М. Типы господства / М. Вебер. – Режим доступа : [http://socioworld.narod.ru/text/history/web\\_gosp.html](http://socioworld.narod.ru/text/history/web_gosp.html).
4. Дибиров А.-Н. 3. Теория политической легитимности : Курс лекций / А.-Н. 3. Дибиров. – М. : РОССПЭН, 2007. – 272 с.
5. Истон Д. Категории системного анализа политики / Д. Истон // Политология : хрестоматія ; сост. М. А. Василик, М. С. Вершинин. – М. : Гамарики, 1999. – С. 319–331.
6. Политология. Учебник для вузов / под. ред. В. А. Ачкасова, В. А. Гугорова. – М. : Высш. обр., 2010. – 692 с.
7. Липсет С. Размышления о легитимности / С. Липсет. – Режим доступа : [http://sbiblio.com/biblio/archive/lip\\_rasm](http://sbiblio.com/biblio/archive/lip_rasm).
8. Хантингтон С. Третья волна: демократизация в конце XX века / С. Хантингтон. – М. : РОССПЭН, 2003. – 368 с.
9. Цокур С. Особливості визначення та типологізації джерел владної легітимності / С. Цокур // Наукові праці. – 2009. – Т. 110. – Вип. 97. – Політологія. – С. 95–99.
10. Шабо Ж.-Л. Основные типы легитимности / Ж.-Л. Шабо. – Режим доступа : <http://jim-11.narod.ru/stat/shabo.htm>.

*Надійшла до редколегії 06.03.2013 р.*



О. В. ТИМОШЕНКО

## ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

*Досліджено теоретичні основи державного регулювання підприємницької діяльності (підприємництва) та запропоновано авторський підхід до визначення поняття “державне регулювання підприємницької діяльності”.*

**Ключові слова:** підприємництво, підприємницька діяльність, державне регулювання, державна регуляторна політика, державне регулювання підприємницької діяльності.

*The paper investigates the theoretical foundations of government regulation of business (entrepreneurship) and proposed architectural approach to the definition of “government regulation of business”.*

**Key words:** entrepreneurship, government regulation, government regulatory policy, government regulation of business.

Сучасний етап розвитку суспільства характеризується глобалізацією підприємництва, створенням міжнародних об'єднань підприємців і важливістю передових технологій для економічного розвитку держав, унаслідок чого багато держав допомагають, направляють, регулюють і контролюють підприємництво для досягнення технологічної переваги. Конкуренція на світовому ринку, що посилюється, глобалізація бізнесу і підвищення значення інновацій обумовлюють необхідність розвитку відносин співробітництва між державою і підприємництвом.

Однак у цій сфері ще залишається значна кількість невирішених проблем, одною з яких є ефективне державне регулювання підприємницької діяльності (підприємництва).

Таким чином, однією з найважливіших проблем у сфері підприємництва є його державне регулювання. Це поняття є спірним у науковій літературі, що стосується не тільки його засобів, способів тощо, а й самого визначення державного регулювання підприємництва.

Створення оптимальної системи державного регулювання підприємництва є предметом наукових досліджень багатьох науковців. Низку проблем державного регулювання економіки та підприємництва досліджено в працях П. Верхана, К. Гамільтона, Т. Гулфасона, А. Ісаксена, В. Гриньової, А. Дашкевича, М. Новикової, Т. Морозової, П. Самуельсона та інших учених. Окремі аспекти державного регулювання підприємницької діяльності з юридичної точки зору аналізувались у роботах таких сучасних вчених-юристів, як О. Вінник, І. Єршова, Н. Карягін, С. Ківалов, В. Мамутов, А. Михайлов, В. Попондопуло, М. Челишев,

О. Чувпило та ін. Разом з тим єдиної точки зору щодо визначення поняття державного регулювання підприємництва так і не досягнуто.

Метою даної статті є дослідження теоретичних основ та визначення поняття державного регулювання підприємницької діяльності (підприємництва).

У науковій літературі зазначається, що держава завжди активно втручалась у діяльність підприємця, ніколи не виступаючи в якості стороннього спостерігача або арбітра. При цьому використовувався досить різноманітний інструментарій, що включає широкий набір як економічних методів, так і адміністративних важелів. Роль держави в ринковій економіці полягає, по-перше, у вирішенні тих проблем, що непосильні і непідвласні конкурентному ринку, по-друге, у створенні умов для ефективної роботи ринкового механізму і забезпеченні його зберігання [8, с. 203].

Державне регулювання визначається як система або сукупність взаємозалежних методів і економічних важелів, що впливають на всі сфери соціально-економічного життя країни, у тому числі і на виробництво, обмін, розподіл і споживання виробничої продукції [6, с. 10].

Сучасний економічний словник наводить два основних визначення поняття “державне регулювання економіки”:

1. Державне регулювання економіки – це вплив держави на діяльність господарюючих суб’єктів і ринкову кон’юнктуру з метою забезпечення нормальних умов для функціонування ринкового механізму, вирішення екологічних і соціальних проблем.

2. Державне регулювання економіки являє собою цілеспрямований процес, що забезпечує підтримку або зміну економічних явищ та їхніх зв’язків [3, с. 34].

Потрібно відзначити, що Україна має на меті перехід до соціально орієнтованої ринкової економіки, а, як відомо, розвинена ринкова економіка передбачає певну регулюючу роль держави, то вже зараз треба посилювати цю роль і формувати механізм її здійснення. Важливим чинником, що посилює необхідність державного регулювання української економіки, є той, що перехід здійснюється від економіки з тотальною державною власністю на засоби виробництва, в якій усі працівники були найманою робочою силою держави. У цих умовах тривалий час зберігатиметься відносно велика частка державних підприємств в економіці та вплив держави на економічні процеси [14, с. 197].

На нинішньому етапі розвитку України паралельно з процесами становлення підприємницького сектора відбувається формування механізму його державного регулювання. Тобто державна підприємницька політика ще перебуває в зародковому стані і є так саме недосконалою, як і всі інші інструменти регулювання [8, с. 221].

Державне регулювання підприємництва є самостійною частиною державного регулювання економіки. Для визначення співвідношення державного регулювання економіки і державного регулювання підприємницької діяльності слід виходити з того, що згідно зі ст. 42 Господарського кодексу України підприємництво є видом господарської діяльності. Оскільки господарська діяльність є видом економічної діяльності, слід дійти висновку, що державне

регулювання підприємницької діяльності є складовою частиною державного регулювання економічної діяльності.

Роль і значення державного регулювання економіки відзначається як у вітчизняній, так і в зарубіжній економічній літературі.

На думку відомого економіста Поля А. Самуельсона, посилення ролі держави знаходить висвітлення в значному розширенні прямого регулювання економічного життя [16, с. 278]. А. Ісаксен, К. Гамільтон, Т. Гулфасон відзначають, що ніде у світі не існує “чистої” ринкової економіки, де всі питання вирішувалися б на абсолютно вільному ринку. Будь-який вид ринкової економіки є “змішаним”, тому що в будь-якому сучасному суспільстві важливу роль грає держава [10, с. 13–14].

П. Верхан вказує, що і ринкова економіка не може повністю відмовитись від примусу з боку держави. І все ж вона обмежує цей примус поняттям “втручання, що відповідає вимогам ринку”. Головне в тому, що існує дієвий правовий порядок, в особливості достатньо ефективно право на конкуренцію з метою запобігання підриву ринкової системи деструктивними антиринковими силами [4, с. 8]. Разом з тим, зазначається, що держава має втручатися тоді, коли ринкове господарство не спрацьовує і коли в інтересах загального добра бажано внесення коректив в економічний процес [Там же, с. 24–25].

При цьому в закордонній літературі використовується широке поняття “регулювання”. Будь-яка державна політика, що безпосередньо впливає на функціонування ринку, регулює його деякою мірою. Будь-яка політика, що впливає на ринкову структуру або поведінку, може в принципі вважатися “регулятивною”. Регулювання, що тлумачиться таким чином, охоплює практично всю сферу мікроекономіки [17, с. 29].

Обов’язковими передумовами ефективного функціонування вітчизняної економіки є оптимізація втручання державних органів у діяльність господарюючих суб’єктів в умовах послідовної, економічно обґрунтованої та соціально спрямованої бюджетної політики, реальної детінізації економіки, реформування інфраструктурних монополій. Тільки тоді держава стимулюватиме розвиток підприємництва, а не чинитиме йому перешкоди [7, с. 2].

Функції та засоби державного регулювання економіки суттєво відрізняються в перехідний період до ринку і в період сформованих ринкових відносин. Основними функціями державного регулювання ринку в перехідний період є:

- формування нових інститутів державного регулювання;
- створення інфраструктури і умов функціонування ринку;
- розробка економічної і соціальної стратегії;
- вироблення науково-технічної політики;
- активізація ринкових відносин;
- пом’якшення впливу природних явищ;
- економічний захист власних пріоритетних виробництв тощо [12, с. 15].

Державне регулювання створюваного ринку здійснюється за допомогою правових, адміністративних та економічних методів.

Для досягнення соціально-економічної рівноваги, стабільності в суспільстві держава застосовує низку методів, серед яких можна виділити три основних. Сутність першого методу – державне регулювання через оподаткування, другого – регулювання економічного і соціального розвитку суспільства в процесі здійснення податкової політики. Третій метод полягає в розробці державою “правил гри”, законодавства з різних питань [14, с. 198].

Разом з тим, як справедливо зазначається в літературі, зміст, сутність і функції державного управління економікою в сучасних умовах принципово змінюються. На думку В. Авер'янова, перехід до ринкової економіки потребує якісної зміни організаційної структури управління та переходу до формування нових організаційно-правових форм господарської діяльності, при цьому тільки значне проведення в життя єдиної державної політики, яка базується на новому державному управлінні, допоможе вийти з кризової економічної ситуації [1, с. 5]. Цю думку розвиває та підтримує С. Ківалов. Плюралізм і рівноправність різних форм власності, на яких засновані підприємства і господарські організації як об'єкти управляючого впливу, приватизація значної частини державного сектора економіки, а також поява конкуренції, вільного ринкового ціноутворення і розвиток підприємницької діяльності обумовлюють поступовий перехід від державного управління економікою до державного регулювання економічних процесів [2, с. 326].

Таким чином, свобода підприємницької діяльності, вільний рух товарів, послуг і фінансових коштів на території України і нові можливості для здійснення зовнішньоекономічної діяльності спричинили появу і динамічне зростання приватного сектора економіки, поживлення товарообігу, ускладнення економічної інфраструктури, значної інформатизації економічної діяльності. Зміна структури власності призводить до зміни структури державного управління. Усе це і вимагає поступового переходу від державного управління економікою до державного регулювання економічних процесів.

Тому представляється, що в умовах переходу до ринкової економіки більш прийнятним є термін “державне регулювання економіки”, оскільки мова йде не власне про управління, а про регулювання як вплив на економічні відносини, у тому числі підприємницькі.

У сучасній науковій літературі практично загальноновизнаним є положення про те, що підставою державного регулювання підприємницької діяльності є необхідність забезпечення реалізації та охорони публічних інтересів [11, с. 17]. Важливо підкреслити, що публічні інтереси – це об'єктивно існуючі у сфері економіки інтереси держави і суспільства, що формуються під впливом законів функціонування ринкової економіки [Там же, с. 18].

Як слушно зазначає О. Вінник, у підприємницькій діяльності законний приватний інтерес щодо отримання прибутку набуває особливого значення: його задоволення є метою, рушійною силою такої діяльності, а умовою досягнення цієї мети – врахування публічних інтересів. Тому виникає потреба регулюючого впливу на підприємництво з боку держави, завдання якої полягає, з одного боку, у

стимулюванні приватної ініціативи (інтересу), а з іншого – у встановленні умов, за яких досягнення (реалізація) такого інтересу попередить або мінімізує загрози шкоди суспільству, державі, споживачам, довкіллю тощо [5, с. 29].

В. Мамутов вказує, що рівень державного регулювання, державного “втручання в економіку” в усіх розвинутих країнах високий. Державне втручання в економіку не слід ототожнювати з втручанням у внутрішні справи підприємств. Останнє скрізь зведено до мінімуму [13, с. 82]. Недооцінка ролі держави в економіці, переважання уявлень про ринковий механізм як всеосяжний та автоматичний регулятор господарських відносин однаково небезпечні для суспільства, як і недооцінка ролі ринкового механізму [Там же, с. 185].

Потрібно відзначити, що самостійність підприємця не безмежна, вона знаходиться під впливом регулюючого і координуючого впливу органів державного управління. В умовах проведення економічної реформи, переходу до ринку система прямого адміністративного управління перетерпіла глибокі зміни. Відбулася заміна планування і прямого контролю непрямим, що спирається головним чином на економічні і правові важелі. Необхідно підкреслити, що без відповідного державного втручання необмежений підприємницький егоїзм може перетворитися на шаленство стихії ринку, що не тільки призводить до значного розшарування суспільства за доходами (необмежено збагачуючи одних за рахунок інших), а й руйнує цивілізовані основи економічного розвитку.

Необхідність державного регулювання підприємницької діяльності неодноразово підкреслювалася в працях багатьох учених.

Перехід до ринкової економіки спочатку сприймався як повна відмова від державного регулювання господарської діяльності, як повне саморегулювання підприємництва. Зараз наступив момент усвідомлення того, що державне регулювання при переході до ринкової економіки в нашій країні необхідне, що в підприємницькому законодавстві не можна односторонньо орієнтуватися тільки на приватні інтереси, що вони повинні сполучатися з інтересами публічними.

На думку російського вченого В. Попондопуло, варто розрізняти два начала: 1) вільний, що розвивається об’єктивно за своїми внутрішніми законами і, отже, саморегулюючий ринок; 2) зовнішнє регулювання ринку, включаючи державне, що визначається межами об’єктивно припустимого. Рівень ринку є основним, визначальним, він пов’язаний з свободою дій підприємців, необхідні межі якої завдані державою в законодавстві. Тим самим відбувається урахування не тільки приватних інтересів підприємців, а й інтересів суспільства в цілому, установлюється баланс приватних і публічних (загальних) інтересів. Цим визначається режим підприємницької діяльності як вільної, заснованої на принципі “можна все, крім того, що суперечить визначеним у законі інтересам громадянського суспільства” [15, с. 222–223].

Представляється правильним обґрунтування необхідності державного регулювання підприємницької діяльності публічними інтересами. Підприємництво характеризується тим, що регулюється державою в особі її органів. Держава не стоїть осторонь від цього процесу. Вона змушена це робити

у зв'язку з тим, що підприємці (фізичні і юридичні особи) реалізують свій приватний інтерес, що без державних регуляторів може заподіяти і заподіює шкоду суспільному інтересу. Держава в ході такої регламентації підприємницької діяльності затверджує публічне начало, суспільний інтерес, одночасно погоджуючи його з приватним інтересом підприємців. Державне регулювання підприємницької діяльності проводиться за багатьма напрямками. Необхідність такого регулювання обумовлена тим, що в процесі діяльності зіштовхуються приватні інтереси підприємців і публічні інтереси суспільства. Ці інтереси повинні бути урівноважені і не вводити в конфлікт один з одним.

Ефективність підприємницького бізнесу знаходиться в полі зору органів державного управління. Межі державного регулювання, яке матеріалізується в законодавчих актах нормативного характеру, постійно змінюються: вони звужуються і поступаються політиці дерегулювання. При цьому державне регулювання не зникає, а якісно вдосконалюється, набуває нових функцій, особливо в питаннях захисту поряд із публічними (суспільними) інтересами і інтересів приватних, зокрема підприємців. За допомогою державного регулювання відбувається й процес погодження цих інтересів.

Зважаючи на те, що в законодавстві відсутнє визначення поняття “державне регулювання підприємництва”, а дефініція “державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності”, що міститься в ст. 1 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” від 11.09.2003 р., має занадто загальний і більшою мірою публічно-правовий зміст, тому слід визнати виправданими спроби наукового визначення цього поняття.

І. Єршова вважає, що державне регулювання підприємницької діяльності може бути прямим і непрямим. Пряме регулювання більш властиве адміністративній економіці, і в даний час воно здає свої позиції. Разом з тим, у правових актах міститься маса директивних правил стосовно різних аспектів підприємницької діяльності. Пряме державне регулювання можна розглядати за такими напрямками:

- установлення вимог щодо підприємницької діяльності;
- уведення заборон на ті або інші прояви при її здійсненні;
- застосування державою санкцій і мір відповідальності;
- створення господарюючих суб'єктів, їхня реорганізація і ліквідація (наприклад, унітарних підприємств);
- укладення договорів для забезпечення цільових програм, задоволення інших державних потреб та ін. [9, с. 34].

Разом з тим, у ринкових умовах господарювання пріоритет мають непрямі методи регулювання із застосуванням різних економічних важелів і стимулів. Непряме державне регулювання може як стимулювати ті або інші види підприємництва (через надання пільг при оподаткуванні тощо), так і бути спрямованим на дестимулювання здійснення діяльності [Там же, с. 34].

Таким позитивним є те, що державне регулювання виникло як якісно новий вид існуючого державного управління, яке може бути визначене як виконавчо-розпорядча діяльність органів державного управління, котра проявляється в

безпосередньому, оперативному та повсякденному керівництві господарською, соціально-культурною та політико-адміністративною сферами життя суспільства і держави. Це державне регулювання можна ототожнювати з поняттям “демократичне управління”, яке виходить з того, що людина здатна до самоконтролю, самоуправління і не уникає відповідальності. Таке управління передбачає делегування повноважень, надання більшої самостійності тощо. Його найголовніша мета і завдання – неухильне і ефективне забезпечення прав людини. Отже, в сучасній юридичній науці (так само, як і в економічній), доцільно вважати загальновизнаним положення про те, що державне регулювання підприємництва є необхідністю та визначаються його види.

Безперечним є сам факт державного регулювання економіки і підприємницької діяльності, що здійснюється в будь-якій державі. Рівень економічного, соціального розвитку, національні особливості та інші фактори визначають форми і методи такого впливу.

Державне регулювання підприємницької діяльності пропонується визначити як здійснення впливу уповноваженими органами державної влади в межах чинного законодавства на підприємницькі відносини, який проявляється у формі встановлення загальних правил поведінки учасників даних відносин з метою всебічного врахування інтересів усіх учасників даного процесу, потреб суспільства та забезпечення сталого економічного розвитку держави.

При застосуванні різних форм, видів державного регулювання підприємницької діяльності необхідно з'ясовувати, які публічні інтереси присутні в конкретному виді підприємницької діяльності або на окремих ринках. Основним критерієм, на підставі якого може виявлятися ефективність державного регулювання у сфері економіки, є ступінь реалізації і захисту певних публічних інтересів.

#### Література:

1. *Аверьянов В. Б.* Малый бизнес: правовой статус и бухгалтерский учет предприятия / В. Б. Аверьянов. – К. : Б.и., 2008. – 187 с.
2. Адміністративне право України : підручник / за ред. С. В. Ківалова. – Одеса : Юрид. літ-ра, 2011. – 917 с.
3. Большой экономический словарь / под ред. А. Н. Азрилияна. – 2-е изд., доп. и перераб. – М. : Ин-т новой экономики, 2007. – 726 с.
4. *Верхан Петер Х.* Підприємець. Його економічна функція та суспільно-політична відповідальність / Петер Х. Верхан. – К. : Знання, 2010. – 83 с.
5. *Вінник О. М.* Публічні та приватні інтереси в господарських товариствах: проблеми правового забезпечення : монографія / О. М. Вінник. – К. : Атіка, 2008. – 352 с.
6. Государственное регулирование экономики: учеб. пособие для вузов / под ред. проф. Т. Г. Морозовой. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2011. – 255 с.
7. *Дашкевич А.* Підтримка вітчизняного бізнесу без забезпечення ефективного конкурентного середовища – неможлива / А. Дашкевич // Вісник Антимонопольного комітету України. – 2009. – № 1. – С. 2–4.

8. *Гриньова В. М.* Державне регулювання економіки : навч. посіб. / В. М. Гриньова, М. М. Новикова. – Х. : ІНЖЕК, 2006. – 756 с.
9. *Ершова И. В.* Предпринимательское право : учеб. / И. В. Ершова. – М. : ИД “Юриспруденция”, 2011. – 544 с.
10. *Исаксен А.* Экономика переходного периода / А. Исаксен, К. Гамильтон, Т. Гулфасон. – Кн. 1. – М. : СОВ-ВИП, 1995. – 222 с.
11. *Карягин Н. Е.* Комментарий к законодательству о государственном регулировании предпринимательской деятельности : науч.-практ. коммент. / Н. Е. Карягин, А. В. Михайлов, М. Ю. Чельшева. – СПб. : Питер, 2011. – 351 с.
12. *Вихрущ В. П.* Макроекономічне регулювання підприємницької діяльності: теорія і практика // В. П. Вихрущ, Я. М. Карпик, О. М. Собко. – Тернопіль, 2007. – 54 с.
13. *Мамутов В. К.* Господарче право зарубіжних країн : підручн. / В. К. Мамутов, О. О. Чувпило. – К. : Ділова України, 2010. – 352 с.
14. *Основи економічної теорії : підручник / за ред. А. А. Чухна.* – К. : Вища школа, 2009. – 606 с.
15. *Попондопуло В. Ф.* Коммерческое (предпринимательское) право : учебник / В. Ф. Попондопуло. – М. : Юристъ, 2009. – 668 с.
16. *Самуэльсон П. А.* Экономикс / П. А. Самуэльсон ; [пер. с англ.]. – Севастополь : Ахтиар, 1995. – 384 с.
17. *Utton M. A.* The Economics of Regulating Industry / M. A. Utton. – Oxford : Basic Blackwell, 1986. – 243 p.

*Надійшла до редколегії 24.01.2013 р.*

УДК 354.11.86

*С. С. ЦИГАНЕНКО*

### **ОПТИМІЗАЦІЯ РОБОТИ ЦЕНТРАЛЬНОГО ОРГАНУ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В ЧАСТИНІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ**

*Зроблено аналіз сучасного стану законодавчої бази України стосовно адміністративних послуг. Виділено особливості надання адміністративних послуг Державним космічним агентством України та за допомогою теорії ощадливого менеджменту проаналізовано стан з їх наданням. Означено основні напрями реформування структури ДКА в частині підвищення ефективності його роботи щодо надання адміністративних послуг.*

**Ключові слова:** адміністративна послуга, центральний орган виконавчої влади, структура ЦОВВ, ощадливий менеджмент, ефективність надання державних послуг.



*The analysis of the present state of legislation of Ukraine on administrative services has been done. Features of the administrative services of the State Space Agency of Ukraine have been allocated and by the theory of lean management have been analyzed their provision. The basic directions of reforming the structure of SSA in improving the efficiency of its work to provide administrative services have been designated.*

**Key words:** administrative service, central executive authority, structure of the central executive authority, lean management, effectiveness of public services.

Важливішою сферою діяльності держави в новій парадигмі її існування як сервісної держави реального публічного адміністрування є розбудова інституту адміністративних послуг. Розуміючи важливість належної організації, заснованої на відповідному законодавчому підґрунті їх надання, керівництво держави приділяє велику увагу цьому питанню. Законом України “Про адміністративні послуги”, який було нещодавно прийнято Верховною Радою України та підписано Президентом України, встановлено законодавче регулювання їх надання.

Система державної влади України, а саме Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади та інші державні установи, відповідальні за надання адміністративних послуг, повинні не тільки привести свої підзаконні акти (постанови, розпорядження, накази тощо) відповідно до вимог цього Закону, але і перебудувати свою повсякденну діяльність на засадах якісної і ефективної роботи, результати якої будуть задовольняти потреби наших громадян, підприємства і загалом – суспільство.

Прийняття нового Закону сприятиме реформуванню державної влади в Україні та її приєднанню до Європейської спільноти. Тому і реалізація його повинна спиратися на нові для України методики з допомогою сучасних практик, запозичених у бізнесі, які зорієнтовані на процесний підхід, задоволення потреб споживачів послуг, ідеологію постійного покращення тощо. Досягнення цих цілей можливе шляхом використання теорії ощадливого (або лін) менеджменту. Її інструментарій надасть можливість вдосконалити роботу органів державної влади, раціоналізувати та забезпечити найвищу ефективність у сфері надання адміністративних послуг, здійснити перший крок для досягнення головної мети – побудови мобільного, якісного і ефективного державного управління в Україні.

Дослідженням питань адміністративного законодавства, адміністративної процедури і пов’язаних з ними адміністративних послуг в Україні займались видатні представники науки адміністративного права: В. Аверя’нов, І. Коліушко, Р. Куйбіда. Вагомий внесок у розвиток теорії публічного управління/сервісної держави, а також його/її ефективності і результативності зробили В. Князев, В. Цветков, П. Надолішній, В. Бакуменко, В. Дзюндзюк та В. Саламатов. Теорія оцінки якості надання адміністративних послуг та їх унормування розроблялась А. Кірмачем, В. Сороко, В. Тимошуком, А. Вишневським, Ю. Шаровим і О. Рогожиним.

У контексті історії питання появи та розвитку інституту адміністративних послуг в світі і Україні інтерес представляє зроблене Т. Буренко наукове дослідження в 2011 р. у НАДУ [2].

Завдяки Програмі запровадження системи управління якістю (СУЯ) в органах виконавчої влади, яка діяла в Україні з травня 2006 по червень 2011 р., напрацьовано великий доробок щодо проблем якості і пов'язаного з нею процесного підходу до визначення структури та опису послуг муніципального-державного управління. У зв'язку з цим слід відмітити роботи українських вчених Т. Маматової, С. Ганоцької та Н. Тарнавської стосовно питань процесного підходу та методологій моделювання бізнес-процесів.

Принципи впровадження ошадливого менеджменту та його використання в бізнесі і державному управлінні висвітлені у працях зарубіжних вчених та практиків бізнес-менеджменту і публічного управління. Це роботи М. Імаї, М. Джорджа, Т. Оно, Д. Вумека, Д. Джонса, М. Вейдера, Р. Штайнера, Б. Ливухуда, М. Воррена, Д. Тэппинга, Э. Данна, У. Левинсона, Р. Рерика. Ці автори аналізують використання ошадливих та споріднених управлінських практик у виробничій сфері та сфері надання послуг.

Але на теперішній час, з урахуванням нового Закону України “Про адміністративні послуги”, необхідні нові наукові розробки щодо адаптації реально існуючих процесів ЦОВВ відповідних за цю сферу діяльності до вимог Закону із залученням методик і теорій удосконалення, що базуються на використанні ошадливої та споріднених управлінських теорії і практик, які забезпечать належний рівень надання адміністративних послуг (їх вироблення) з точки зору ефективності і якості.

Метою статті є аналіз сьогоденного стану законодавчої бази України та теоретичних засад найважливішої функції державного управління – надання адміністративних послуг, виділення особливостей їх надання Державним космічним агентством України (ДКА), розгляд доробку пов'язаного з впровадженням системи управління якістю в ДКА стосовно напрямку діяльності щодо надання адміністративних послуг та за допомогою теорії ошадливого менеджменту проаналізувати ситуацію, що склалася у цій сфері діяльності.

6 вересня 2012 р. Верховною Радою України в цілому прийнято Закон України “Про адміністративні послуги”. Президент України, виступивши ініціатором прийняття цього Закону, підтвердив стремління керівництва держави на подальше впровадження в Україні європейської моделі державного управління, управління орієнтованого на громадянина – споживача управлінських послуг сервісної держави – публічного менеджменту.

Теоретичні засади, що були покладені в основу цього Закону жваво обговорювалися у наукових колах і середовищі юристів та практиків державного управління. Термін “адміністративні послуги” існує багато років. Але до прийняття Закону роз'яснення їх суті і відповідно практика надання були надзвичайно різноманітними. Визначення цього терміну, а також сутність кожної конкретної адміністративної послуги були розписані в різних типах державних документів – Законах України, а також постановах і розпорядженнях Кабінету Міністрів. Це різноманіття не давало змоги реалізовувати єдину державну політику в цій значимій

сфері діяльності, що, у свою чергу, було перешкодою в питанні підвищення ефективності і якості надання такого важливого виду державних послуг.

На теперішній час Закон чітко встановив, що “адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб’єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов’язків такої особи відповідно до закону”, а “суб’єкт надання адміністративної послуги – орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги” [1]. Згідно із зазначеними формулюваннями тільки органи державної влади та органи місцевого самоврядування можуть надати суб’єкту або відбирати в нього права чи обов’язки, у чому і є за Законом сутність адміністративної послуги як категорії. Перелік цих прав/обов’язків (назви адміністративних послуг та їх опис) – сфера правового регулювання інших законів, що правильно з точки зору системного підходу. Закон, що визначає категорію, не повинен містити назви об’єктів, що підпадають під цю категорію.

Державним космічним агентством України надаються послуги державного управління у сфері здійснення космічної діяльності, що визначені Законом України “Про космічну діяльність”. До їх складу входять платні та безоплатні адміністративні послуги визначені Законом України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” та наказом ДКА № 2 від 03.01.2012 р. Усього таких послуг, які вважаються адміністративними, Агентство має три. З виходом нового закону необхідний їх перегляд на предмет відповідності його положенням.

Згаданий Закон у ст. 4 зазначено, що: “Державна політика у сфері надання адміністративних послуг базується на принципах:

... 5) оперативності та своєчасності;

... 10) доступності та зручності для суб’єктів звернень” та у статті 7 стосовно вимог щодо якості надання адміністративних послуг зазначено: “Суб’єкт надання адміністративних послуг може видавати організаційно-розпорядчі акти про встановлення власних вимог щодо якості надання адміністративних послуг (визначення кількості годин прийому, максимального часу очікування у черзі та інших параметрів оцінювання якості надання адміністративних послуг)” [1].

Вищезгадані положення однозначно створюють необхідність розробки органом державної влади, який надає адміністративні послуги, нової системи їх надання на засадах задоволення споживачів за принципами, які використовуються в бізнесі.

Відомі фахівці в галузі менеджменту Тєппінг та Данн стверджують, що “концепція ЛІН (ощадливий менеджмент – *прим. авт.*) – передній край, самий сучасний погляд на досягнення операційного досконалості. Це спосіб побудови такої системи, яка забезпечує максимальні швидкість і гнучкість при мінімальних витратах” [3, с. 10].

Також, що дуже важливо для сформульованих нами цілей впровадження в життя положень прийнятого Закону, з одночасним підвищенням ефективності і

якості надання цих послуг, з'ясувати, що “основні інструменти ощадливого виробництва використовуються для того, щоб:

- швидко і ефективно виявляти і усувати втрати;
- посилити обмін інформацією на всіх рівнях організації;
- зменшити витрати, підвищити якість і безпеку при виробництві товарів або наданні послуг;
- стимулювати вдосконалення виробництва і дати працівникам можливість реалізувати поліпшення самостійно” [3, с. 22].

Як уже розглядалося стосовно адміністративної послуги ДКА – ліцензування певних видів космічної діяльності, в Україні вже була спроба запровадити систему якісного менеджменту у державне управління, шляхом використання положень міжнародного стандарту ISO 9001:2008 [7]. Завдяки цим заходам напрацьовано інтересний і корисний доробок у напрямку запровадження нових технологій публічного управління в державне.

Відомо, що “поширення передового досвіду на ділі означає впровадження стандартних прийомів і методів в масштабах усього підприємства.

Стандартизація виступає проти традиційних уявлень, за яких працівник може виконувати доручену справу відповідно до власних уявлень про оптимальні способи її виконання. Наукова організація праці спрямована на пошук найкращих прийомів і методів роботи з наступною стандартизацією, тобто вимогою обов’язковості її застосування на підприємстві.

Стандартизація сприяє поширенню накопичених знань і навичок” [4, с. 68], окрім цього “стандартизація дозволяє скоротити варіації результатів праці, змушуючи кожного співробітника виконувати одну і ту ж роботу однаковими способами. Вона також сприяє їх безперервному вдосконаленню (Кайдзен), попереджаючи повернення до застарілих прийомів і методів” [Там же, с. 69].

З чим ще ми повинні погодитися, що “незалежно від сфери діяльності в організації існують завдання і процеси, які можна і потрібно стандартизувати, спростити і зробити якомога більш ефективними. Концепція бережливого офісу пропонує відмінні інструменти для усунення варіацій, які призводять до втрат” [3, с. 25–26].

Усе це свідчить про те, що ощадливий менеджмент і стандартизація ідуть поряд і впровадження практик бізнесу в державне управління спонукає нас до використання результатів впровадження стандартів ISO в державне управління України в подальшій роботі.

Відповідає також ідеології ощадливого менеджменту пункт 3 статті 8 Закону, який вимагає створення Технологічної картки адміністративної послуги, яка повинна містити інформацію про порядок надання адміністративної послуги, а саме:

“У технологічній картці адміністративної послуги зазначено:

- 1) етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги;
- 2) відповідальна посадова особа;
- 3) структурні підрозділи, відповідальні за етапи (дію, рішення);
- 4) строки виконання етапів (дії, рішення)” [1].

Розробка такої технологічної карти у вигляді документу опису процесу – карти потоку створення цінності надасть можливість при реорганізації надання адміністративних послуг ДКА згідно з положеннями Закону зробити найефективніший і якісний порядок цієї роботи.

У пункті 1 статті 12 Закону запроваджено інтересну новачію. Пропонується створення центрів надання адміністративних послуг.

“Центр надання адміністративних послуг – це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ виконавчого органу міської, селищної ради або Київської, Севастопольської міської державної адміністрації, районної, районної в містах Києві та Севастополі державної адміністрації, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії із суб’єктами надання адміністративних послуг” [1].

Ми вбачаємо в цьому рух у напрямку, який можна назвати “ощадливим”. Стосовно ЦОВВ, роботу якого в галузі надання адміністративних послуг ми розглядаємо – ДКА, надання адміністративних послуг зараз здійснюється трьома різними структурними одиницями – двома департаментами та одним управлінням відповідно до затверджених у рамках упровадження системи управління якістю у ДКА стандартів надання цих послуг [5 – 7]. Навіть не занурюючись у детальний розгляд процесів, можна побачити взаємопов’язаність цих послуг на рівні дослідження документів і спілкування співробітників підрозділів Агентства. Знаходячись у різних підпорядкуваннях, у різних частинах будівлі, маючи кожен власний архів документів та ієрархію їх розгляду, цю частину діяльності Державного космічного агентства неможливо визнати ефективною і ошадливою.

З метою виправлення становища, на нашу думку, слід організувати у структурі ДКА відокремлений підрозділ, що буде займатися виключно наданням адміністративних і супутніх до них послуг. Виходячи з їх кількості, з’ясованої нами, згідно з положеннями Закону (їх детальний перелік буде затверджено іншим законом) та визначених перспектив зросту їх кількості, доцільно буде організаційну структуру створити у вигляді відокремленого відділу, підпорядкованого безпосередньо одному із заступників голови ДКА.

У зв’язку з цим, як стверджують У. Левинсон та Р. Рерик, “Перетворення компанії на бережливе підприємство вимагає від співробітників відмови від вузької спеціалізації і освоєння суміжних професій, щоб вони могли виконувати різноманітні завдання” [4, с. 44], у рамках згаданого підрозділу саме і можливо запровадити широку спеціалізацію працівників, коли кожен з них буде відповідати за ту послугу, яка є безпосередньо його посадовий обов’язок та інші, відповідальними за які є його колеги, що знаходяться з ним поряд в одному відділі.

Також згадані заходи допоможуть запобігти ситуації, коли “окремий співробітник компанії є носієм 80 % знання про той чи інший процес. Це може стати причиною проблем, якщо цей працівник захворів, поїхав у відпустку або у справу, перейшов на іншу роботу або звільнився. У цих випадках роботу неможливо завершити. Вузька спеціалізація персоналу і концентрація знань в одного або кількох людей можуть являти собою серйозні перешкоди для розвитку компанії.

Оскільки у випадках, коли в керівників немає необхідних знань (вони погано розбираються у тому чи іншому процесі), вони можуть лише надавати підтримку своїм підлеглим, ефективність організації ставиться під загрозу” [3, с. 32–33], а також збережеться “знання про процеси роботи в організації. Коли одна людина є носієм усіх знань про той чи інший процес і доступ до них не має ніхто більше (або має обмежене коло осіб), існує реальний ризик втрати інформації, якщо ця людина несподівано залишить компанію або перейде на іншу посаду. Вирішити цю проблему можна шляхом документування робочого процесу” [Там же, с. 34], і ця документація буде знаходитися в одному місці – єдиному структурному підрозділі, завжди доступна до вивчення, користування, вдосконалення.

“Побудова бережливого офісу (у т.ч. і офісу ЦОВВ – *прим. авт.*) має на увазі таке (але не обмежується цим):

1. У центрі уваги перебувають процеси, а не співробітники.
2. Організаційні знання легко передаються від однієї людини іншій.
3. Присутнє детальне розуміння робочих процесів, що дозволяє краще їх контролювати і безперервно вдосконалювати.
4. Знання про процеси стандартизовані, що сприяє максимальній одноманітності.
5. Втрати виявляються й усуваються в міру виникнення (щодня, щогодини і щохвилини)” [3, с. 34–35].

Підсумовуючи, з урахуванням перспектив подальшої роботи з упровадження ошадливого менеджменту в роботу органів державної влади України, процитуємо Дона Тэппінга: “Ошадливий офіс не вирішить усіх проблем організації. Завдання даної системи – забезпечити адекватну, націлену на усунення втрат поведінку співробітників. У міру того як люди будуть все більше використовувати нові принципи організації праці, які допоможуть знизити робоче навантаження і стрес, вони почнуть прагнути до вдосконалення всіх виконуваних ними процесів і завдань. Решта наслідуватимуть їх приклад” [3, с. 90].

У ході дослідження проаналізовано основні положення Закону України “Про адміністративні послуги” з точки зору його практичної реалізації в частині надання таких послуг центральним органом виконавчої влади. За допомогою теорії ошадливого менеджменту визначено основні напрями реформування процесів і структури ДКА в частині підвищення ефективності його роботи щодо надання адміністративних послуг. Цей доробок може бути використаний у розв’язанні питання покращення діяльності ДКА стосовно надання адміністративних послуг шляхом побудови ошадливих процесів їх надання (побудова карт потоку створення споживацької цінності цих державних послуг та використання філософії Кайдзен – безперервного поліпшення всіх аспектів їх вироблення) і відповідної побудови організаційної структури цього ЦОВВ. За загальною запропонованою схемою реформування ДКА можлива розбудова ефективних організаційних структур щодо надання адміністративних послуг інших органів державної влади України.

Подальшою розвідкою розглянутої теми буде (викладену в даній статті концепцію та доробок, який уже був напрацьований у цьому напрямку щодо

аналізу засобами теорії ощадливого менеджменту надання одного з виду адміністративних послуг ДКА – ліцензування господарської діяльності з розроблення, випробування, виробництва, експлуатації ракет-носіїв, космічних апаратів та їх складових частин, наземного комплексу управління космічними апаратами та його складових частин [7]) детальний опис процесу вироблення всіх наявних у ДКА адміністративних послуг, їх аналіз щодо цінності кожного етапу вироблення на предмет наявності “сміття”, “тертя” тощо (дій та явищ, що не додають вартості послуги і є зайвими і марнотратними), розробка з урахуванням чинних нормативних документів ДКА та принципів ощадливого менеджменту нових процесів їх надання, пов’язаних зі структурою нового підрозділу, якому буде дане право надавати адміністративні послуги і що в результаті приведе до найвищої ефективності і якості їх вироблення.

Література:

1. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI / ВВР України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

2. Буренко Т. О. Формування системи надання адміністративних послуг органами державної влади в Україні : дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.01. / Т. О. Буренко. – К., 2011. – 224 с.

3. Дон Тэппинг. Бережливый офис / Тэппинг Дон, Энн Данн ; пер. з англ. – М. : Альпина бизнес букс, 2009. – 321 с.

4. Левинсон У. Бережливое производство: синергетический подход к сокращению потер / У. Левинсон, Р. Рерик ; пер. с англ. А. Л. Раскина ; под науч. ред. В. В. Брагина. – М. : РИА “Стандарты и качество”, 2007. – 272 с. – (Серия “Деловое совершенство”).

5. Стандарт надання адміністративної послуги Державним космічним агентством України з надання дозволів суб’єктам космічної діяльності на проведення переговорів з іноземними суб’єктами господарської діяльності щодо дослідження і використання космічного простору, виробництва і експлуатації космічної техніки / Державне космічне агентство України. – Режим доступу : <http://www.nkau.gov.ua/nsau/pravonsau.nsf/c938b4985dd2c5d4c3256a8f00361f7d/6e0d789d394be8ccc22579890031f21f!OpenDocument>.

6. Стандарт надання адміністративної послуги Державним космічним агентством України з реєстрації зовнішньоекономічних договорів (контрактів), укладених у сфері космічної діяльності / Державне космічне агентство України. – Режим доступу : <http://www.nkau.gov.ua/nsau/pravonsau.nsf/c938b4985dd2c5d4c3256a8f00361f7d/6be70984f53d8e03c22579890031d615!OpenDocument>.

7. Циганенко С. С. Використання теорії ощадливого менеджменту в описі процесу надання послуги державного управління // Публічне адміністрування: теорія та практика : електор. зб. наук. пр. – Дніпропетр., 2012. – Вип. 1. – Режим доступу : [http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2012-01\(7\)/12csspdu.pdf](http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2012-01(7)/12csspdu.pdf).

*Надійшла до редколегії 22.10.2012 р.*

**ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ  
РОЗВИТКУ СФЕРИ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ:  
ДОСВІД КРАЇН ЄС**

*Висвітлено основні проблеми щодо розвитку сфери фізичної культури та спорту в країнах ЄС, визначено пріоритетні напрями розвитку цієї галузі, виходячи з потреб сьогодення.*

**Ключові слова:** фізична культура і спорт, здоровий спосіб життя, державна політика, інфраструктура.

*The basic problems in the development of physical culture and sports in the EU, the priority directions of development of the industry based on the needs of the present.*

**Key words:** physical culture and sports, healthy lifestyle, public policy, infrastructure.

Сфера фізичної культури і спорту, особливо масовий спорт або спорт для всіх, покликані вирішувати низку соціально-економічних проблем, зокрема таких, як інтеграція суспільства, прищеплення молоді здорового способу життя, профілактика захворювань, збільшення середньої тривалості життя та підвищення її якості. Саме тому сфера фізичної культури і спорту все більше привертає уваги з боку держави, міжнародні спортивні змагання стають засобом просування держави на міжнародну арену, а спортивні послуги стають об'єктами міжнародного регулювання і співпраці.

Основними міжнародними документами у сфері масового спорту слід вважати Міжнародну хартію фізичного виховання і спорту (1978 р.) із наступними доповненнями, Спортивну хартію Європи (1992 р.). Ці документи встановлюють основні принципи регулювання розвитку масового спорту, їх зобов'язані дотримуватися всі країни, що ратифікували міжнародні європейські угоди. Основними принципами, які країни мають дотримуватись, виходячи з цих нормативно-правових актів, є доступність заняття масовим спортом без дискримінації за будь-якими ознаками та державне регулювання розвитку мережі спортивних споруд і забезпечення доступності занять фізичною культурою і спортом.

У цій роботі ми спираємося на останні розробки і публікації, що висвітлюють особливості формування та реалізації державної політики у сфері фізичної культури та спорту в країнах ЄС, зокрема на доробки О. Андрюшенка, Є. Кузьмичевої, С. Мальона, Л. Матвєєва, Ю. Мічуди, М. Олійника, І. Понкіна, А. Соколова та ін.

Метою цієї публікації є висвітлення особливостей державного регулювання розвитку сфери фізичної культури та спорту в країнах ЄС, виходячи із суспільних потреб і запитів.



Країни ЄС залежно від специфіки соціально-економічного та політичного устрою формують умови для розвитку масового спорту, для створення, відновлення та поповнення його ресурсної бази як основи функціонування суспільства. Нормативно-правовою основою розвитку спорту виступають базові закони. Так, у Франції – це Закон Французької Республіки про організацію та підвищенні ролі в суспільстві фізичної і спортивної активності (1984 р.), у Фінляндії – Закон про спорт (1979 р.) і Статут про спорт (1979 р.) та ін. Слід зазначити, що розробка цих законів, а також усіх інших законодавчих актів, що стосуються питань розвитку спорту, мають відповідати положенням міжнародних угод.

Державними органами виконавчої влади виступають різні міністерства і відомства. Так, в Іспанії – це Вища рада спорту, яка є автономним органом Міністерства освіти і науки, в Аргентині – Міністерство з соціальних питань. У межах їх компетенції знаходяться принципові питання розвитку фізичної культури і спорту:

- участь в управлінні спортом вищих досягнень;
- виділення і розподіл коштів державного бюджету, складання кошторису витрат;
- виділення, анулювання та умови отримання субсидій, допомог і позик для спортивних організацій;
- контроль використання державних коштів;
- формування пропозицій щодо підготовки фахівців у галузі фізичної культури і спорту;
- участь у розробці та реалізації планів з будівництва та модернізації спортивних споруд, включаючи їх обладнання, тощо.

Європейський досвід розвитку масового спорту свідчить, що територіальний принцип розподілу управлінських функцій дозволяє чітко розмежувати компетенцію і відповідальність державних і територіальних органів управління. Так, якщо на державному рівні виконуються основні функції управління, то регіональні та місцеві органи управління спортом здебільшого орієнтовані на розвиток масового спорту та спорту для всіх.

У Німеччині реалізується система територіального управління масовим спортом, де управління ним відповідно до Конституції (ст. 30) і федеративної структурою Німеччини є завданням земель. Слід підкреслити, що в Німеччині немає єдиної структури управління спортом на місцевому рівні. Механізм державного регулювання розвитку фізичної культури і спорту значно відрізняється залежно від специфіки місцевого законодавства. У землях (Баден-Вюртенберг, Мекленбург – Померанія, Нижня Саксонія, Північний Рейн-Вестфалія, Саксонія, Саксонія – Ангальт) за розвиток спорту відповідають міністерства у справах культури, в інших (Баварія, Бранденбург, Гессен, Шлезвіг-Гольштейн) – міністерства у справах освіти, науки і мистецтва, з питань освіти і спорту, у справах жінок, праці та соціального порядку тощо, в Тюрінгії – Міністерство з соціальних питань і охорони здоров'я, в Рейнланд-Пфальці – Міністерство внутрішніх справ, а в землях Бремен і Гамбург – сенатори з

внутрішніх справ [4]. Загальне управління у сфері фізичної культури, а також щодо масового спорту здійснюється урядами земель спільно з федеральним урядом, національними спортивними організаціями, містами, громадами та комунами. Залежно від регіональної специфіки, попиту населення на послуги масового спорту організація масового спорту в землях відрізняється одна від одної, але незалежно від цього існують єдині пріоритети: спорт у школах і підготовка викладачів фізвиховання; студентський спорт; спорт для всіх, насамперед серед молоді, жінок, літніх і інвалідів; будівництво, модернізація та зміст спортивних споруд; сприяння спорту вищих досягнень; допомога спортивним клубам і командам.

На думку П. Гласса, представника Міністерства внутрішніх справ Німеччини, “землі відповідають за спорт на місцевому рівні ... а також за підтримання спортивних установ та інфраструктури. Крім того, на наш погляд, одне з основних завдань земель – забезпечення рівних умов для занять спортом у різних населених пунктах” [1]. Велику роль у формуванні фінансових ресурсів масового спорту відіграє сформована система оподаткування. Основний принцип щодо спортивних клубів свідчить, що придбання статусу суспільно корисної організації дозволяє претендувати на певні податкові пільги. При цьому більше 5,5 млн німців, добровільно працюють у сфері спорту, щорічно знижуються суми виплачуваних податків.

У Міністерстві у справах молоді та спорту Франції працюють два управління по спорту, в тому числі шість бюро – фінансове, міжнародне, спорту вищих досягнень, політики розвитку видів спорту, управління закладами централізованої підготовки спортсменів, науки, спортивного інвентарю та обладнання. Свої повноваження Міністерство спорту реалізує через 25 своїх відділень і 100 муніципальних департаментів спорту. Керівництво спортом на місцях здійснюється в 22 регіонах, 90 департаментах і 36 тисячах комун [4]. У більшості з них є Будинки спорту або муніципальні спортивно-оздоровчі центри. Діяльність цих асоціацій координують муніципальні відділи спорту. Відомий французький учений-економіст В. Андрефф підкреслює, що роль місцевих органів влади та їх дії в галузі розвитку спорту зводяться до трьох напрямків: будівництво та модернізація спортивних споруд з урахуванням потреб населення; організація різних видів фізичної активності та спорту для всіх груп населення; фінансування.

Таким чином, масовий спортивний рух як у Німеччини, так і у Франції побудовано за дотриманням принципів вертикального і горизонтального підпорядкування, пріоритетом місцевих органів управління є розвиток масового спорту. Державні органи розпоряджаються коштами державного бюджету і вирішують принципові питання розвитку спорту вищих досягнень і масового спорту. Однак при цьому масовий спорт є пріоритетом державної спортивної політики.

Особливої уваги заслуговує питання побудови системи управління спортом для всіх на місцевому або регіональному рівнях. Спортивні послуги населенню,

що надаються в рамках спорту для всіх, мають низку особливостей, серед яких основними можна вважати їх високу капіталомісткість і інформативність. Будівництво, обладнання та утримання фізкультурно-спортивної споруди вимагає значних капіталовкладень, а тенденція розширення асортименту послуг, що надаються, включаючи додаткові і супутні послуги в комплекс обслуговування населення створюють стійку передумову збільшення даних витрат. Аналогічна тенденція стосується трудових ресурсів: постійно не тільки підвищується безпосередньо кваліфікація тренерського та управлінського персоналу (що саме по собі викликає необхідність підвищення оплати праці), а й зростають вимоги до їх роботи – збільшується інформаційне навантаження, з'являються нові методики, засоби та методи тренування тощо. Оскільки від роботи фахівців залежить здоров'я споживача, то неможливо економити і на цій статті витрат.

Тому основні проблеми розвитку організацій спорту для всіх полягають у ресурсній забезпеченості, основними категоріями якої виступають фінансові, трудові, матеріальні та науково-інформаційні ресурси. У зв'язку з цим система управління спортом для всіх будується з метою досягнення максимальної ресурсної забезпеченості спортивних організацій.

Фінансові ресурси. Міжнародне законодавство закликає для вирішення завдань розвитку масового спорту використовувати ресурси державних бюджетів – національних, регіональних і місцевих. Однак, як було показано вище, існуючі об'єктивні передумови зростання витрат на утримання сфери масового спорту не дозволяють вирішувати всі фінансові проблеми за рахунок коштів з одного джерела. У зв'язку з цим фінансування масового спорту набуває багатоканального характеру. Так, наприклад, в Аргентині кошти Національного фонду спорту складаються з таких джерел: 50 % чистого прибутку від діяльності залів розваг, управління якими здійснюється Національною благодійною лотереєю, казино; фонди, що надходять зі спеціального рахунку від проведення Спортпрогноз; кошти, що щорічно виділяються державним бюджетом; компенсації і відсотки з позик, наданих спортивним організаціям; надходження від штрафів; майно ліквідованих спортивних організацій; надходження з інших джерел.

В Іспанії бюджет Вищої ради спорту складається із щорічних асигнувань з державного бюджету, доходів від зборів і встановлених державою цін, субсидій, що надаються адміністративними органами та державними об'єднаннями; дарів, спадків, заповітів, премій; економічних пільг, що надаються державними нормативними актами; прибутку від власного майна; позик і кредитів. Необхідною умовою отримання державних дотацій виступає визнання спортивної організації суспільно корисною, в результаті організація має пріоритет в отриманні коштів для подальшого розвитку від державної та місцевих адміністрацій; а також переваги при отриманні офіційного державного кредиту, податкові пільги.

Разом з тим слід підкреслити попри те, що витрати на спорт складають 0,2 – 2 % ВВП (або близько 2 млрд дол.) розвинених країн Європи [2], що значно більша частка припадає на фінансування з інших джерел. Так, частка коштів

державного спортивного бюджету в Німеччині, Великобританії, Фінляндії, Швеції, Данії складає менше 20 % суми місцевих спортивних бюджетів, у Франції, Італії різниця становить 30 %, в Іспанії, Португалії – 40 % [2]. Частка вкладень регіональних, муніципальних і місцевих органів управління до сукупного спортивного бюджету становить у Великобританії – 95 %, у Німеччині – 98 %, Іспанії – 76 %, Фінляндії – 85 %, Франції – 77 %, Швеції – 90 % та Італії – 57 % [3, с. 195]. У Фінляндії законодавчо регламентується необхідність здійснення прямої фінансової допомоги, а також пільгового кредитування з боку держави з тим, щоб створити нормальні умови для розвитку масового спорту і забезпечити рівні можливості для участі в спортивній діяльності всіх громадян країни. Державне фінансування, підтримка і кредитування виділяються в першу чергу з тих коштів, які надходять до національного бюджету від проведення лотерей.

Муніципалітетам, а також спортивним організаціям надається пряма фінансова допомога і надаються пільгові кредити для покриття витрат на будівництво, придбання спортивних споруд, призначених для задоволення потреб в галузі спорту широких груп населення. Пряма фінансова допомога і надання кредитів на розвиток матеріально-технічної бази можуть здійснюватися як автономно, так і в поєднанні з іншими засобами. Максимальний обсяг допомоги становить 75 % від суми витрат, а в інших випадках може досягати 90 %.

Державний бюджет щорічно виділяє певну суму для надання фінансової допомоги національним спортивним організаціям відповідно до списку, затвердженим Державною Радою Фінляндії. У числі організацій, що мають право на державне фінансування, – зареєстровані асоціації, орієнтовані на розвиток загальноорозвиваючих фізичних вправ, фізичного виховання і спортивної науки. Державні дотації виділяються також на формування трудових ресурсів, а також науку і наукове обслуговування спорту. Наприклад, муніципальний округ Фінляндії з населенням не менше 10 тис. чол. або кілька муніципальних округів загальною чисельністю не менше 10 тис. чол. мають право на державне фінансування заробітної плати одного інструктора по спорту для спеціальних груп населення.

Закон Французької Республіки про організацію та підвищення ролі в суспільстві фізичної і спортивної активності (1984 р.) встановлює умови, за яких спортивні організації отримують допомогу від держави. В якості однієї з основних умов надання такої допомоги виступає наявність у спортивного об'єднання делегованих повноважень. Шкільні та університетські спортивні асоціації отримують допомогу і від держави, і від органів місцевого самоврядування. Останні сприяють діяльності названих асоціацій тим, що забезпечують доступність у використанні спортивних споруд та обладнання. У Франції з державного бюджету на спорт виділяється 0,2 % коштів. Якщо враховувати, що заробітну плату викладачам фізичного виховання виплачує Міністерство освіти, то сукупні державні витрати сягають 0,8 % національного бюджету. Регіони Франції витрачають на спорт близько 1 % бюджету, департаменти – 1 %, комуни – 4,5 % бюджету. Заняття фізичною культурою і спортом за місцем роботи або

служби в армії. З цією метою робочі комітети підприємств покликані сприяти розвитку фізичної активності та спорту на виробництві та брати участь у їх фінансуванні, зокрема в різних формах заохочувати співробітників, які систематично беруть участь у заняттях фізичними вправами і видами спорту.

В Аргентині законом передбачено, що кошти Національного фонду спорту спрямовуються на будівництво, модернізацію та експлуатацію спортивних споруд, на допомогу спорту взагалі, на підготовку наукових кадрів, технічних фахівців і спортсменів, на проведення спортивних змагань національного та міжнародного масштабу. Фіксована частина коштів призначається національним університетам на проведення пропаганди фізичної культури і спорту. Одержувачами коштів можуть бути як державні, так і приватні організації.

Вища рада спорту в Іспанії розробляє і реалізує у співпраці з громадами автономій плани з будівництва та модернізації спортивних споруд, включаючи їх обладнання. При цьому планування і будівництво спортивних споруд громадського призначення, що фінансується з фондів державної адміністрації, здійснюються таким чином, щоб сприяти їх багатосторонньому використанню, максимальному завантаженню протягом доби, доступності для громадян з різним рівнем фізичної підготовленості, осіб з фізичними недоліками і літніх громадян.

Французьке законодавство особливо жорстко регулює питання спортивного обладнання. Наприклад, існує законодавча норма про те, що власник спортивного обладнання зобов'язаний зробити про це заяву в адміністрацію для складання опису обладнання. Крім того, зміна характеру використання приватного обладнання, а також часткова або повна його ліквідація можуть бути вчинені лише за наявності дозволу мера. Ця стаття містить також важливу норму, що стосується пільгового оподаткування; будь-яка зміна використання спортивного обладнання без дозволу тягне за собою право зміни системи стягнення сукупних податків з власника.

У Німеччині передбачено, що фінансова допомога спортивним організаціям здійснюється лише тоді, коли не вистачає власних коштів для вирішення завдань з оплати адміністративних витрат, придбання спортивного інвентарю та обладнання, проведення навчально-тренувальної роботи. Крім того, як на будівництво спортивних споруд, так і на трудові ресурси можуть виділятися цільові субсидії. “Будівництво та реконструкція спортивних споруд – одна із значних статей витрат Земель і муніципалітетів. На ці цілі витрачаються значні кошти” [4]. Відомо, що будівництво та обладнання, придбання інвентарю для спортивної споруди вимагають значних інвестицій, тому звичайною практикою в Німеччині й у Франції стає безкоштовне надання муніципальних споруд у відання клубів.

У Франції більшість комун виділяє такі пріоритети в розвитку спорту для всіх: утримання спортивних споруд, формування політики спорту для молодих, участь в оздоровчій профілактиці. Таку ж практику здійснюють муніципалітети Данії, де безкоштовно забезпечують спортивні організації необхідним обладнанням або надають субсидії для оренди обладнання.

Характерною особливістю розвитку мережі фізкультурно-спортивних організацій за кордоном є превалювання частки підприємств суспільної власності і некомерційних організацій.

На основі викладеного матеріалу можна зробити такі висновки. Розвиток фізичної культури і спорту будується за дотримання пріоритету масового спорту. У більшості країн ЄС реалізуються єдині підходи до ресурсного забезпечення масового спорту, засновані на його пріоритетності та визнанні високої соціальної значущості.

Масовий спорт у першу чергу є механізмом оздоровлення населення, досягнення самореалізації, самовираження і розвитку, а також засобом боротьби проти асоціальних явищ. Тому держави приділяють питанню розвитку масового спорту значну увагу, ставлячи основною метою залучення населення до заняття масовим спортом. Основними характеристиками процесів розвитку масового спорту є: підвищення ролі держави в підтримці масового спорту, а також усіх форм організації діяльності в даній сфері, використання масового спорту в профілактичних і лікувальних заходах, профілактики негативних соціальних явищ, використання спорту в моральному, естетичному та інтелектуальному розвитку молоді.

Досвід країн ЄС доводить, що задача реформування сфери фізичної культури та спорту може бути реалізована за допомогою комплексу належно продуманих державних заходів, втілених на системній основі. Вирішення цих комплексних завдань припускає, крім використання суто економічних інструментів, розробку моделей управління та організації сфери виробництва фізкультурно-оздоровчих і спортивних послуг через систему їх стандартизації і сертифікації, застосування соціально-економічних інструментів державного та громадського регулювання, заснованих на маркетингових та інших системах стратегічного менеджменту. Такий підхід передбачає цілеспрямоване здійснення державної політики через реалізацію державних програм галузевого розвитку на державному та місцевому рівнях.

#### Література:

1. Кузьмичева Є. В. Зарубіжний досвід формування споруд для фізкультурно-оздоровчих та масових спортивних занять населення / Є. В. Кузьмичева // Теорія і практика фізичної культури. – 1997. – № 3. – С. 45–51.

2. Мічуда Ю. П. Сфера фізичної культури і спорту в умовах ринку: Закономірності функціонування та розвитку / Ю. П. Мічуда. – К. : Олімпійська література, 2007. – 215 с.

3. Понкин И. В. Справочник зарубежного законодательства о спорте / И. В. Понкин, А. А. Соловьев ; Комис. по спорт. праву асс. юристов России. – М., 2011. – 131 с.

4. Соколов А. С. Роль та участь місцевих органів влади Німеччини та Франції у розвитку фізичного виховання і спорту / А. С. Соколов // Теорія і практика фізичної культури. – 1999. – № 4. – С. 45–49.

*Надійшла до редколегії 04.03.2013 р.*

## ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

УДК 330.32

А. Х. ДИКИНОВ

### ФОРМИРОВАНИЕ ИННОВАЦИОННОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ И МЕХАНИЗМА ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ В РЕГИОНЕ

*Рассмотрено инновационно-технологическое перевооружение отраслей экономики как базис для формирования и реализации стратегии инновационного прорыва.*

**Ключевые слова:** инновационная инфраструктура, инвестиционный проект, инновационно ориентированный регион, общество знаний, инструменты привлечения инвестиций, механизм трансфера технологий, электронная торговая площадка.

*Reviewed by innovation and technological modernization of industries as the basis for the formulation and implementation of strategies for innovative breakthrough.*

**Key words:** innovative infrastructure investment, innovation-oriented region, knowledge society, tools for attracting investment, technology transfer mechanism, electronic trading platform.

В нормально функционирующей региональной экономике трансформация доходов в накопление капитала представляет собой отлаженный механизм, поддерживаемый соответствующей институциональной средой, налоговой политикой и т. д. (рис. 1). Следует отметить, что инвестиционный спрос может удовлетворяться только двумя основными способами: за счет либо инвестиций в исследования, разработки и развитие производства, либо импорта. Однако в случае использования импортного канала обновления производственной базы возникает вопрос об устойчивости развития региона.

Значительное сокращение научных исследований и тяжелое положение инвестиционного развития в России привели к тому, что спрос на оборудование (за исключением отдельных товарных групп) трансформировался в рост импорта. Если этот механизм не будет изменен, то для развития действительно масштабной модернизации производственного потенциала инновационно ориентированного региона потребуется дальнейшее увеличение объемов экспорта сырья.

При имеющихся ограничениях в развитии нефте- и газодобычи, а также металлургии и при неопределенности ценовой динамики на мировых рынках такая

региональная политика таит в себе новые риски для устойчивого роста экономики территориально-хозяйственных комплексов страны. В связи с этим для преодоления нарастающих ограничений экономического развития регионов, избегания зависимости регионов от ресурсоориентированных отраслей народного хозяйства, необходимо повышение удельного веса и объема инноваций в структуре инвестиций, стимулирование инновационных инвестиций в основной и человеческий капитал, в техническое и технологическое перевооружение производства.

Возможность достижения регионами устойчивого экономического роста в среднесрочной и долгосрочной перспективе в равной степени зависит от четырех категорий переменных: макроэкономической среды, государственных институтов, инвестиций и технологий. Оценить степень устойчивости развития регионов в зависимости от инвестиционной и инновационной доминант развития возможно с помощью инструментария (системы показателей), представленного на рис. 2.

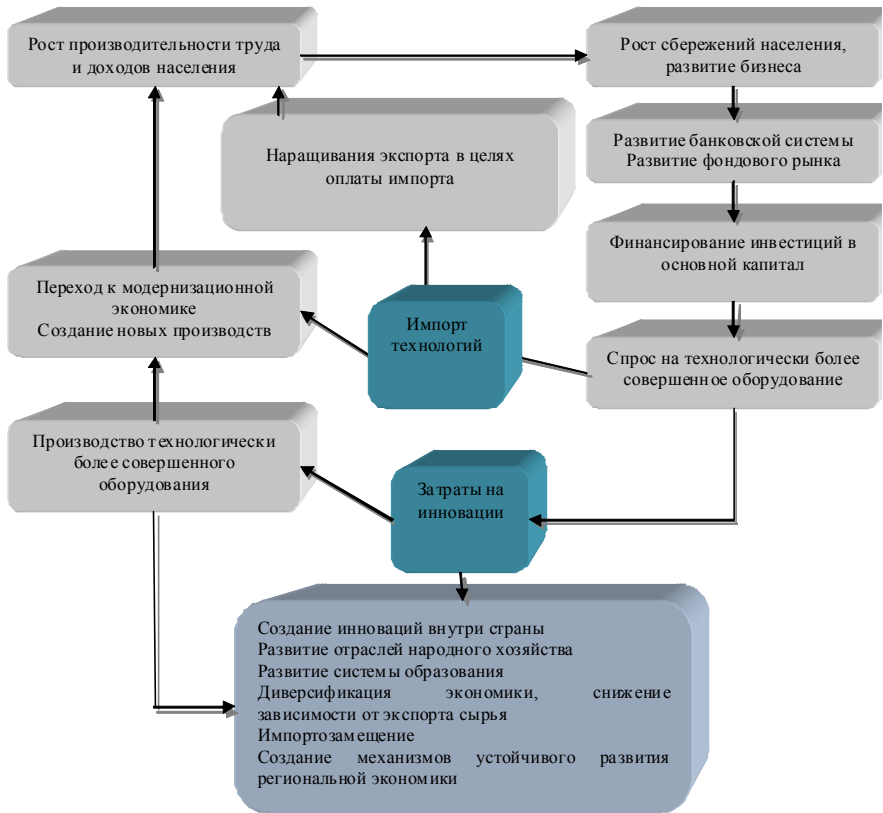


Рис. 1. Механизм трансформации инвестиций в инновации в региональной экономике



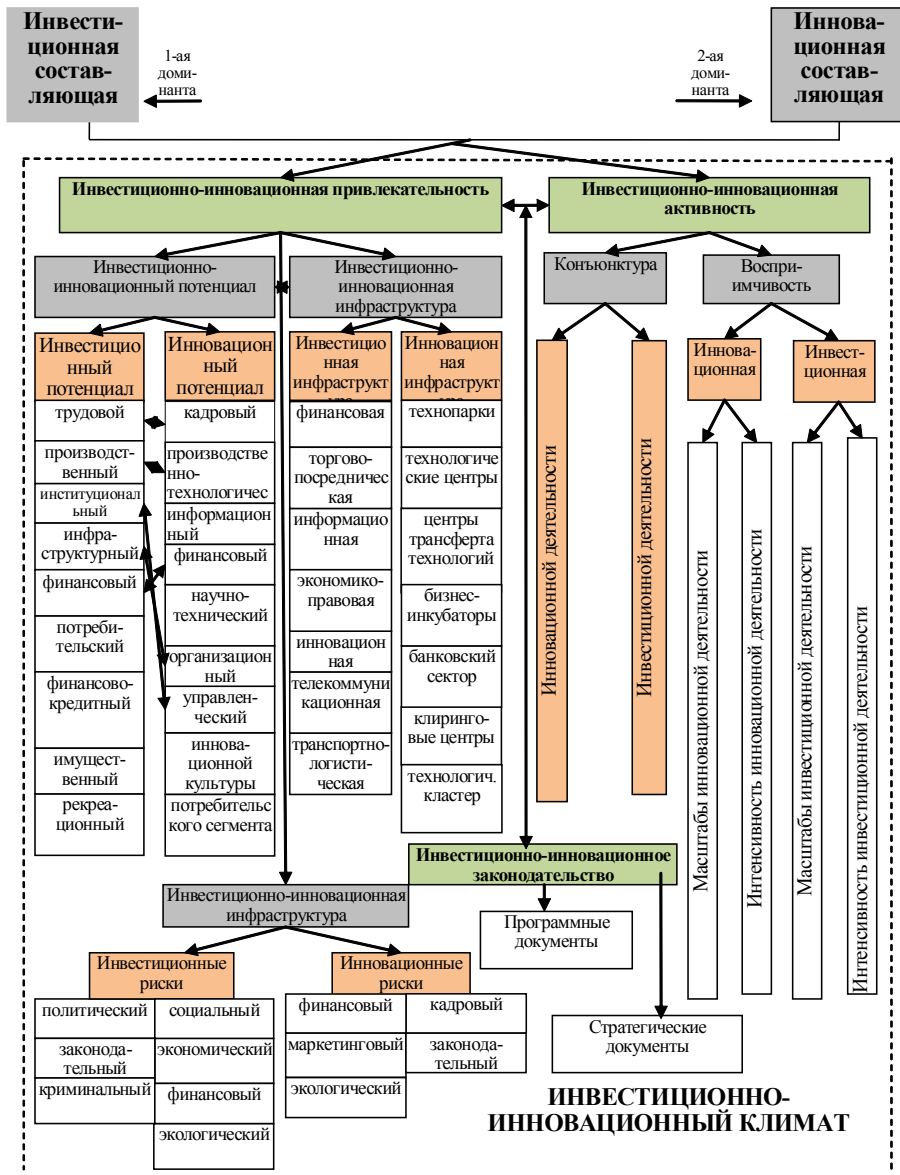


Рис. 2. Оценка устойчивого роста региональной экономики с позиции системных характеристик инвестиционной и инновационной деятельности

Інвестиційно-інноваційна діяльність регіону во многом залежить від інвестиційно-інноваційного клімату регіону, який представляє собою сукупність суб'єктивних і об'єктивних умов функціонування інвестиційного ринку, формуються під впливом різноманітності взаємопов'язаних процесів інвестиційної і інноваційної діяльності і характеризують головний компонент інвестиційної діяльності – його інноваційну спрямованість. Інвестиційно-інноваційний клімат регіону включає в себе кілька складових (інвестиційно-інноваційну привабливість, інвестиційно-інноваційну активність, інвестиційно-інноваційне законодавство), які є функціонально взаємопов'язаними компонентами.

Інноваційно-технологічне переозброєння галузей економіки – це базис для формування і реалізації стратегії інноваційного прориву, без якого в наше час неможливо існування цивілізованого конкурентоспроможного регіону. Темпи і ефективність розвитку інноваційної сфери залежать від проводимої інвестиційної стратегії, яка повинна забезпечити умови, сприятливі інноваційному розвитку.

Інвестиційний механізм – це механізм інвестування і управління бюджетними і внебюджетними ресурсами в інтересах ефективного виробництва основних фондів економіки країни або регіону. В інтересах обґрунтування нашої позиції по відношенню до економічної сутності інвестиційного механізму необхідно визначити сутність і зміст економічного механізму взагалі.

В спеціалізованій літературі економічні механізми нерідко отождествляються з економічними методами. Ми вважаємо, що формування механізму, в тому числі і інвестиційного, здійснюється в межах певних цілей і принципів з використанням різних економічних методів і технологічної основи (рис. 3).

В частині, цілями інвестиційного механізму можуть бути досягнення певного економічного або соціального ефекту, а в якості технологічної основи інвестування і управління інвестиціями можуть бути використані як традиційні, так і передові досягнення НТП, в тому числі інтернет-технології.

Обобщив ряд визначень економічної сутності інвестиційного механізму і близьких йому по змісту понять, які були дані ученими і спеціалістами в області економіки і управління народним господарством, ми прийшли до висновку про існування по окремим питанням деякого єдинства мнень і сформулювали його наступним чином.

Інвестиційний механізм є, перш за все, механізм інвестування. В межах механізму інвестування з допомогою методу інвестування здійснюється залучення ресурсів з метою їх наступного розміщення в виробництво основних фондів. Державство на макроуровні і самі

інвестори на мікроуровні здійснюють управління інвестиційним процесом. Управління охоплює процес інвестування і, як наслідок, є необхідним умовою його ефективного здійснення.

Тем не менше, інвестиційний механізм історично був представлений таким компонентом, як інвестування. А по мірі необхідності адаптації інвестиційного механізму до змінюваних умов господарювання в його структурі сформувалися компоненти управління. Таким чином, наше визначення економічної природи інвестиційного механізму є результатом узагальнення і критичного переосмислення накопленого досвіду в вітчизняній економічній науці.



Рис. 3. Базові елементи інвестиційного механізму управління регіоном

Основними складовими організаційно-стратегічного механізму управління інвестиційною діяльністю економічного простору інноваційно орієнтованого регіону є:

– об'єктом управління організаційно-стратегічного механізму визнані основні показники, що відображають динамічні трансформації в соціо-еколого-економічному розвитку інноваційно орієнтованих територіально-господарських систем;

– факторами управління, требующими определенного воздействия при достижении поставленных целей, предложены ключевые составляющие инвестиционной привлекательности региона (инвестиционный потенциал, инвестиционные риски, инвестиционное законодательство и инвестиционная инфраструктура). Установлено, что изменение состояния группы факторов инвестиционного потенциала оказывает большее влияние на мнение инвесторов при выборе региона в качестве объекта инвестирования;

– в качестве методов управленческого воздействия выделена совокупность административных, экономических, финансовых, институциональных, социально-психологических механизмов и их комбинаций, используемых для влияния на факторы управления при осуществлении практических мероприятий.

Методология и методическое обеспечение занимают центральное место в системе оценки эффективности инвестиций. От выбора формулы и базы сравнения, полноты учета основных составляющих в методах оценки эффективности и технико-экономических обоснований зависит качество функционирования всей инвестиционной системы.

Задача оценки и повышения эффективности использования инвестиций в регионе может быть поставлена двояким образом. Если объем инвестиций для осуществления экономического проекта задан, то следует стремиться получить максимально возможный социально-экономический эффект от расходуемого объема инвестиций, а следовательно, и от каждой единицы инвестиционного ресурса. Если же задан необходимый результат, который надо получить за счет вложений капитала, то необходимо искать пути минимизации расхода инвестиционных ресурсов, позволяющих достичь заданной цели.

Согласно общему подходу к оценке экономической эффективности, последняя измеряется как отношение полученного результата, эффекта к затратам, обеспечившим получение данного результата. Следовательно, когда оценивается эффективность инвестиций, капитальных вложений, необходимо соотносить между собой результат, достигнутый за счет вложений инвестиций в проект, программу или в хозяйство в целом, и величину самих инвестиций, благодаря которым получен результат.

Несмотря на кажущуюся простоту подобной оценки, в действительности вычислить эффективность вложений в экономические проекты, социально-экономические программы, отрасли хозяйства, в экономику региона в целом чрезвычайно сложно. Затраты инвестиционных ресурсов поддаются количественной оценке, тем более, что первоначально инвестиции выступают в форме денежного капитала, в виде денежных вложений. Но и при оценке объема инвестиций возникают труднопреодолимые препятствия. В итоге реальная практически достигнутая эффективность инвестиций в экономические проекты может оказаться ниже ожидаемой. Вдобавок сказывается необходимость косвенных, сопряженных, побочных затрат, не связанных непосредственно с целями проекта, но неизбежно требуемых для его осуществления. Такие затраты не удается полностью выявить и учесть в ходе проектных расчетов, так же как и непредвиденные потери.

Во-вторых, принципиальная особенность, характерная черта инвестирования состоит в том, что затраты инвестиционных ресурсов, капитала предшествуют получению результата, отделены от него значительным промежутком времени, упоминавшемся ранее, временным лагом. Так что если мы и знаем величину осуществленных вложений капитала, то из этого вовсе не вытекает, что мы знаем, какой именно эффект, результат принесли и принесут в будущем именно данные инвестиции.

Следовательно, для создания в регионах необходимой преимущества при переходе от высшего звена управления к низшему, для обеспечения сквозного и адекватного принятия управленческого решения по поводу эффективности инвестиционной деятельности, необходимо иметь производный критерий, исходящий от валового внутреннего продукта национальной экономики. Им может быть максимум ВВП региона (республики, края, области, города, района). Еще лучше, если в качестве искомого критерия будет принят максимум валового внутреннего продукта, приходящегося на душу населения данного региона. Такой критерий можно записать так:

$$\Phi/Y \rightarrow \max, \quad (1)$$

где  $\Phi$  – валовой внутренний продукт региона в единицу времени (год);  $Y$  – среднегодовая численность населения в регионе.

Кроме такого критерия, в регионе для более эффективного управления инвестициями, целенаправленного принятия решения, учитывающего местные особенности, отраженные в местном законодательстве, должны быть сформулированы ограничения по различным ресурсам и получаемым результатам. Причем одним из важнейших ограничений при принятии решения является отношение прироста валового внутреннего продукта за год к вызвавшим его инвестиционным вложениям, т.е. отношение типа:

$$\Delta\Phi / \sum I \Phi_n, \quad (2)$$

где  $\Delta\Phi$  – годовой прирост валового внутреннего продукта региона;  $\sum I$  – совокупные инвестиционные вложения в экономику региона;  $\Phi_n$  – принятый в регионе норматив эффективности инвестиционных вложений.

Особенно важно вести расчет социально-экономической эффективности инвестиций в рамках данного конкретного региона. Социально-экономический эффект – это не только чисто экономический результат в виде приращения объема производства и стоимости производственной продукции, получения прибыли, но и улучшение условий жизни населения региона, повышение его благосостояния, предотвращение загрязнения окружающей среды, научно-технический и технико-технологический прогресс, развитие личности,

повышение возможностей самосовершенствования и самоутверждения человека. Такой эффект можно определить по следующей формуле:

$$\mathcal{E}_p = \Delta \Phi - \Phi_n \cdot \sum I \theta, \quad (3)$$

где  $\mathcal{E}_p$  – годовой социально-экономический эффект от реализации всех инвестиционных проектов в регионе, вся совокупность которого должна быть больше нуля.

В идеале администрация региона должна постоянно отслеживать изменения, которые будут происходить с важнейшими социальными показателями развития населения, чтобы иметь возможность следить за траекторией их движения.

Если инновации рассматривать в узком смысле – как новую наукоемкую продукцию, получившуюся в результате научно-исследовательской и научно-технической деятельности, инновационное развитие региона определить как формирование новых направлений его развития по соответствующим инновационным продуктам (отраслям), которые приводят к изменению структуры экономики территории, а под инвестициями понимать только вложения в основные фонды и нематериальные активы инновационных предприятий, то задача оценки эффективности инновационно-инвестиционной деятельности региона несколько упрощается (рис. 4).

Однако в нашем случае инновационная деятельность является сложным диверсифицированным процессом со многими взаимодействующими внешними и внутренними факторами, прямыми и обратными связями и т.д. Поэтому оценка инновационной деятельности региона должна базироваться на адекватной модели инновационных процессов в их взаимосвязи, привязанной к конкретным условиям.

Уровень инновационного развития экономики региона определяется четырьмя базовыми группами показателей, характеризующими состояние экономики, образования и информационных технологий, состояние науки и инновационной деятельности. Результирующий показатель, характеризующий инновационный процесс в целом и названный в работах Всемирного банка коэффициентом экономики знаний KEI (the Knowledge Economic Index) позволяет судить о состоянии и динамике инновационного развития в регионе и сравнивать с другими регионами.

Таким образом, комплексная оценка результатов инновационной деятельности региона должна осуществляться с использованием двух подходов. Первый подход предполагает построение и анализ системы показателей статистики инноваций, а второй – основывается на расчете интегральных показателей инновационного развития. Применение предложенного инструментария обеспечит наглядность полученных результатов и служит хорошим информационным обеспечением для принятия соответствующих управленческих решений.

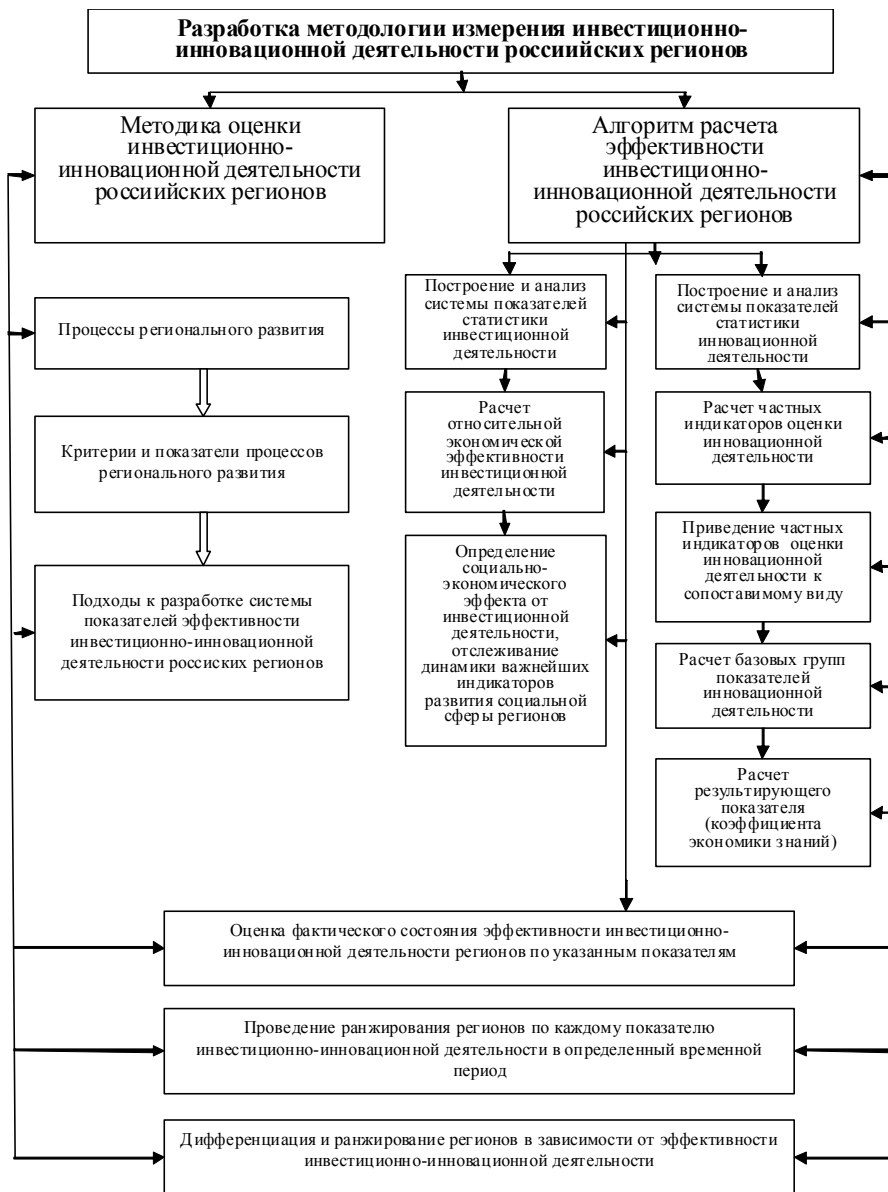


Рис. 4. Методология измерения инвестиционно-инновационной деятельности регионов России

На основе изложенного материала можно сделать такие выводы.

Определена экономическая сущность и содержание инвестиционного механизма, в котором отражаются компоненты инвестирования и управления. Прежде всего, инвестиционный механизм представляет собой механизм инвестирования, т.е. привлечение ресурсов с целью их последующего размещения в воспроизводство основных фондов. Управление в инвестиционном механизме осуществляется государством на мезоуровне и самим инвестором на микроуровне.

Перечислены оновные составляющие организационно-стратегического механизма управления инвестиционной деятельности экономического пространства инновационно ориентированного региона, к которым следует отнести:

– объекты управления организационно-стратегического механизма – основные показатели, отражающие динамические трансформации в социо-эколого-экономическом развитии инновационно ориентированных территориально-хозяйственных систем;

– факторы управления, требующие определенного воздействия при достижении поставленных целей, т.е. ключевые составляющие инвестиционной привлекательности региона. Установлено, что изменение состояния группы факторов инвестиционного потенциала оказывает большее влияние на мнение инвесторов при выборе региона в качестве объекта инвестирования;

– методы управленческого воздействия, т.е. совокупность административных, экономических, финансовых, институциональных, механизмов и их комбинаций, используемых для влияния на факторы управления при осуществлении практических мероприятий.

Разработана методика оценки эффективности системы управления инновационной деятельностью в реальном секторе региональной экономики. Комплексная оценка результатов инновационной деятельности региона должна осуществляться с использованием двух подходов. Первый подход предполагает построение и анализ системы показателей статистики инноваций, а второй – основывается на расчете интегральных показателей инновационного развития. Применение предложенного инструментария обеспечит наглядность полученных результатов и служит хорошим информационным обеспечением для принятия соответствующих управленческих решений.

Предложен механизм отбора региональных инвестиционных проектов на основе многокритериальной оценки, включающей технико-экономическое обоснование, анализ инвестиционного риска, локально-целевые модели финансово-экономической и корпоративной оценки. Практическая значимость модели состоит в повышении достоверности оценки инновационно-инвестиционных проектов с учетом ожидаемых последствий их реализации с целью уточнения потенциальных альтернативных вариантов.

Предложены элементы инновационной инфраструктуры, совершенствующие механизм трансфера технологий на основе создания инновационных центров коллективного доступа, обеспечивающих процесс передачи технологий и формирование электронной торговой площадки по обмену инновациями, предполагающей открытость



процесса реализации ноу-хау и возможность ситуационной корректировки возникающих социально-экономических трансформаций.

Литература:

1. *Блинов А. О.* Новые формы организации инновационной и инвестиционной политики на региональном уровне: зарубежный опыт / А. О. Блинов // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. – 2006. – № 7. – С. 26.

2. *Лаппо В.* Влияние факторов региональной политики на привлечение инвестиций в регион / В. Лаппо // Вопросы статистики. – 2008. – № 5.

3. *Мартемьянов В. В.* Анализ технологического развития регионов России / В. В. Мартемьянов, В. В. Печенкина // Инновации. – 2008. – № 8. – С. 39.

4. *Сердюкова Ю. С.* Инновационная система в регионах России: оценка состояния и развития / Ю. С. Сердюкова // Регион: экономика и социология. – 2010. – № 1. – С. 179–197.

5. *Симаков А. К.* Рекомендации по формированию методического инструментария параметров системы инвестирования инновационной деятельности / А. К. Симаков // Инновационная деятельность. – 2008. – № 1 (5). – С. 53–56.

6. *Судаков М. В.* Актуализация принципов инновационного и стратегического менеджмента в современных условиях / М. В. Судаков // Компьютерные технологии при моделировании, в управлении и экономике : сб. науч. тр. – Кн. 1. – Х. : ХАИ, 2011. – С. 88–92.

*Надійшла до редколегії 06.03.2013 р.*

УДК 336.22

*В. А. ЛЬЯШЕНКО*

### **ДОСЛІДЖЕННЯ ТЕНДЕНЦІЙ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ГЛОБАЛЬНОГО ПОДАТКОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

*З'ясовано фактори, під якими формується система глобального податкового регулювання. Досліджено сучасні податкові ініціативи, що висувалися на міждержавному рівні. Визначено форми розподілу фінансової відповідальності.*

**Ключові слова:** глобальні податки, екологічний податок, банківський податок, податок на прибуток, антиофшорне податкового регулювання, доходи.

*The article clarified the factors by which emerging system of global tax regulations. Researched current tax initiatives put forward at the international level. Determined the form of distribution of financial responsibility.*

**Key words:** global tax, environmental tax, bank tax, income tax, tax antyofshorne regulation, income.

Розв'язання проблеми фінансової нестабільності, особливо у країнах із високим рівнем бюджетних дефіцитів і державного боргу, потребує трансформації не лише національних податкових систем, а й системи глобального податкового регулювання.

Процеси глобалізації ускладнюють сучасний світ, підсилюють ризики й фактори невизначеності, генерують небезпечні явища, яким міжнародному співтовариству доводиться протистояти. Сьогодні проблеми, які існували й вирішувалися в кожній державі окремо, виходять за рамки національних економік. Це зумовлює потребу активізації міжнародного співробітництва, побудови нової системи регулювання міжнародних економічних відносин, невід'ємною складовою якої є податкове регулювання.

Питання щодо стимулювання економічного розвитку шляхом застосування бюджетних інструментів досліджують такі вчені, О. Булана, В. Баліцька, В. Вишневський, Т. Єфименко, І. Луніна, О. Кириленко, А. Крисоватий, Ю. Іванов, А. Соколовська.

Причини й масштаб наднаціональних проблем не дають можливості розв'язувати їх лише з допомогою традиційних механізмів національного податкового регулювання, що спричиняє необхідність пошуку нових підходів до регулювання податкових відносин на міждержавному рівні. Знання сучасних тенденцій розвитку системи глобального податкового регулювання є передумовою формування національної податкової політики й ефективного співробітництва у сфері оподаткування з іншими державами.

Метою статті є дослідження тенденцій розвитку системи глобального податкового регулювання запровадження глобальних податків.

Формування системи глобального податкового регулювання відбувається під впливом двох протилежних факторів: з одного боку, прагнення до гармонізації заходів податкового регулювання й вироблення спільних заходів для подолання спільних проблем, породжених глобальними процесами; з іншого – прагнення до збереження податкового суверенітету. Сьогодні можна говорити лише про окремі елементи такої системи, що відбивають зміст сучасних податкових ініціатив G20, МВФ, ОЕСР, Європейської комісії та окремих держав.

Із податковими ініціативами зазначених організацій з'явився термін "глобальне податкове регулювання". Водночас пошук визначення цього поняття, яке б розкривало його зміст, не дав результату. Це ускладнює оцінку сучасних тенденцій розвитку системи глобального податкового регулювання. Отже, спробуємо розкрити сутність цього явища і сформулювати дефініцію.

Почнемо з визначення поняття "глобальні податки" (Global Taxes) і з'ясуємо причини їх виникнення. Глобальні податки – це платежі, якими всі національні уряди оподатковують відповідні види виробничо-комерційної діяльності, координуючи свої дії у глобальних масштабах з метою максимально ефективного вирішення з допомогою цього фіскального інструменту проблем глобального характеру. Основними характеристиками глобальних податків є: 1) загальність

(тобто необхідність їх уведення всіма урядами); 2) координація дій; 3) мета – розв’язання глобальних проблем [6].

Необхідність запровадження глобальних податків обумовлена передусім занепадом фінансів Організації Об’єднаних Націй. Наприкінці ХХ ст. стали очевидними слабкі сторони системи формування фінансових ресурсів на основі добровільних членських внесків. У зв’язку з цим на глобальні податки покладалися надії як на засіб забезпечення автоматизму у зборі коштів.

Актуальним є запровадження глобальних податків і для ЄС. Необхідність цього зумовлена, з одного боку, збільшенням допомоги країнам-членам, які найбільше постраждали під час фінансово-економічної кризи, що потребує акумуляції значних фінансових ресурсів у бюджеті ЄС; з іншого – складністю такої акумуляції внаслідок незбалансованості державних фінансів і значних державних боргів ряду європейських країн.

Сутністю глобальних проблем є забруднення навколишнього природного середовища й фінансова нестабільність. Це й зумовило розробку глобальних податків за двома напрямками: екологічне оподаткування та оподаткування банків [2].

Запровадження глобальних податків переслідує і фіскальну, і регулюючу мету. Нагадаємо, що податкове регулювання визначається як сукупність заходів опосередкованого впливу держави на розвиток економіки через зміну норми вилучення податків до бюджету за рахунок зниження або підвищення рівня оподаткування, надання різноманітних податкових пільг для підвищення ділової активності в окремих сферах чи регіонах. Чи можна дати подібне визначення глобальному податковому регулюванню? На абстрактно-теоретичному рівні його можна визначити як сукупність заходів з установа податків для країн, що входять до міжнародних об’єднань, через справляння яких має досягатися поставлена мета – вирішення (пом’якшення) тієї чи іншої глобальної проблеми. Водночас реалізувати регулюючий потенціал глобальних податків досить складно: з одного боку, треба встановлювати єдині правила для всіх; з іншого – враховуючи різний рівень розвитку країн – учасниць ЄС або інших міжнародних об’єднань, єдині правила можуть виявитися неприйнятними для окремих країн.

Вищезазначене підтверджують сучасні податкові ініціативи, що висувалися на міждержавному рівні за останні п’ять років.

Основною податковою ініціативою стало обговорення питання щодо запровадження податку на фінансові операції. З такою пропозицією ще в 2006 р. виступила Австрія, запропонувавши надати цьому податку статус єдиного європейського податку, який спрямовуватиметься на поповнення бюджету Євросоюзу. Утім, ініціативу країни-члени не підтримали.

Відродження ідеї запровадження в тому чи іншому вигляді спеціальних податків для фінансових установ пов’язано зі світовою фінансовою кризою, прологом до якої стала комбінація з дешевих грошей, кредитного буму, широкого використання фінансових інновацій і накопичення системних ризиків, послаблення фінансового нагляду й гонитви за прибутками, влаштованої керівниками фінансових установ,

яких не лякали пов'язані з цим ризики. Унаслідок спекулятивних операцій, що їх проводили банки, зруйнувалися фінансові ринки, відбулося падіння обсягів ВВП і підвищення рівня безробіття. На майбутні покоління ліг тягар державного боргу. Водночас гравці фінансового ринку отримали значні вигоди у вигляді урядової допомоги. У країнах G20 обсяги прямої бюджетної підтримки фінансового сектора на початок 2010 р., за даними МВФ, становили в середньому 4 % ВВП, а державної підтримки в цілому – 19,0 % ВВП (включаючи вливання грошових коштів, гарантії, бюджетні позики, купівлю активів, забезпечення ліквідності тощо) [1].

Разом із тим учасники фінансового ринку не повною мірою виконували функції, покладені на них у зв'язку із кризою. Платникам податків відомо, що за умови, коли сотні мільярдів доларів і євро, сплачені ними до бюджетів, були використані для підтримки банків, бонуси у фінансовому секторі зростали поруч із масштабним зменшенням доходів у реальному секторі економіки.

За таких умов нагальною є поява нових форм розподілу фінансової відповідальності. Заходів з удосконалення нормативної бази, стратегій управління ризиками і вимог до капіталу недостатньо для врегулювання проблеми. Мають змінитися взаємовідносини між суспільством і банками. Учасники фінансового ринку повинні взяти на себе фінансування витрат на врегулювання банківських криз у майбутньому, продемонструвати, що вони усвідомлюють свою роль у виникненні кризи та бажають зробити вагомий внесок у запобігання її повторенню. Саме в такому контексті стала просуватися ідея запровадження спеціального оподаткування фінансових установ.

Консультативний комітет профспілок при ОЕСР чітко сформулював свій аргумент за введення спеціального податку на банки: “Економічне обґрунтування цього податку починається з визнання шкідливого впливу короткотермінових спекуляцій, котрі обумовлюють потужні і стійкі відхилення цін на активи від рівнів теоретичної рівноваги. Такі відхилення призводять до формування спекулятивних “бульбашок” у довгостроковій перспективі. Вимірюване і контрольоване підвищення витрат на операції, яке забезпечить фінансово-операційний податок, гальмуватиме торговельну активність і приведе потоки капіталу у відповідність з реальною економікою. За рахунок цього податку також з'являться нові джерела фінансування глобальних суспільних благ”. Зауважимо, що в наведеній аргументації доволі чітко простежується ідея податку, що виконуватиме не лише важливу фіскальну, а й регулюючу роль – стимулюватиме уникнення банками високоризикових операцій.

Уведення додаткового податку на банки підтримали уряди Франції, Великобританії і Німеччини, які досягли попередньої згоди щодо основних принципів податку. Він пропонується як податок на балансові активи банків. Зроблено й попередні розрахунки очікуваних надходжень податку. Так, президент Н. Саркозі вважає, що навіть невеликий податок (за ставкою 0,05 %) дасть змогу банкам повернути гроші, отримані ними як фінансова допомога, та збільшити обсяг допомоги країнам третього світу. У 1,2 млрд євро оцінюються щорічні

надходження від банківського сектора в Німеччині, у 2 млрд євро – в Австрії. Угорщина (один із найпроблемніших із точки зору фінансів та економіки членів ЄС) вирішила підтримати “велику євротрійку”. У пакеті економічних законопроектів Угорщини є трирічний банківський податок.

Згідно з розрахунками австрійського Інституту економічних досліджень, який за завданням австрійського уряду вивчав можливий ефект від запровадження банківського податку в розмірі 0,05 %, цей податок міг би забезпечити щорічні надходження в сумі 690 млрд дол. США, що становить близько 1,4 % глобального ВВП [4].

На підтримку європейської ініціативи з уведення спеціального податку на фінансові установи МВФ у 2009 р. запропонував “Великій двадцятці” запровадити “збори фінансової стабільності” (Financial Stability Contribution) і створити глобальний центробанк, який збиратиме такі збори для створення фонду взаємодопомоги. Крім того, МВФ пропонував збільшити податок на прибутки банків і заробітну плату банківських службовців. Разом із банками подібним чином передбачалося оподатковувати страхові компанії, хедж-фонди та інші фінансові структури.

Базою зборів фінансової стабільності, на думку МВФ, повинні бути банківські зобов’язання, оскільки банківські активи є об’єктом, до якого прив’язані нормативи пруденційного регулювання, а базові показники, що є об’єктом податкового і пруденційного регулювання, доцільно розмежовувати. Ставка збору має бути невисокою і на перших етапах його запровадження – уніфікованою для різних типів фінансових установ і видів зобов’язань. Із часом вона може диференціюватися залежно від ступеня ризику, що має місце в діяльності тієї чи іншої установи.

Однак більшість країн не підтримують ініціативу введення глобального податку на фінансові установи. Зокрема, проти виступають Китай, Японія, Канада, Австралія і ряд країн, що розвиваються.

Відповідно до результатів проведеного опитування, понад три чверті (76 %) канадців вважають, що канадські банки добре проявили себе й залишилися стабільними протягом фінансової кризи, тому не справедливо карати їх новими податками. 85 % канадців погоджуються з тим, що канадські банки не зобов’язані платити за помилки банків у США та Європі, які призвели до фінансової кризи. До цього слід додати, що, на думку урядовців Канади, стабільність у фінансовому секторі й результативне управління ризиками неможливо забезпечити шляхом уведення податку на фінансові інститути.

Замість спеціального податку на банки уряд Канади пропонує запровадити умовний, або “антициклічний”, режим капіталу, за якого банки не сплачуватимуть податок, але їм доведеться акумулювати додаткові резерви під час економічного зростання, які можна списати в разі фінансових ускладнень. Такий режим потребуватиме від банків самоконтролю: вони будуть змушені страхуватися від невідомих економічних проблем, котрі можуть виникнути в майбутньому. Крім того, він допоможе інститутам передбачити накопичення системних ризиків і кризовий сценарій розвитку подій у часи економічного піднесення.

Загалом вимоги антициклічного режиму мають сенс, їх підтримує Банк міжнародних розрахунків (BIS).

Б. Обама запропонував альтернативний загальному податку на банки варіант – “Податок відповідальності за фінансову кризу” (Financial Crisis Responsibility Fee). Цей податок мають сплачувати лише найбільші банки (з активами, що перевищують 50 млрд дол.) за досить високою ставкою 0,15 %. Очікується, що за 10 років від його запровадження державна скарбниця отримає 90 млрд дол., після чого податок буде скасовано.

Учасники саміту Великої двадцятки в Торонто (2010 р.) дійшли згоди щодо можливості застосування додаткового податку на банки лише на національному рівні, з урахуванням внутрішньої специфіки країни.

Інші плани щодо додаткового оподаткування банків розробляються в Євросоюзі. У січні 2011 р. міністрам фінансів країн ЄС був представлений протокол, де узагальнено рішення можливого створення загальноєвропейського стабілізаційного механізму. Важливим елементом такого механізму є запровадження європодатку на банки (податку на фінансові трансакції). У березні Європарламент затвердив ставки податку в розмірі від 0,01 до 0,051 %. Тепер необхідно, щоб ідею цього податку підтримали всі країни – члени ЄС.

Категорично проти прямих податків Євросоюзу, які передбачається вводити одночасно у 27 країнах-учасниках, виступає Великобританія. На думку міністра фінансів країни Алістера Дарлінга, кошти від такого податку мають надходити до національних бюджетів, а не в окремий міжнародний фонд для попередження майбутніх криз. Міністр переконаний, що введення європодатків значно зменшить самостійність суверенних держав у питаннях формування власної внутрішньої податкової політики і стане ще одним кроком на шляху створення “федеральної держави”. Про недоцільність запровадження податку на фінансові трансакції заявляють також МВФ та європейські центробанки й фінансові регулятори. Критики стверджують, що податок на трансакції повинен запроваджуватися не на європейському, а на глобальному рівні. Його введення лише в межах ЄС призведе до того, що фінансові установи переведуть свій бізнес в Азію, США та інші країни [7].

Великобританія, Франція і Німеччина 22 червня 2010 р. оголосили про готовність ввести з 2011 р. податок на балансові активи банків. У Великобританії ставка податку становитиме 0,04 % у 2011 р. і 0,07 % у 2012 р. Відомо, що податок на банківський сектор спочатку планувався на рівні 2,5 млрд фунтів на рік, однак потім уряд вирішив знизити його до 1,7 млрд фунтів. Проте в лютому 2011 р. з’ясувалося, що банки країни є досить стабільними, і було прийнято рішення повернутися знову до першого плану.

Щодо Франції і Німеччини, то інформації, яка б підтверджувала реалізацію намірів запровадження оподаткування банків, немає.

Ураховуючи ініціативи із запровадження спеціального податку на банки, Україна має визначитися зі своїм ставленням до такого податку. З одного боку,

не можна вважати справедливим, коли на підтримку приватних банків спрямовуються кошти платників податків. Між тим в Україні на кінець 2009 р. прямі фіскальні витрати держави на врегулювання банківської кризи сягнули 4,8 % ВВП і ще 1,6 % ВВП (2009 р.) становили непрямі фіскальні витрати (податкові пільги для фінансового сектору економіки). Тож цілком логічним було б формування за рахунок банків стабілізаційного фонду для відшкодування витрат на врегулювання майбутніх фінансових криз.

З іншого боку, введення додаткового податку на банки (в тій чи іншій формі), за рахунок якого формуватиметься фонд, може мати негативні наслідки.

До зазначеного слід додати, що вітчизняна банківська система нині є досить слабкою, тож не витримає додаткового податкового навантаження. Усі регуляторні заходи мають бути спрямовані на розвиток фінансового ринку й активних та пасивних операцій банків. За рахунок податків досягти цього не можна.

Серед податкових ініціатив Євросоюзу також відзначимо податок на авіаперевезення та “вуглецевий” податок, які планується запровадити за умови успішного введення податків на банки [4].

Зауважимо, що податок на авіаперевезення функціонує у Великобританії, а з 2011 р. – у Німеччині й Австрії. Водночас представники авіакомпаній цих країн вважають, що запровадження цього податку призведе до подорожчання авіаквитків, тому пасажери надаватимуть перевагу перевізникам інших держав, де цей податок не справляється. Як приклад негативного досвіду оподаткування авіаперевезень наводять Нідерланди, де подібний податок було скасовано через рік після його введення. Тоді з’ясувалося, що внаслідок запровадження цього податку економіка втратила 312 млн євро. Крім того, голландські пасажери стали уникати місцеві аеропорти, надаючи перевагу аеропортам сусідніх держав – Бельгії та Німеччині.

Очевидно, що введення такого податку в Україні також є недоцільним. Через досить високі ціни на авіаквитки більшість громадян не користуються цим видом транспорту. Проблема загострилася під час кризи: навіть при зниженні цін на квитки пасажирооборот на авіалініях зменшився.

Щодо введення загальноєвропейського “вуглецевого” податку, то Єврокомісія вирішила відкласти це питання. Згідно із пропозиціями європейських податкових комісарів передбачається запровадити таку систему оподаткування, яка враховуватиме шкідливі викиди, що не підпадають під дію вже існуючої системи купівлі-продажу квот. Податок пропонується справляти за єдиною ставкою, яку буде встановлено в діапазоні від 4 до 30 євро за тону.

Потрібно зазначити, що в ЄС немає єдиної думки стосовно введення загальноєвропейського “вуглецевого” податку. Франція й Італія загалом підтримують таку ініціативу, проте в 2010 р. Франція відмовилася від введення цього податку в односторонньому порядку (основний аргумент – ризики втрати конкурентоспроможності французьких підприємств) і виявила намір передати це питання на рівень Євросоюзу. Великобританія виступає проти надання ЄС додаткових повноважень у сфері оподаткування, одночасно визнаючи

необхідність законодавчих заходів, спрямованих на захист навколишнього середовища. Ця країна однією з перших уводить систему регулювання викидів парникових газів – схема CRC (Carbon Reduction Commitment) уже затверджена британським урядом і активно обговорюється.

Варто звернути увагу й на те, що основним аргументом на користь “вуглецевого” податку є використання його як інструменту регулювання в боротьбі із глобальним потеплінням і забрудненням навколишнього середовища. Існує думка, що збільшення податкового навантаження на технологічні процеси, які забруднюють довкілля, сприятиме швидшому розвитку природоохоронних технологій. Водночас є й інші думки: зокрема, біологи вважають, що процеси глобального потепління не пов’язані з діяльністю людини, і податок на викиди вуглецю навряд чи дасть бажаний ефект.

Спірність питання підтверджується й досвідом країн, які вже запровадили цей податок. Наприклад, Швеція і Норвегія ввели його у 1991 р. Протягом 1990 – 2006 рр. викиди CO<sub>2</sub> у Швеції скоротилися на 9 %, натомість у Норвегії за 1991 – 2008 рр. збільшилися на 43 % на одну особу населення [3].

У Данії податок на викиди вуглецю був запроваджений у 1992 р. і поширюється на всіх споживачів енергії у промисловості. Однак підприємства оподатковуються по-різному, залежно від використання енергії. Ураховується також факт укладання компанією договору добровільного вжиття заходів з підвищення ефективності використання енергії. Наслідком уведення податку стало зменшення викидів двоокису вуглецю на одну особу населення у 2005 р. на 15 % порівняно з 1990 р.

Швейцарія ввела стимулюючий “вуглецевий” податок у 2008 р. Він охоплює всі види корисних копалин, за винятком тих, що не використовуються для виробництва енергії. Підприємства й компанії можуть звільнитися від сплати податку, якщо беруть участь у системі торгівлі викидами.

Індія в 2010 р. ввела податок на виробників вугілля. Від цього очікується 535 млн дол. США надходжень до бюджету і зменшення використання палива.

Крім податків на авіаперевезення й викиди вуглецю в ряді країн існують податки на паливо. З огляду на модель екологічного податку в Україні можна стверджувати, що підходи до оподаткування в цій сфері загалом збігаються з ініціативами провідних країн ЄС. Проте регулююча роль екологічного податку, принаймні у частині оподаткування палива, потребує ґрунтовного осмислення. Якщо споживання палива і зменшиться, то лише за рахунок того, що громадяни з невисокими доходами вимушені будуть обмежити або взагалі відмовитися від користування автомобілями через подорожчання бензину. Щодо громадян із середніми й високими доходами, то підвищення цін на бензин навряд чи істотно вплине на обсяги його споживання. У зв’язку з цим виникає питання, чи повинна в соціальній державі екологічна проблема розв’язуватися в такий спосіб, щоб користування автомобілем стало прерогативою лише заможних. На нашу думку, податок на паливо має спонукати до використання більш “економних” марок автомобілів, а не позбавляти можливості користуватися ними взагалі.



Окрім питань, пов'язаних із запровадженням загальноєвропейських податків, у центрі уваги ЄС перебуває питання розробки заходів, спрямованих на запобігання ухиленню від оподаткування шляхом переведення доходів фізичних і юридичних осіб у “податкові гавані”. Аналогічні проблеми розв’язуються й у межах G20 і ОЕСР. Серед основних напрямів міждержавного антиофшорного регулювання можна виокремити:

- тиск на офшорні юрисдикції з метою їх примусу до інформаційно-правового співробітництва з провідними країнами світу;
- зростання кількості двосторонніх податкових угод, що відповідають Модельній податковій конвенції ОЕСР, а також спеціальних угод щодо обміну інформацією в податковій сфері.

За останні два роки міжнародне податкове середовище зробило вагомі кроки в напрямі забезпечення більшої прозорості й обміну інформацією. Стандарт ОЕСР з обміну інформацією для податкових цілей отримав всесвітнє визнання, понад 600 угод з обміну податковою інформацією й податкових договорів підписано або доведено до стандарту. Фінансово-економічна криза, зростаючий державний дефіцит і політична підтримка з боку G20 прискорили розробку національних програм дотримання правил оподаткування. Заходи ОЕСР базуються на усвідомленні платниками, які мають приховані доходи й активи, що незабаром не буде безпечних “гаваней”, які дають змогу ухилитися від податків, і настав час добровільно розкривати приховані ресурси.

Добровільні програми дотримання правил допоможуть збільшити короткострокові податкові надходження й покращити дотримання податкових правил у середньостроковій перспективі.

Удосконалений обмін інформацією й використання добровільних ініціатив із розкриття активів і прихованих доходів відображають довгострокову політику ОЕСР.

Погоджуємося з думкою деяких авторів, що проведення податкової амністії в Україні є недоцільним.

Важливе значення для обміну інформацією має скасування банківської таємниці під час податкових розслідувань. У зв’язку з цим слід наголосити, що у грудні 2010 р. ЄС узгодив нову директиву, яка встановлює офіційну заборону на банківську таємницю як аргумент відмови в міждержавному обміні податковою інформацією й одночасно визначає стандарти процедури запиту податкової інформації. Згідно з новою директивою запит може стосуватися заробітної плати, директорських гонорарів, дивідендів, роялті, сум приросту капіталу, пенсій, страхових доходів і доходів від володіння й використання нерухомості. Директива забороняє загальні та безособові запити, але застерігає, що збір зарубіжної інформації про конкретного платника можливий у разі існування вагомих підозр у скоєнні податкових правопорушень. Резолюція набрала чинності з 1 січня 2011 р. і не матиме зворотної сили.

Разом із тим варто звернути увагу на те, що в результаті домовленостей між урядами Німеччини і Швейцарії про співпрацю у сфері боротьби з ухиленням від оподаткування резиденти Німеччини перевели близько 50 млрд дол. США з рахунків у швейцарських банках до Азії, переважно в Сінгапур і Гонконг. Це означає, що без системного підходу в цьому питанні гроші перетікатимуть до банків тих країн, де банківської таємниці суворо дотримуються, а отже, виявити й оподаткувати приховані доходи не вдасться. Для запобігання подібній ситуації уряди Великобританії і Швейцарії обговорюють питання про оподаткування доходів на вклади британців у швейцарських банках за умови, що інформація про власників рахунків та операції по них не передаватиметься британському уряду. Вважаємо, що запровадження податку в односторонньому порядку також може спричинити переведення грошей у банки, де подібний податок не справляється.

Розробляючи заходи антиофшорного податкового регулювання, необхідно чітко уявляти його мету: запобігання перетіканню капіталів за кордон взагалі чи протидія незаконним фінансовим потокам та ухиленню від сплати податків завдяки здійсненню операцій в офшорних юрисдикціях. На нашу думку, якщо міжнародний бізнес є законним і податкові закони не порушуються, навряд чи доцільно стримувати його податками, навіть коли він здійснюється в офшорних зонах. Якщо ж мова йде про незаконні фінансові операції, то це є питанням банківського й податкового нагляду, а не введення додаткових податків. Для підвищення результативності банківського й податкового контролю за рухом коштів в офшорні зони слід розробити відповідні методики й розвивати співпрацю з інформаційного обміну в податковій сфері через укладання податкових угод з офшорними юрисдикціями. Це можуть бути угоди щодо обов'язкових вимог при відкритті фізичними особами рахунків у банку (наприклад, надання документів, які підтверджують джерело доходу і сплату податку з нього), а також стосовно надання інформації зарубіжними контрагентами про операції платників для проведення зустрічних податкових перевірок [4].

Для запобігання ухиленню від сплати податку на доходи при переведенні коштів за кордон можна запропонувати такий порядок оподаткування. Податок на доходи утримувати з кожної операції з перерахування коштів на рахунки в іноземних банках, яка здійснюється фізичною особою, що не є суб'єктом підприємницької діяльності, або юридичною особою на користь фізичних осіб (зарплата, премії, бонуси тощо). Такі операції є неторговими й мають здійснюватися за рахунок власних коштів фізичних осіб, що залишаються після сплати податку з доходів. Для уникнення подвійного оподаткування на суму податку, утриманого при здійсненні фінансової трансакції, має бути зменшено податок на доходи, визначений за річною декларацією, яку платник може подати за власним бажанням.

Податкові ініціативи Євросоюзу спрямовані передусім на зміцнення фінансової бази співтовариства, у т. ч. з метою використання акумульованих коштів для фінансової підтримки країн-членів із найбільшими фіскальними дисбалансами і створення фонду для врегулювання фінансових криз у майбутньому. Водночас цьому суперечать інтереси більш фінансово благополучних країн, зацікавлених у надходженні додаткових податків до власних бюджетів. Зазначене ускладнює ухвалення рішень про запровадження глобальних податків. Між тим уведення їх окремими країнами в односторонньому порядку не дає відповідного фіскального й регулюючого ефекту у глобальному масштабі. Більше того, може виявитися шкідливим для окремих країн, впливаючи на їхню конкурентоспроможність і рух капіталів між ними. Отже, більшість держав, усвідомлюючи, що запровадження глобальних податків потребує встановлення єдиних правил для всіх, відмовляються від цього. Така ситуація є значною перешкодою на шляху розвитку глобального податкового регулювання. Водночас загострення глобальних проблем у майбутньому й необхідність об'єднати зусилля для їх розв'язання потребуватимуть нових узгоджених ініціатив у контексті глобального податкового регулювання.

#### Література.

1. *Ігнатова О. А.* Обґрунтування необхідності створення державного фонду бюджетного вирівнювання / О. А. Ігнатова. – Режим доступу : <http://dsfa.mybb3.net/viewtopic.php?t=235>.
2. Налогообложение: проблемы науки и практики – 2009 / [Г. А. Агарков, И. В. Алексеев, С. В. Барулин и др.] ; под ред. Ю. Б. Иванова. – Х. : ФЛП Либуркина. ИД “ИНЖЭК”, 2009. – 296 с.
3. Налоговые реформы. Теория и практика – 2010 / [И. А. Майбуров, Ю. Б. Иванов, Г. А. Агарков и др.] ; под ред. И. А. Майбурова, Ю. Б. Иванова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 463 с.
4. *Панова В.* Поєднання загальноєвропейського, національного і регіонального в політиці регіонального розвитку держав – членів ЄС. Досвід для України / В. Панова. – Режим доступу : <http://www.experts.in.ua/baza/analitic/index/php>.
5. Реформирование налоговых систем. Теория, методология и практика : монография / [под ред. И. А. Майбурова, Ю. Б. Иванова, А. И. Крисоватого]. – К. : Кондор, 2011. – 352 с.
6. World economic outlook: financial stress, downturns and recoveries. – Washington, DC: International Monetary Fund. – October, 2008. – 321 p.
7. Cyclical Fiscal Policy, Credit Constraints, and Industry Growth // Philippe Aghion, David Hemous, Enisse Kharroubi. – BIS Working Paper. – February, 2011. – 41 p.

*Надійшла до редколегії 23.01.2013 р.*

## **ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ У СФЕРІ РОЗВИТКУ ТРАНСПОРТНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ**

*Досліджено базові принципи формування державної політики України у сфері розвитку транспортної інфраструктури. Визначено механізм управління, напрями та інструменти реалізації державної політики в транспортній сфері.*

**Ключові слова:** державна політика у сфері транспорту, транспортна інфраструктура, державно-приватне партнерство, механізм управління, енергоефективність.

*Basic principles of formation Public policy of Ukraine of development of the transport infrastructure are researched in the article. A management mechanisms, directions and instruments of realization the problems of Public Policy in a transport sphere are defined.*

**Key words:** the Government public policy in the field of transport, transport infrastructure, state private partnership, management mechanism, energy efficiency.

Транспорт є однією з базових галузей національної економіки. Ефективне функціонування транспортної сфери є необхідною умовою забезпечення обороноздатності країни, захисту економічних інтересів держави, підвищення рівня життя населення.

Транспортна система України представлена практично всіма видами наземного, водного, повітряного та трубопровідного видами транспорту. Однак транспортна система України суттєво відстає в розвитку від Європейської системи. Гальмування розвитку транспортної сфери України пов'язане з такими причинами: великі витрати на утримання транспортної мережі на одну особу порівняно з європейськими країнами через відносно невелику густоту населення (78 осіб на 1 км<sup>2</sup>), низьку купівельну спроможність громадян (1/5 купівельної спроможності громадян Євросоюзу) [2].

Розвиток транспортної інфраструктури залишається незадовільним і стає на заваді створенню передумов для економічного зростання країни, якісному забезпеченню транспортного обслуговування суб'єктів господарювання і населення, розвитку експортного потенціалу транспортної галузі, покращенню іміджу України як транзитної країни. Розвиток транспортної галузі й реалізація потенціалу транспортної інфраструктури мають стати одним із ключових елементів стратегії економічного зростання держави в цілому та забезпечення її економічної безпеки.

На сьогодні галузь транспорту в цілому задовольняє потреби національної економіки та населення в перевезеннях, проте рівень безпеки, показники якості та

ефективності перевезень пасажирів і вантажів, енергоефективності, техногенного навантаження на навколишнє природне середовище не відповідають сучасним вимогам.

Транспортна галузь відіграє визначальну роль в економічному розвитку країни, формуючи внутрішній ринок, обумовлюючи продуктивність зовнішньої торгівлі, посилюючи транскордонні зв'язки України із зовнішнім світом, а також створюючи соціальний ефект у розвитку регіонів.

Розвиток економіки країни, територіальний розподіл праці, розширення міжнародних зв'язків, формування і наявність великих промислових і культурних центрів, високий рівень рухливості населення свідчить про необхідність корінного поліпшення транспортного обслуговування, роботи і розвитку традиційних видів транспорту, створення більш досконалих технічних засобів, нових видів пасажирського транспорту.

В умовах проведення в Україні адміністративної реформи особливої актуальності набуває проблема підвищення ефективності державного управління, зокрема системи органів державної та місцевої влади. Держава як суб'єкт влади та основний регулятор має право за необхідності перерозподіляти ресурси з однієї сфери економіки в іншу. У багатьох випадках це не тільки сприяє загальному поліпшенню соціально-економічного клімату, підвищує інвестиційний рейтинг країни, а й має прямий вплив на реалізацію партнерських проєктів, орієнтованих на вирішення суспільно значущих завдань [5].

За державою залишаються важелі регулювання та контролю, такі як тарифна політика, контроль за безпекою, екологічністю, якістю обслуговування споживачів послуг тощо. Завдяки збереженню цих контрольних функцій держава може відійти від безпосереднього керівництва господарською сферою, надавши компетенцію ведення господарської діяльності приватному бізнесу.

Важливим для України є забезпечення виконання завдань Транспортної стратегії в частині захисту довкілля та зростання енергоефективності: зменшення до 2020 р. на 30 % обсягів викидів шкідливих речовин в атмосферу, а також зменшення на 15 – 20 % енергомісткості транспорту. Для цього потрібно забезпечити оновлення матеріально-технічної бази транспорту, сформувати його раціональну структуру (за потужністю, вантажністю, пасажиромісткістю, спеціалізацією тощо).

Проблеми розвитку транспортної сфери України досліджені у працях українських науковців: О. Бойко, Н. Бондар, І. Дідовець, О. Ємельянової, І. Запатріної, О. Собкевич.

Серйозними проблемами галузі транспорту є значний знос основних виробничих фондів, зокрема рухомого складу, недостатній обсяг інвестицій, необхідних для оновлення та забезпечення інноваційного розвитку матеріально-технічної бази галузі, обмеженість бюджетного фінансування та амортизаційних відрахувань, недосконалість механізму лізингу, низький рівень використання транзитного потенціалу держави.

За останні роки організація транспортного обслуговування і економічний стан пасажирського транспорту значно погіршилися. Транспортні підприємства не мають чіткого визначення джерел і механізмів фінансування їх діяльності. Розмежування відповідальності за роботу підприємств пасажирського транспорту між центральними і місцевими органами влади, а також різними комітетами і відомствами не узгоджується з організацією роботи транспорту і існуючою системою фінансування.

Інвестиційні процеси, розвиток матеріально-технічної бази транспорту в умовах ринкової економіки вимагають комплексного використання всіх джерел фінансування як власних, так і регіональних. Подальший розвиток пасажирських перевезень на залізницях України неможливий без проведення кардинальних організаційно-економічних реформ. Необхідно активізувати процес перетворення транспортної мережі із підприємств, що знаходяться у власності держави і фінансуються нею, в акціонерні товариства, що діють в умовах економіки з різними формами власності.

Метою дослідження є аналіз, обґрунтування змісту, визначення основних складових організаційно-правового та економічного механізмів формування державної політики України у сфері розвитку транспортної інфраструктури та реалізації механізму державно-приватного партнерства.

Одним із завдань модернізації економіки України є створення сприятливих умов і реальних можливостей для розвитку транспортно-транзитного потенціалу України на засадах інтенсивного розвитку. Активізація використання зовнішніх і внутрішніх інвестиційних ресурсів дозволить пришвидшити структурні трансформації у транспортній галузі і сприятиме реалізації стратегічно важливих проєктів, спрямованих на оновлення транспортної інфраструктури і забезпечення високих стандартів транспортних послуг.

Важливим фінансовим механізмом реформування транспортної галузі України є допомога з боку ЄС, а також іноземних банків і провідних фінансових інституцій, яка здійснюється у формі надання бюджетної підтримки, виділення позик на реалізацію проєктів, спрямованих на модернізацію транспортної галузі України.

Нині допомогу Україні для впровадження структурних трансформацій у сфері транспорту та дорожнього господарства надає Європейський Союз шляхом секторальної бюджетної підтримки за програмою “Підтримка впровадження транспортної стратегії України” на підставі Угоди про фінансування [6]. Загальне фінансування програми становить 65 млн євро і спрямоване на впровадження інституційних реформ у транспортному секторі в Україні, сприяння покращенню розвитку транспортної інфраструктури в країні, приведення законодавства України у відповідність до міжнародних норм і стандартів.

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 та комунальних підприємств, або фізичними особами – підприємцями (приватними

партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами. Застосування механізмів державно-приватного партнерства в Україні передбачає, насамперед, створення відповідних правових та організаційних передумов його реалізації.

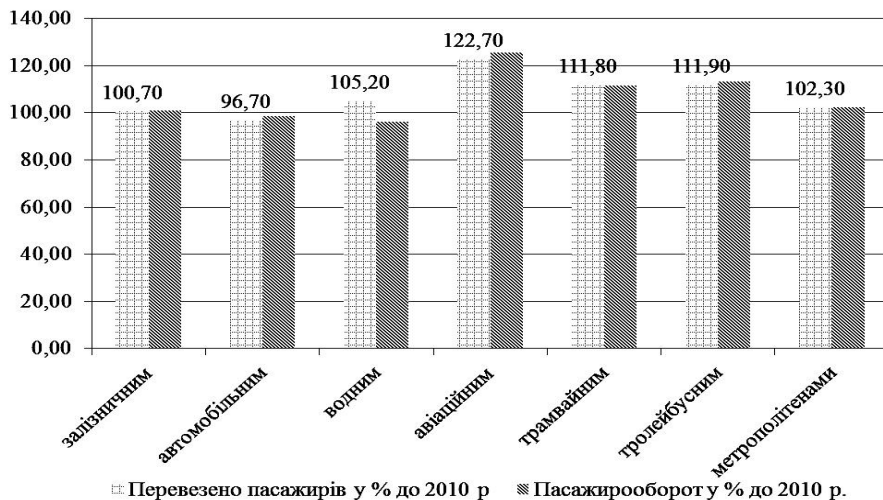


Рис. 1. Динаміка пасажирських перевезень в Україні у 2011 р. (% до 2010 р.)

До ознак державно-приватного партнерства належать:

- забезпечення вищих техніко-економічних показників ефективності діяльності, ніж у разі здійснення такої діяльності державним партнером без залучення приватного партнера;
- довготривалість відносин (від 5 до 50 років);
- передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення державно-приватного партнерства;
- внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства із джерел, не заборонених законодавством [1].

Державний партнер має погодити документацію із землеустрою з відповідними органами державної влади чи органами місцевого самоврядування у передбаченому законодавством порядку, а у випадках, передбачених законом, отримати позитивний висновок державної землепорядної експертизи у порядку, визначеному законом.

У Законі передбачено аналіз ефективності здійснення державно-приватного партнерства та виявлення можливих ризиків, пов'язаних з його реалізацією, проводяться шляхом:

- детального обґрунтування соціально-економічних та екологічних наслідків здійснення державно-приватного партнерства;

- порівняння основних показників реалізації проекту (рентабельності, рівня витрат, якості послуг тощо) із залученням приватного партнера та без такого залучення;
- виявлення видів ризиків здійснення державно-приватного партнерства, їх оцінки та визначення форми управління ризиками, що здійснюється відповідно до методики, затвердженої Кабінетом Міністрів України;

- визначення форми реалізації державно-приватного партнерства.

Державна підтримка здійснення державно-приватного партнерства може надаватися: шляхом надання гарантій державою та гарантій Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування; шляхом фінансування за рахунок коштів державного чи місцевих бюджетів та інших джерел згідно із загальнодержавними та місцевими програмами; в інших формах, які передбачені Законом.

Для іноземних приватних партнерів, які здійснюють в Україні державно-приватне партнерство, встановлюється національний правовий режим інвестиційної та іншої господарської діяльності, крім випадків, передбачених законом та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Мета партнерства держави та приватного бізнесу полягає в тому, щоб використовувати переваги обох форм власності без глибоких соціальних змін і потрясінь. Досвід створення різноманітних форм таких партнерств дає змогу при безумовному збереженні важливіших національних об'єктів у державній власності передавати правомочності власника приватному бізнесу. Це стосується таких функцій, як спорудження, експлуатація, утримання та управління об'єктами виробничої та соціальної інфраструктури.

Інтереси державного і приватного партнера можуть не тільки не співпадати, а й суперечити одні одним. З метою усунення конфліктності сторін, укладанню угоди про партнерство повинні передувати перемовини сторін, які збалансують інтереси та цілі учасників. Держава може запропонувати відповідну компенсацію приватному партнеру у вигляді податкових та інших пільг, надання певних гарантій, у тому числі фінансових.

Дослідження щодо участі приватного бізнесу у транспортній галузі, що проводився за базою даних Світового банку, вирізняє такі типи взаємодії приватного капіталу та держави у проектах державно-приватного партнерства: контракти підяду, концесії; обслуговування, оренда та передача об'єкта; будівництво, обслуговування, експлуатація та передача об'єкта; нові проекти або проекти “з нуля”; будівництво, експлуатація та передача об'єкта; будівництво, володіння та експлуатація об'єкта; приватне будівництво та експлуатація об'єкта; оренда об'єкта; продаж активів [5].

Найбільш поширеним типом є концесії (55 %), найменш поширеним – контракти на управління та оренду (5 %). Активність залучення приватного капіталу для вирішення проблем розвитку транспорту забезпечує й відповідне зростання інвестицій у галузь.

Аналіз досліджень, що проводились Міжнародним валютним фондом, дав змогу систематизувати чинники, що визначають успішність реалізації проектів



державно-приватного партнерства за наступними групами: 1) державні фінансові ресурси; 2) політична ситуація в країні; 3) кон'юнктура ринку; 4) макроекономічні умови в країні; 5) правова система та якість діючих інститутів; 6) минулий досвід державно-приватного партнерства; 7) мотиви участі приватного капіталу у проєктах ДПП [4].

Стратегічно важливу первинну роль відіграє цілеспрямована політика держави щодо стимулювання інвестиційної діяльності та формування відповідного економіко-правового механізму. При цьому використання різних форм та інших інструментів інвестування у сферу модернізації та розбудови інфраструктури ринку транспортних послуг має базуватися на диференційованому підході до суб'єктів, видів і процесів внутрішньодержавного й іноземного інвестування. ДПП є поєднанням базових інтересів приватного і державного секторів, коли на кожну зі сторін покладається виконання властивих функцій (підприємницької та регулятивної відповідно) з метою оптимального вирішення соціально значущих завдань з надання транспортних послуг [3].

Наявна транспортна інфраструктура потребує подальшої модернізації на основі реалізації прийнятих довгострокових державних цільових економічних програм: відповідні розділи Програми економічних реформ на 2010 – 2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна влада”, Транспортної стратегії України на період до 2020 р., Морської доктрини на період до 2035 р., Стратегії розвитку вітчизняної авіаційної промисловості на період до 2020 р., Державної цільової програми реформування залізничного транспорту на 2010 – 2015 рр., інших діючих нормативно-правових актів та розробки і впровадження нових документів перспективного розвитку.

Транспорт як інфраструктурна галузь відіграє суттєву роль у посткризовому розвитку національної економіки, забезпечуючи своєчасні та ефективні вантажні й пасажирські перевезення, сприяючи інтеграції економіки України в європейську та світову економічні системи. Однак існуючий незадовільний стан рухомого складу різних видів транспорту в Україні обумовлює низький рівень використання потенціалу України як транзитної держави.

Модернізація транспортної галузі України має забезпечити її відповідність європейським стандартам як за швидкістю та якістю перевезень вантажів, так і за комфортністю обслуговування пасажирів. Важливу роль при цьому, на думку доповідача, мають відігравати заходи, спрямовані на вирішення проблеми збалансування попиту і пропозицій з надання транспортних послуг, зміцнення міжнародного співробітництва і посилення процесу інтеграції транспортної системи України до європейської та світової транспортних мереж, розвиток державно-приватного партнерства у транспортній галузі.

Вагомою складовою в реалізації потенціалу транспортної інфраструктури є поглиблений розвиток міжнародного співробітництва в цій сфері. Україні належить реформувати транспортну систему та гармонізувати транспортне законодавство із відповідним законодавством Європейського Союзу, щоб повністю використати транзитний потенціал та вигідне географічне розташування країни.

Література:

1. Про державно-приватне партнерство : Закон України № 2404–VI від 1 липня 2010 р. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/12134.html>.
2. Про схвалення Транспортної стратегії України на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2010 р. № 2174-р. / Міністерство палива та енергетики України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2174-2010-p>.
3. Бойко О. В. Державно-приватне партнерство в системі інвестиційних форм розвитку інфраструктури ринку транспортних послуг: зарубіжний і вітчизняний досвід / О. В. Бойко, І. В. Дідовець // Держава та регіони. – 2011. – № 2. – С. 21–28.
4. Бондар Н. М. Світовий досвід приватно-державного партнерства у транспортній галузі / Н. М. Бондар // Ефективна економіка [Електр. наук. фах. вид.]. – Режим доступу : <http://www.economy.nauka.com.ua/index.php?operation=1&iid=241>.
5. Запатріна І. В. Розвиток державної підтримки публічно-приватного партнерства в Україні / І. В. Запатріна // Економіка та прогнозування. – 2011. – № 3 – С. 9–24.
6. Собкевич О. В. Інвестиційні механізми структурних трансформацій у транспортній галузі. Аналітична записка / О. В. Собкевич, О. Ю. Ємельянова // Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/995/>.

*Надішла до редколегії 09.01.2013 р.*

УДК [336.77 : 332.2] (477)

*Н. С. ОРЛОВА, Ю. Л. МОХОВА*

### **УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ІПОТЕЧНОГО КРЕДИТУВАННЯ В УКРАЇНІ**

*Визначено ефективність використання банками іпотечного ресурсного потенціалу, складено рейтинг банків за даним показником для виділення основних напрямків удосконалення системи іпотечного кредитування в Україні.*

**Ключові слова:** іпотека, іпотечне кредитування ефективність, іпотечний ресурсний потенціал, державне регулювання.

*The article defined the efficiency of banks mortgage resources, the rating of banks for this indicator to highlight key areas of improvement of mortgage lending in Ukraine.*

**Key words:** mortgage, mortgage lending, efficiency, a mortgage resource potential, and regulation.

Сучасний розвиток фінансової системи країни вказує на те, що іпотека є важливим рушієм економіки. По-перше, це один із ефективних способів спрямування потужних інвестиційних потоків у найперспективніші її сектори. По-друге, іпотека стимулює розвиток будівництва, будівельної індустрії, аграрного виробництва тощо, які створюють сприятливі умови для розвитку всієї економіки. Розвиток системи іпотечного кредитування дає змогу не лише забезпечити потребу населення в житлі, а й дати імпульс будівельній та суміжним із нею галузям, банківській системі, фондовому ринку. Розвиток іпотечного кредитування забезпечує зниження ризику неповернення кредиту для банків, соціальну стабільність, забезпечуючи населення в житлі, розвиток реального сектора економіки. Іпотека виступає найважливішим механізмом поліпшення інвестиційного клімату, регулювання грошової маси, соціально-економічного прогресу в цілому. Ефективне впровадження державою іпотеки є надзвичайно важливим фактором макроекономічної стабільності.

Розвиток іпотечного кредитування, основні проблеми на іпотечному ринку розглянуті у працях В. Мироненко, Г. Мироненко [4], О. Берегуля [2], Е. Гринько [3], Г. Терещенко, М. Мошкова. Проте проблему недосконалості іпотечного ринку необхідно шукати в політиці самих банків і держави.

Метою статті є розрахунок ефективності використання банками іпотечного ресурсного потенціалу для виділення основних напрямків вдосконалення системи іпотечного кредитування в Україні.

Іпотечне кредитування перебуває в безпосередньому зв'язку і залежності від ресурсного потенціалу економіки. За даними Державної іпотечної установи України станом на 01.09.2012 р. іпотечний ринок має таку характеристику [1]. Кількість банків, що видають кредити на купівлю житла на вторинному і на первинному ринках нерухомості, не змінилася і склала 26 і 18 установ відповідно, а на ринку іпотеки за програмою Державної іпотечної установи діють 12 установ [Там же].

Середня ефективна ставка за кредитами на купівлю нерухомості на первинному ринку у вересні 2012 р. підвищилася на 1,61 процентних пункти (п.п.) до 20,1 % річних, тоді як з початку поточного року значення показника знизилося на 1,12 п.п. При цьому уперше з початку року на ринку спостерігається зміна мінімального значення ефективної ставки: на 0,67 п.п. до рівня 12,92 % річних.

Стосовно структурних характеристик ринку іпотечного кредитування населення, більшість іпотечних позик видані на термін більше 5 років – 82,35 % від портфеля іпотечних кредитів банків або 67,92 млрд грн. Тоді як на період від 1 до 5 років було видано 13,2 % або 10,89 млрд грн кредитів, а на строк до 1 року ще менше – усього 4,45 % портфеля або 3,67 млрд грн (рис. 1).

У серпні 2012 р. портфель іпотечних кредитів, виданих українськими банками населенню, знизився на 1,287 млрд грн або на 1,54 % до 82,48 млрд грн, що на 12,74 млрд грн або 13,38 % менше порівняно з початком поточного року (рис. 2).

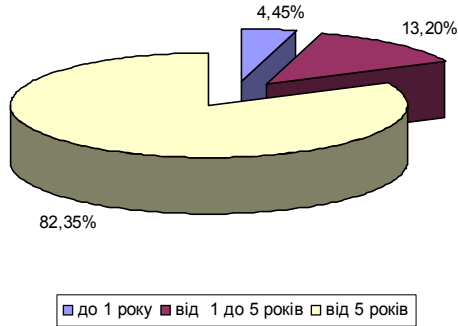


Рис. 1. Структура портфеля іпотечних кредитів населенню залежно від терміну позики за станом на 31.08.2012 р. [1]

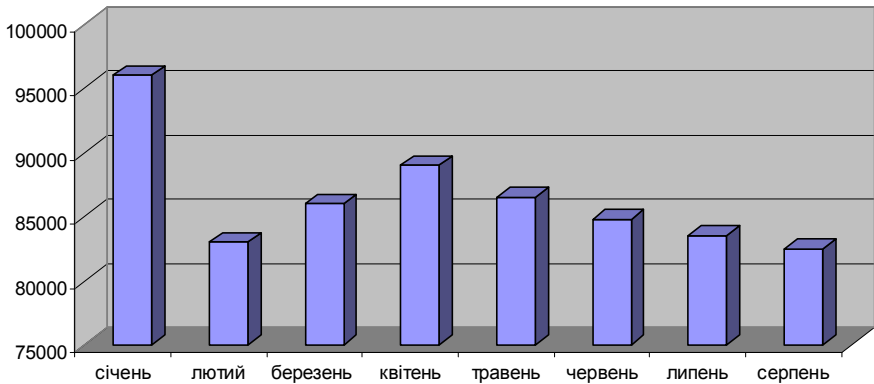


Рис. 2. Динаміка портфеля іпотечних кредитів, наданих банками населенню за період 31.01.2012 р. по 31.08.2012 р., млн грн [1]

Приріст портфеля іпотечних кредитів має негативний характер, темпи падіння високі. Причиною цього є неефективне формування ресурсів у банках. В Україні в умовах відсутності єдиної концепції розвитку іпотечного ринку та формування інвестиційних ресурсів банки просували свої інструменти на ринок на власний розсуд.

Ефективність використання банком іпотечного ресурсного потенціалу:

$$EPI = \frac{P_n - P_e}{PI},$$

де  $P_n$  – ресурсний потенціал банку, сформований з метою фінансування іпотечного кредитування;  $P_e$  – результати діяльності банку на ринку іпотечного кредитування;  $PI$  – ресурсний потенціал банку.

Ресурсним забезпеченням іпотечного кредитування є власний капітал банку, залучені кошти. Розраховучи ефективність використання іпотечного ресурсного потенціалу банків-лідерів за обсягом кредитного портфелю та лідерів на іпотечному ринку за даними Державної іпотечної установи (а саме: Ощадбанк, Альфа-Банку, ПАО КБ “Приватбанк”, ВТБ Банк, “Фінанси та кредит”, Кредитпромбанк, АТ Банк “Меркурій”, Банк “Діамант”), результати ефективності використання іпотечного ресурсного потенціалу можна представити на рис. 3.

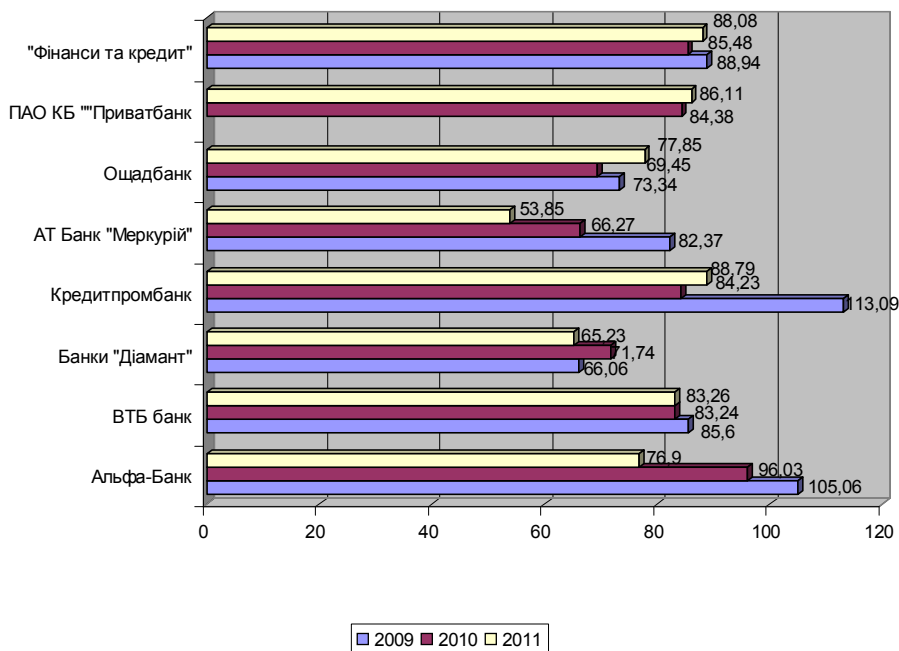


Рис. 3. Ефективність використання іпотечного ресурсного потенціалу банків, %

На основі наведених даних складений рейтинг банків щодо ефективності використання іпотечного ресурсного потенціалу, який наведено в таблиці.

Таким чином, у 2009 р. серед банків, що досліджуються, максимальна ефективність використання іпотечного ресурсного потенціалу спостерігається в Кредитпромбанку, мінімальна – банку “Діамант”. У 2010 р. максимальна ефективність використання іпотечного ресурсного потенціалу спостерігається в Альфа-Банку, мінімальна – АТ Банк “Меркурій”. У 2011 р. максимальна ефективність використання іпотечного ресурсного потенціалу спостерігається в Кредитпромбанку, мінімальна – АТ Банк “Меркурій”. Кредитпромбанк підтверджує свої лідируючі позиції на іпотечному ринку.

Ефективність використання іпотечного ресурсного потенціалу

2009 р.		2010 р.		2011 р.	
Рейтинг	Банк	Рейтинг	Банк	Рейтинг	Банк
1	Кредитпромбанк	1	«Альфа-Банк»	1	Кредитпромбанк
2	Альфа-Банк	2	«Фінанси та кредит»	2	«Фінанси та кредит»
3	«Фінанси та кредит»	3	ПАО КБ «Приватбанк»	3	ПАО КБ Приватбанк
4	ВТБ Банк	4	Кредитпромбанк	4	ВТБ Банк
5	АТ КБ «Меркурій»	5	ВТБ Банк	5	Ощадбанк
6	Ощадбанк	6	Банк «Діамант»	6	Альфа-банк
7	Банк «Діамант»	7	Ощадбанк	7	Банк «Діамант»
8		8	Банк «Меркурій»	8	АТ Банк «Меркурій»

Важливою умовою для підвищення ефективності використання іпотечного ресурсного потенціалу є не тільки вдосконалення банківської стратегії, але й державного регулювання іпотечного кредитування.

Лише після того, як “запрацює” механізм іпотечного кредитування, зокрема належна нормативна база, банківська система країни зміцнюватиметься. До позитивних наслідків можна віднести: збільшення грошового мультиплікатора та пропозиції грошей в економіці, розширення можливості рефінансування комерційних банків Національним банком за рахунок використання іпотечних цінних паперів, диверсифікація ризиків між усіма учасниками іпотечного ринку, збільшення попиту та пропозиції іпотечних кредитів, можливість реалізації банком іпотечних цінних паперів.

Збільшення монетизації економіки та посилення міцності фінансової системи країни сприятимуть зменшенню вартості кредитних ресурсів, що стимулюватиме зростання кредитного ринку.

Іпотечний ринок відіграє важливу роль у розвитку економіки, тому що він сприяє капіталізації ресурсів, об’єднуючи фінансовий ринок з ринком нерухомості. Його розвиток залежить від загального макроекономічного стану та структури законодавчого забезпечення в державі.

Розрахунок ефективності використання банками іпотечного ресурсного потенціалу показав, що найбільш ефективним у цьому напрямку є робота Кредитпромбанку. Показники ПАТ “ВТБ Банк”, ПАТ “Альфа-Банк”, Акціонерного банку “Діамант”, ПАТ “Кредитпромбанк”, Банку “Меркурій”, ПАТ “Державний ощадний банк”, ПАО КБ “Приватбанк”, ПАО Банк “Фінанси та кредит” не на високому рівні, тому постає необхідність втручання держави як гаранта стабільності фінансової системи країни.

Основними напрямками вдосконалення іпотечного кредитування є забезпечення нормативно-правових умов для розвитку іпотечного кредитування, створення уніфікованої системи рефінансування іпотечних кредитів, удосконалення системи державної реєстрації прав на нерухоме майно і операцій з ним шляхом створення інформаційної системи статистичних даних про ситуацію на житловому ринку, бюджетне сприяння підвищенню рівня доступності житла і іпотечних кредитів для населення, розвиток нових ринкових інститутів і механізмів, що формують інфраструктуру іпотечного кредитування (страхування іпотечних житлових кредитів, бюро кредитних історій, небанківські кредитні організації, що здійснюють кредитні операції за поданням іпотечних кредитів на придбання житла, та інші), з метою розвитку вторинного іпотечного ринку стимулювати діяльність інституціональних інвесторів, для чого встановити нормативи формування резервів страхових компаній і пенсійних фондів іпотечними облигаціями, емітованими Державною іпотечною установою.

Розвиток іпотечного кредитування неможливий без належної участі держави в системі кредитних відносин. Удосконалення механізму державного регулювання іпотечного кредитування підвищить ефективність використання банками іпотечного ресурсного потенціалу та створить умови для стабілізації економіки та збільшення попиту на іпотечне кредитування.

#### Література:

1. Аналитический отчет о рынке ипотечных кредитов для физических лиц в банках Украины за сентябрь 2012 года // Аналитика. Державна іпотечна установа. – Режим доступу : <http://ipoteka.gov.ua/analitika>.
2. *Берегуля О.* Можливості вирішення проблем розвитку іпотечного кредитування в Україні / О. Берегуля / Іпотека. Фінансовий ринок. Вісник НБУ. – 2011. – № 9. – С. 40–43.
3. *Гринько Е. Л.* Ресурсное обеспечение банковского ипотечного жилищного кредитования : монографія / Е. Л. Гринько. – Севастополь : СевНТУ. – 2006. – С. 180–194.
4. *Мироненко В.* Перспективи розвитку національної системи іпотечного кредитування з урахуванням зарубіжного досвіду / В. Мироненко, Г. Мироненко // Дослідження. Фінансовий ринок. Вісник НБУ. – 2011. – № 5. – С. 38–41.
5. Фінансово-банківська система України у європейському вимірі : зб. ст. – К. : Козаки, 2002. – 224 с.

*Надійшла до редколегії 19.11.2012 р.*

Г. П. ПАСЕМКО

## ГЕНЕЗА І ЕВОЛЮЦІЯ ІНСТИТУТУ ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛЮ ТА ЙОГО ВПЛИВ НА АГРАРНІ ВІДНОСИНИ

*Досліджено генезу та еволюцію інституту власності на землю. Визначено взаємозв'язок еволюції інституту власності на землю та розвитку аграрних відносин.*

**Ключові слова:** власність, інститут власності на землю, теорії власності, аграрні відносини.

*The genesis and evolution the institution of land ownership. Correlation of the evolution of institution property in land and the development of agrarian relations.*

**Key words:** property, institute land ownership, property rights theory, agrarian relations.

Власність на землю була і залишається основою всієї системи аграрних відносин, і від того, яким чином вирішуються питання відносин власності на землю, залежить весь економічний фундамент аграрного устрою. У загальному вигляді власність як економічна категорія являє собою суспільні відносини, що виникають з приводу присвоєння предметів природи, матеріальних і духовних благ, створених у процесі праці в межах певної форми суспільного способу виробництва [6, с. 237]. Наведена трактовка сутності власності вказує, що глибинним джерелом її виникнення є праця. Зв'язок між власністю та працею був помічений ще давніми мислителями, і в цьому немає нічого дивного, оскільки людина для власного виживання вимушена була перетворювати об'єкти природи на необхідні їй речі, які належали тому, хто їх виробив.

Помічена залежність між працею і власністю пізніше була покладена в основу трудової теорії, засновником якої був Дж. Локк [9]. Для розуміння сутності власності важливо також акцентувати увагу на її правовому аспекті – присвоєння виникає за визнання природного права людини володіти, користуватися та розпоряджатися речами, виготовленими у процесі праці, в якій би формі ми його не розглядали: індивідуальній, колективній чи суспільній. Право власності, таким чином, забезпечувало людині економічну та юридичну свободу, і завдяки цьому приватна власність мала значний позитивний вплив на розвиток суспільства, що визнають представники різних економічних шкіл [3; 9; 10; 12].

Але якщо відносно власності, виникнення якої пов'язане з процесом праці, сформувалася більш-менш одностайна точка зору, то відносно власності, яка виникла унаслідок відчуження об'єктів природи, до цих пір точиться запекла суперечка. Особливо це стосується власності на землю, яка розглядається як суспільні



відносини, які визначають приналежність земельної ділянки тій чи іншій особі (групі осіб). Основною відмінністю земельної власності від усіх інших видів є спосіб присвоєння. Якщо власність на матеріальні речі, виготовлені людиною, виникла внаслідок визнання суспільством її природного права володіти результатами своєї праці, то власність на землю завжди була пов'язана із захопленням людиною певної частини території. Ця характерна особливість виникнення земельної власності не залишалася поза увагою дослідників. "Історія свідчить, що присвоєння природних ресурсів за всіх часів відбувається двома основними способами: чи освоєнням територій, вільних від присутності людей, чи насильницьким захопленням земель, що раніше вже були освоєні або захоплені іншими людьми" [5, с. 29]. Незважаючи на значний науковий інтерес до окресленої предметної галузі, в Україні поки що не сформовано цілісної концепції відносно ринку землі, що актуалізує необхідність проведення наукових досліджень у цьому напрямі.

Мета статті полягає в дослідженні генези та еволюції інституту власності на землю та його впливу на розвиток аграрних відносин.

Уже сам генезис земельної власності криє в собі суперечності, що є основою виникнення економічних протиріч не лише в аграрній сфері, а й у суспільстві взагалі і, набуваючи нових форм, існують до цього часу. Перш за все, необхідно звернути увагу, що в контексті аграрних відносин присвоєння земельної ділянки здійснюється з метою її продуктивного використання, причому це використання має на меті виробництво абсолютно необхідних життєвих благ, у першу чергу продуктів харчування. Таким чином, власник земельної ділянки отримує економічну свободу, а всі інші, хто не володіє землею, потрапляють в економічну залежність, оскільки вони вимушені якимось чином отримувати від землевласника необхідні для існування життєві блага. Унаслідок цього земельна власність має більш потужний вплив на економічну структуру суспільства через розподільчі відносини: спочатку суспільство ділиться на землевласників і тих, хто не володіє землею, а потім ще раз на цій же основі (основі земельної власності), на тих, хто володіє продуктами використання землі і тих, хто таких продуктів позбавлений, а отже, вимушений вступати у відносини із землевласниками з приводу їх отримання.

Відносини власності на землю уособлюють у собі два типи відносин: 1) відносини привласнення (присвоєння) земельної ділянки; 2) відносини використання (володіння). Саме відносини володіння є визначальними у розвитку аграрних відносин, оскільки обумовлюють способи поєднання землі, праці і капіталу, матеріально-технічну основу виробництва, розподіл праці, технологічну та економічну інтеграцію тощо.

Усі теорії власності, вихідною позицією яких є генезис власності, відображають більшою мірою її філософські та історичні аспекти. Зокрема, П. Георгієвський пояснює походження власності насамперед інстинктом самозбереження. Оскільки окремо взята людина слабка, вона для успішності виживання об'єднується з іншими собі подібними, але в межах цієї спільноти

прикладає індивідуальну працю для створення благ і у такий спосіб з'являється поняття права приватної, особистої власності на справу рук окремої людини [2].

Західноєвропейські філософи І. Фіхте, Ф. Шталь виводили право приватної власності з особистості людини, якій необхідне панування над речами для прояву себе. Питання виникнення приватної власності і її розподілу залишилися поза увагою цих теоретиків, а разом із цим і той факт, що більшість людей у суспільстві не мають тієї власності, яка необхідна для прояву господарської особистості [17; 18].

Відповідно до теорії захоплення (*Res nullus primo occupanti*), представником якої, зокрема, є Г. Гроцій, походження права приватної власності пояснюється захопленням нічийних речей у ході історичного розвитку [4]. Як і іншими теоріями, не розглядаються питання подальшого використання захоплених ділянок, а також повністю ігнорується той факт, що первісні людські спільноти не мали приватної власності на землю.

Спільну власність на землю описував Вергілій, який зазначав, що поля зовсім не знали влади. “Навіть знаком відзначати або межею відокремлювати ниви не потрібно було. Все спільно здобували” [14, с. 68]. Теза про усупільнення власності на землю і зараз є надзвичайно поширеною, незважаючи на потужність інституту приватної власності.

Чисто зовнішнім поясненням існуючого права приватної власності обмежується легальна теорія (Т. Гоббс, Ш. Л. Монтеск'є), відповідно до якої державна влада, визнаючи цю форму власності доцільною, санкціонує й охороняє її [3; 12]. Ця теорія виправдує будь-яку форму власності, а не тільки приватну, якщо її встановила держава. Але більш цікавими, з точки зору пояснення еволюції аграрних відносин, є теорії, в яких розглядаються економічні аспекти володіння землею.

Сучасні теорії пояснюють право власності як продукт історичного розвитку суспільства, яке набуває певної форми в певних конкретно-історичних умовах і зберігається до тих пір, поки не змінюються суспільні умови. Найбільш відомою із них є теорія “суспільного добробуту”: “Якщо ми дозволяємо окремим особистостям заволодівати незайнятим багатством, якщо ми визнаємо певні права людини на те, що вважається продуктом її праці, якщо ми зводимо у форму закону елементи приватної власності, – то у всіх цих випадках суспільство цілком виразно допускає ці права тому, що ясно усвідомлює, що вони сприяють загальному добробуту...” [7].

Економічний зміст відносин власності вказує на існування тісного зв'язку між способом організації виробництва і формою власності, проти чого немає заперечень. Проте в сучасній вітчизняній літературі існують різні точки зору на характер причинно-наслідкового зв'язку між феноменом земельної власності та відносинами, що складаються з приводу використання землі як засобу виробництва. Наприклад, А. Третяк вважає, що саме спосіб виробництва є причиною виникнення певної форми власності [16]. “Зв'язок форм власності і способів виробництва (способів господарювання), – пише він, – та обумовленість перших другими завжди була очевидною істиною для творчої мислячих науковців” [Там же, с. 25].

Та все ж більш поширеною є думка, що саме форма власності є детермінантою відносно виробничих відносин [3; 8; 9; 10]. У “Капіталі” К. Маркс зазначає, що основу докапіталістичного дрібного виробництва в землеробстві складала приватна власність селянина на його засіб виробництва – землю [10]. Але такий спосіб виробництва, на його думку, передбачає парцеляцію земельних ділянок, виключає їх концентрацію, а отже, гальмує подальший розвиток продуктивних сил у сільському господарстві. Заміна дрібнобуржуазного способу виробництва капіталістичним була пов’язана із переходом від приватної власності безпосереднього виробника до капіталістичної приватної власності: “Приватна власність, добута працею власника, заснована ...на зрощуванні окремого незалежного робітника з його знаряддями та засобами праці, витісняється капіталістичною приватною власністю, яка покоїться на експлуатації чужої, але формально вільної робочої сили” [11, с. 772].

У роботі “Нові господарські течії в селянському житті” В. І. Ленін показує, що саме майнове розшарування селян обумовлює якісну зміну виробничих відносин в аграрній сфері. “Визнаючи глибокий економічний розбрат у сучасному селянстві, ми не можемо вже обмежитися одним лише розподілом селян на декілька прошарків за ступенем майнового забезпечення. Такий розподіл був би достатнім, якби все вищесказане різноманіття зводилося до різниці кількісної. Але це не так. Якщо в одній частині селян метою землеволодіння є комерційна вигода і результатом – великий грошовий дохід, а в іншій – землеробство не забезпечує навіть необхідні потреби сім’ї, якщо вищі групи селян засновують своє покращене господарство на зубожінні нижчих, якщо заможне селянство значною мірою користується найманою працею, а бідне вимушене продавати свою робочу силу, – то це вже, без сумніву, якісна різниця...” [8, с. 35].

Досліджуючи економічне походження власності на землю, В. Другак зазначає: “...перш ніж почати виробництво продуктів для обміну, людина спершу має придбати необхідні ресурси. А придбати їх вона може не інакше, як захопивши...” [5, с. 30].

Покласти край протиставленню вищенаведених точок зору доцільно, навівши висловлювання І. Буздалова, яке ми підтримуємо: “Пусті балачки про те, що головне не у власності на землю. ..., а в тих чи інших економічних чинниках, в цінах та інших елементах господарського механізму, свідчать про те, що науковий аналіз проблеми поставлено з ніг на голову. Безперечно, ці елементи є важливими, але похідними від економічної основи суспільства – відносин власності” [1, с. 27].

Визначальним у розумінні сутності власності є поняття “присвоєння”, тобто відокремлення частини якогось майна людиною (групою людей) і ставлення до нього як до свого, визнання його своєю приналежністю. Тому суспільні відносини, що виникають з приводу визнання приналежності земельної ділянки тій чи іншій особі (групі осіб), і складають зміст економічної категорії “земельна власність”.

Сучасна теорія аграрних відносин більшою мірою торкається не проблем земельної власності як такої, а проблеми, яка стосується вибору форми її

втілення. До сьогоднішнього дня питання про те, якій формі власності – приватній (як різновиду – колективній) чи суспільній (як різновиду – державній) – віддати перевагу залишається відкритим. Остаточне розв’язання цієї проблеми унеможливується цілим рядом наведених нижче обставин.

1. Історичні традиції присвоєння земельних ділянок. У багатьох азійських і африканських країнах земля належала верховному правителю і лише значно пізніше почала передаватися різними способами у приватну власність.

На території сучасних країн Західної Європи землі захоплювалися у результаті ведення воєнних дій, а потім розподілялися між переможцями. У Росії форма земельної власності визначалася умовами заселення і там, де для освоєння території потрібною була колективна (артільна) робота, – виникала общинна власність, там, де такої потреби не було, – з’являлася відокремлена власність, яка, проте, також мала общинний характер.

Історичні умови виникнення земельної власності в Україні були ще більш різноманітними, оскільки її землі в сучасних кордонах протягом багатьох століть належали різним державам: Польщі, Австро-Угорській та Російській імперіям, пізніше входили до складу Радянського Союзу. Тому для України характерними були і азійський, і європейський типи формування земельної власності.

2. Швидкість розвитку капіталістичних відносин у землеробстві, який характеризувався, за словами К. Маркса, “перетворенням індивідуальних і розрізнених засобів виробництва в суспільно концентровані” [11, с. 771]. У країнах Західної Європи ці процеси відбувалися набагато швидше, ніж у інших частинах світу, тому класична приватна власність на землю сформувалася у перше чергу на європейському континенті. Але навіть там можна зустріти архетип аграрного виробництва, притаманний докапіталістичній формі організації економіки, – натуральне господарство. Ще більш характерним натуральне господарство є для сільського господарства африканських і значної частини азійських країн. В українському аграрному секторі економіки цей архетип завжди був присутній у вигляді особистого підсобного господарства.

3. Соціокультурні особливості суспільства, зокрема яскраво виражений індивідуалізм поведінки економічного суб’єкта в європейському просторі, більшою мірою вплинули на формування формального права (у т.ч. й права власності), ніж станovo-політичні умовності діяльності, що існували в інших країнах (соціогрупові, кастові обмеження щодо придбання власності).

4. Розповсюдження та прийняття соціалістичних ідей, спрямованих на ліквідацію приватної власності, існування якої породжувало експлуатацію людини людиною.

Радикальний (революційний) перехід від індивідуального до суспільного (колективного) в Радянському Союзі, до складу якого входила Україна, мав унеможливити ситуацію, за якої землевласник експлуатував би найманого працівника, використовуючи його працю.

5. Темпи та рівень індустріалізації сільського господарства. Вищі швидкість та інтенсивність процесу індустріалізації в аграрній сфері європейських країн є

закономірним наслідком існування ліберальної ідеології, яка ґрунтувалася на визнанні найширшої свободи підприємництва. Закони ринку сприяли концентрації земельної власності в руках більш ефективних господарств, які не могли б її обробляти без відповідних засобів виробництва. Концентрація земельної власності й індустріалізація галузі є процесами взаємозалежними і взаємообумовленими: землевласник розширює власність лише в тому випадку, коли він має у своєму розпорядженні засоби для обробітку землі; у свою чергу, концентрація власності та зростання масштабів виробництва дають змогу більше коштів спрямовувати на науково-технічне забезпечення.

6. Державна політика, яка створювала відповідні умови для реалізації права власності на землю, керуючись при цьому національними інтересами, прагненням до соціальної стабілізації, екологічними імперативами тощо. Показовим є те, що сучасна державна політика в земельній сфері багатьох європейських країн є більш жорсткою в порівнянні з державною політикою, що чиниться в Україні. Рівень свободи землевласника в нашій країні провокує всездозволеність, яка наближається до свавілля, тоді як у багатьох країнах світу вже усвідомлено, що земля насправді є національним багатством, розмір якого з розрахунку на одну особу скорочується, а тому існування держави напряму пов'язане не стільки з ефективним, скільки з раціональним використанням земельних ресурсів.

Ретроспективний аналіз розвитку приватної власності дозволяє констатувати, що протягом тривалого часу людство не знало іншої приватної власності, крім тої, котра поширювалася на рухомість або на будинки, оскільки ці предмети вважалися продуктом індивідуальної праці. Так, Г. Спенсер зазначає, що в давньоєврейській мові немає терміна для позначення земельної власності саме тому, що ідея власності спочатку не стосувалася нерухомого майна, а пов'язувалася тільки з володінням невільниками й худобою [15].

У процесі розвитку земельної власності можна виокремити декілька послідовних стадій, обумовлених способом життя людей.

1. Земельна власність не могла бути створеною в суспільстві, що живе полюванням або у вівчарських племенах, які ведуть кочовий спосіб життя. Земельна власність зароджується разом із зародженням землеробства. Але вона виникає не відразу, по-перше, тому, що землі ще вдосталь і тому ніхто не відчуває потреби відмежовувати собі окремі ділянки, а по-друге, тому, що способи обробітку землі перебувають ще в зародковому стані, а тому виникає потреба у періодичній зміні виснажених земельних ділянок новими, що не сприяє їх закріпленню за певними особами чи групами осіб. Земля обробляється якщо і не всією спільнотою, то, принаймні, за таких умов, що всім байдуже, хто на ній працює, бо земельні території належать всьому суспільству або, точніше, роду чи племені. Виробник при цьому є власником тільки благ, отриманих у результаті ведення землеробства.

2. Розвиток землеробства, завдяки вдосконаленню знарядь праці, сприяє поширенню осідлого способу життя. У той же час зростає щільність населення, а отже, і потреба в продуктах харчування. Це обумовлює потребу в підвищенні продуктивності хліборобської діяльності, що забезпечується природним

відбором більш придатних до землеробства людей і закріпленням за ними певних земельних ділянок.

Але в цей період володіння земельними ділянками, по-перше, має тимчасовий характер, а по-друге, періодично відбувається перерозподіл землі між людьми внаслідок воєнних конфліктів, міграції населення, високої смертності тощо. Земля, хоча і продовжує вважатися суспільною власністю, на певний час розподіляється між усіма главами родин: у більш ранні періоди – лише на рік, тобто на час, потрібний для завершення повного циклу землеробських робіт, а в подальшому, в міру вдосконалення способів обробітку землі і збільшення часу, потрібного для завершення усіх необхідних робіт, – на більш тривалі періоди. Це родові риси общинної форми власності на землю. У Росії, наприклад земля належала всім домовласникам села, тобто громаді, яка і розподіляла її між своїми членами, звичайно через кожні три роки (строки переділу були різними в різних громадах).

3. Із часом ці періодичні перерозподіли зникають із господарської практики: ті, хто добре обробляв землю, неохоче погоджуються на операцію, яка періодично віднімає в них засіб для отримання продукту на користь громади. Таким чином, формуються умови для виникнення сімейної власності, кожна родина остаточно залишає за собою земельну ділянку. Але при цьому ще зарано вести мову про приватну власність, оскільки право володіння землею не передбачає існування права розпорядження нею: глава родини не може ні продати, ні подарувати землю, ні розпорядитися нею на випадок своєї смерті, тому що земля все ще вважається загальним надбанням, а не особистою власністю [13].

4. Процес розвитку земельної власності суттєво обумовлювався існуванням явища, яке відіграло велику роль у розвитку людства – це завоювання. Мабуть, важко знайти такий куточок землі, який би коли-небудь не був відібраний силою в його населення і привласнений загарбниками. Але ці останні саме тому, що вони були загарбниками й володарями, не мали звички піклуватися про обробіток землі. Визнавши за собою просто законну власність (*dominium eminens*), вони залишали скороному населенню право володіння землею у вигляді лену.

Ленні умови ведення землеробства певною мірою були наближені до умов приватної власності, але усе ж таки вони залишалися обтяженими накладеними на селянина зобов'язаннями, обмеженнями, заборонами, економічними стягненнями у вигляді оброку тощо. Саме ця система власності протягом багатьох століть була базисом суспільної й політичної організації Європи в період феодалізму.

5. Занепад феодальних відносин у землеробстві, пов'язаний із концентрацією земель у руках тих, хто на ній не працює, й формування на цій основі ринкової форми організації економіки створили основу для остаточного становлення права приватної власності на землю з усіма привілеями, що містяться у цьому праві. Але приватна власність на землю ще не ідентична власності на рухоме майно: вона відрізняється від неї численними рисами, які проявляються в більших або менших обмеженнях права відчуження й придбання. У цей час існують значні формальності при передачі права власності на землю, а угоди відчуження обкладено високим митом.

6. Прирівняння права власності на землю до права власності на рухоме майно, тобто надання землевласникові можливості не лише володіти земельною ділянкою, а й розпоряджатися нею, було останнім кроком у становленні інституту приватної власності XIX ст. По суті справи, земля стає власністю, яка набуває риси рухомого майна – вона може передаватися від одного власника до іншого. Єдиною кардинальною відмінністю земельної власності, у порівнянні з власністю на рухоме майно, залишається її територіальна незмінність, тому в процесі економічного обігу землі рух здійснюють землевласники у напрямі до земельної ділянки, а не навпаки.

Право розпоряджатися земельною власністю вперше було введено в землеробській системі Австралії, створення якої тісно пов'язано з ім'ям Торренса [13]. Система земельної власності Торренса, містила у собі два важливі елементи: 1) реєстр, в якому для кожної земельної ділянки була відведена окрема сторінка, на якій було вміщено план і опис цієї власності, викладена вся її історія, починаючи з того дня, коли вона стала приватною власністю; 2) цінний папір, іноді навіть фотографічне відтворення сторінки реєстру, що вручалось власникові й замінювала нерухомість (землю); власник міг цей папір, як нерухомість, закласти, поступитися ним тощо. Мета цієї системи, як заявляв її автор, звільнити земельну власність від усіх пут, що обмежували доступ до неї [Там же].

Отже, земельна власність поступово виділяється з первісної спільності майна й набуває форми вільної приватної власності, стаючи все більше подібною до власності на рухоме майно. Цей процес здійснювався паралельно з розвитком землеробства й загальним розвитком цивілізації.

Оскільки основу аграрних відносин складають відносини власності на землю, еволюція останніх не могла не вплинути на зміну характеру аграрних відносин, який залежить від того, яким чином залучаються до економічного процесу в аграрній сфері основні фактори виробництва, що можуть знаходитись у власності різних суб'єктів цих відносин. Ми свідомо не торкаємось в межах даного аналізу причин, особливостей і наслідків процесу поділу праці, лише констатуємо, що він із самого початку вміщує у собі поділ умов і знарядь праці, сприяючи тим самим подрібненню накопиченого майна між різними власниками [16].

Вивчення генезису власності на землю дозволяє виявити одну характерну відмінність земельної власності від усіх інших її видів – це спосіб присвоєння, який пов'язаний із захопленням території з метою подальшого використання земельної ділянки для виробництва життєвих благ. Отже, відносини власності уособлюють в собі два типи відносин: відносини привласнення (присвоєння) і відносини використання (володіння). Відносини володіння обумовлюють способи поєднання факторів виробництва, матеріально-технічну основу виробництва, розподіл праці тощо і тому є визначальними в розвитку аграрних відносин.

Еволюція відносин власності на землю вплинула на зміну характеру аграрних відносин, який обумовлюється способом залучення до економічного процесу основних факторів виробництва, які можуть знаходитись у власності різних суб'єктів цих відносин. Таким чином, характер земельних відносин у процесі їх

еволюції змінювався в напрямі від суспільного до приватного і знову до суспільного, а разом із цим змінювалися і типи аграрних відносин.

Література:

1. *Буздалов И. Н.* Аграрные отношения: теория, историческая практика, перспективы развития / И. Н. Буздалов. – М. : Наука, 1993. – 270 с.
2. *Георгиевский П. И.* Политическая экономия / П. Георгиевский. – СПб. : Тип. Морск. мин-ва, 1904. – Т. 1. – 321 с.
3. *Гоббс Т.* Избранные сочинения / Т. Гоббс ; [пер. А. Гутермана]. – М. ; Л. : Госиздат, 1926. – 276 с.
4. *Гроций Г.* Энциклопедический словарь : в 43-х т. / Изд. Ф. Брокгауза, И. Е. Ефрона. – СПб., 1898. – Т. 18. – С. 779–780.
5. *Другак В.* Економічне походження власності на землю / В. Другак // Землевпорядний вісник. – 2008. – № 5. – С. 28–30.
6. *Економічна енциклопедія : у 3-х т. / редкол. : С. В. Мочерний (відпов. ред.) та ін. – К. : Академія, 2000. – Т. 1. – 864 с.*
7. *Зелигман Эд.* Основы политической экономии / Эд. Зелигман ; [пер. В. Твердохлебова, М. Булагова]. – СПб. : Тип. т-ва “Общественная польза”, 1908. – 579 с.
8. *Ленин В. И.* Новые хозяйственные движения в крестьянской жизни / В. И. Ленин // Полное собрание сочинений : изд. 5-е. – М. : Политиздат, 1979. – Т. 1. – 662 с.
9. *Локк Дж.* Избранные философские произведения : в 2 т. / Дж. Локк. – М. : Соцэкгиз. – 1960. – 532 с.
10. *Маркс К.* Капітал. Критика політичної економії / К. Маркс. – К. : Держполітвидав., 1952. – Т. III. – 926 с.
11. *Маркс К.* Сочинения / К. Маркс, Ф. Энгельс. – М. : Госполитиздат, 1960. – Т. 23. – 907 с.
12. *Монтескье Ш. Л.* Избранные произведения / Ш. Л. Монтескье. – М. : Госполитиздат, 1955. – 800 с.
13. *Пасемко Г. П.* Еволюція державного регулювання відносин власності на землю / Г. П. Пасемко // Держава та регіони. – 2008. – № 1. – С. 167–172. – (Серія “Державне управління”).
14. *Публий В. М.* Сельские поэмы. Букомки. Георгики / В. М. Публий ; [пер. С. Шервического]. – М. – Л. : Akademia, 1933. – 167 с.
15. *Спенсер Г.* Сочинения : полные переводы / под общ. ред. Рубакина. – К. ; СПб. ; Х., 1899. – 544 с.
16. *Третьяк А.* Закон формування економічних відносин власності на землю / А. Третьяк // Землевпорядний вісник. – 2008. – № 5. – С. 24–27.
17. *Фихте И. Г.* Избранные сочинения / пер. под ред. Е. Трубецкого. – М. : Т-во тип. А. И. Мамотова, 1916. – Т. 1. – 521 с.
18. *Шталь Ф. Ю.* Энциклопедический словарь : в 43 т. / Изд-во Ф. Брокгауза, И. Е. Ефрона. – С. Пб., 1903. – Т. 78. – С. 867–868.

*Надійшла до редколегії 07.02.2013 р.*



## ІНСТРУМЕНТИ СТИМУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ ТА РОЗВИТКУ

*Досліджено типи інноваційних моделей розвитку економіки. Визначено основні чинники економічного розвитку. З'ясовано чинники залучення приватних інвестицій у розвиток економіки зарубіжних країн, а також те, що найбільш придатною в умовах трансформації економіки України є комбінована стратегія стимулювання економічного зростання та розвитку.*

**Ключові слова:** стратегія стимулювання економічного зростання, інвестиційний попит, внутрішній збут продукції, інструменти та важелі бюджетної політики.

*In the article the types of innovative models of economic development. The main factors of economic development. The factors of attracting private investment in economic development abroad. Most suitable in terms of transformation of the economy of Ukraine is combined strategy to stimulate economic growth and development.*

**Key words:** strategy to stimulate economic growth, investment demand, internal marketing, tools and instruments of fiscal policy.

Сучасна держава, окрім виконання своїх безпосередніх владних і соціальних функцій, несе відповідальність за ефективне функціонування всього комплексу відносин ринкової економіки країни. Тому засобами бюджетно-податкової політики здійснюється стимулювання та регулювання економічного розвитку, формування структури ринку факторів виробництва, товарів і послуг. Отже, державний бюджет розглядається не лише як кошторис надходжень і витрат, а насамперед як засіб забезпечення макроекономічного збалансування та економічного зростання, фінансовий план, який, серед іншого, передбачає відтворення умов для власного фінансування в довгостроковому періоді. Інакше кажучи, бюджетні ресурси повинні розглядатися як невід'ємна частина системи суспільного відтворення.

Особливо гостро стоїть проблема регулювання інвестиційної діяльності в країнах з перехідною економікою у зв'язку з обмеженістю фінансових ресурсів, нецільовим їх використанням, організаційними негараздами.

Мета статті – розкрити теоретико-методологічні засади фінансово-бюджетної політики економічного розвитку.

Зростання виробництва неможливе без оновлення засобів праці, нарощування темпів інвестицій в усі сфери діяльності незалежно від форми власності за обов'язкового впливу держави на даний процес. Ступінь цього впливу згідно з економічною теорією може визначатися за двома протилежними

підходами. Перший характеризується активними заходами – держава бере на себе основні функції інвестора в частині забезпечення фінансовими, матеріально-технічними ресурсами, їх цільового використання, координації діяльності, а також розподіл та подальше використання доходів від інвестицій. За другим підходом інвесторам надається свобода інвестиційної діяльності – вибору галузей економіки та підприємств, умов інвестування та отримання доходів. Державний вплив у цьому випадку забезпечується економічними засобами – макроекономічними регуляторами (податками, кредитними ставками, амортизаційними відрахуваннями, а також певними обмеженнями та навіть субсидіями).

Ефективність інвестиційного розвитку в умовах високих технологій визначальною мірою залежить не тільки від успішної діяльності науки, а й від плідної співпраці, взаємодії, державної координації науки і виробництва, формування колективної системи створення і використання знань, інтелектуального капіталу. Інноваційний тип розвитку розширеного відтворення передбачає поряд з постійним оновленням технічного забезпечення виробництва також розширене відтворення високоінтелектуального наукового потенціалу та висококваліфікованої робочої сили. Такий характер відтворення зумовлює підвищення продуктивності праці, зростання обсягів випуску товарів і послуг, ВВП, підвищення конкурентоспроможності економіки, тобто формує інноваційну модель економічного зростання на основі активного використання знань (табл. 1).

Таблиця 1

Типи інноваційних моделей розвитку економіки

<i>Країни</i>	<i>Тип моделі</i>	<i>Характерні риси моделі</i>
США, Великобританія, Франція	Реалізація великомасштабних цільових проєктів	Координує усі стадії розробки та впровадження науково-виробничого циклу
ФРН, Швеція, Швейцарія	Розширене використання нововведень	Сприяння інноваціям, раціоналізація структури економіки
Японія, Південна Корея	Стимулювання нововведень на базі розвитку інноваційної інфраструктури	Координація діяльності науки і техніки, формування сприйняття виробництвом досягнень НТП

Деталізація характерних ознак моделей зумовила вирізнення науковцями й інших моделей інноваційного розвитку: активної дифузії інновацій, державної підтримки інноваційних форм, загального інноваційного середовища, міжгалузевих науково-технічних комплексів, світового співробітництва, моделі країн СНД.

Підводячи підсумок дослідженням теорії і методології, організації державного регулювання інвестиційної діяльності, формування інвестиційної привабливості країн для іноземних інвесторів, слід відзначити загальні тенденції та стан цього процесу в економічно розвинутих країнах. Інноваційна політика цих країн, отримані й закріплені в подальшому інноваційні зрушення сприяли переходу до формування

постіндустріального суспільства, що розпочалося в середині минулого століття на основі використання досягнень НТП, високих темпів економічного зростання, розвитку та використання інтелектуального потенціалу. Уряди зазначених країн вдало використали наукові розробки, забезпечили їх впровадження, а бізнесові структури вміло зреагували на необхідність технологічних змін, участь у процесах досягнення загальнодержавних цілей – конкурентоспроможності економіки на внутрішньому і зовнішньому ринках, зростання власного і державного доходу, отримання переваг, вирішення основних економічних проблем (що виробляти, як виробляти, для кого виробляти), забезпечення ефективності, справедливості, сприяння макроекономічній стабільності та зростанню.

Глобалізаційні процеси нині охопили практично всі країни світу. Залежно від ступеня розвитку і динаміки інноваційної сфери, науки, наукомістких виробництв визначаються можливості стійкого економічного зростання та встановлюються межі між багатими і бідними, розвинутими і відсталими країнами. Світовий обсяг ринку продукції і послуг високих технологій щорічно складає понад 3 трлн дол. США, який більш ніж на 30 % формують США, майже на 30 % – Японія, частка України на цьому ринку дорівнює близько 1 – 1,5 %. Досвід розвинутих країн світу свідчить, що в структурі інновацій майже 60 % становлять ті інновації, що забезпечують прорив випуску товарів і послуг, як правило, на світовому ринку або належать до значних технологічних досягнень [1, с. 6].

Основними чинниками економічного розвитку слід визнати досконалість інвестиційної політики та ефективність використання інвестицій. Для цього в розвинутих країнах створена розширена система пільг і стимулів інвестиційної діяльності. Значного поширення набув податковий кредит шляхом зниження оподаткованого прибутку на суму інвестицій для придбання нової техніки і технологій, що забезпечує прискорене оновлення виробничого апарату.

Заслужують на увагу використовувані державою методи непрямого впливу на інвестиційну діяльність: дешеве кредитування, податкове регулювання, амортизаційна політика, роздержавлення і приватизація, державний лізинг, ліцензування і квотування, антимонопольне регулювання, стандартизація, що реалізується державними інститутами на правах учасника інвестиційного процесу.

Для підтримки і розвитку національного виробництва, експорту національних товарів, перешкоджання вивозу капіталу та залучення іноземного капіталу держави широко використовують політику протекціонізму – запровадження високих митних ставок на імпортні товари, податків на іноземні інвестиції, обмеження або заборону на ввезення окремих товарів.

Розвинуті держави грошово-кредитним регулюванням залежно від стану економіки здійснюють кредитну експансію (в період економічного спаду) або кредитну рестрикцію (для стримування інвестиційної активності). Також використовуються засоби на фондовому ринку, регулювання норми обов'язкових або мінімальних резервів.

Пряма підтримка державою високого рівня та інтенсивності інвестиційних процесів за кордоном вважається вирішальною умовою активізації розвитку, структурної перебудови, що дає конкретні результати, забезпечує стабільні темпи економічного зростання. Наочно це простежується на прикладі країн Америки, Південно-Східної Азії, Європи, в яких розроблено національну інвестиційну політику, визначено головні пріоритети розвитку та запроваджено пряме кредитування національної економіки. Зазначені принципіальні умови активізації розвитку були обов'язковими для всіх країн незалежно від високих темпів зростання (Японія, Корея, Китай) чи дещо нижчих (Філіппіни, Індія, Пакистан). Прикладом може слугувати Японія, де за минуле десятиліття було розроблено і реалізовано шість великих проектів стимулювання прискорення розвитку економіки, передусім у суспільному секторі. Основою фінансових ресурсів були кошти на державні і муніципальні капіталовкладення та урядові кредити. Виділені кошти в 1995 р. у сумі 135 млрд дол США були безвідсотковими зі скороченням облікової ставки, з різними пільгами, різними формами підтримки інвестиційних проектів. Критеріями для прийняття рішення про централізовану і пряму державну підтримку виступили орієнтація проектів на стимулювання зростання внутрішнього попиту, сприяння структурним реформам національної економіки, залучення іноземних інвестицій, розвиток інноваційних технологій.

Важливим чинником залучення приватних інвестицій у розвиток економіки зарубіжних країн була відсутність високого рівня інфляції. У цілому для формування сприятливого інвестиційного середовища необхідний комплекс умов – соціально-політична стабільність, декриміналізація ділового життя, раціональна система державного регулювання економіки, обґрунтована податкова політика.

Інвестиційно-інноваційний процес – складна система взаємодії державної економічної політики, фундаментальних досліджень, дослідно-конструкторських і експериментальних робіт, виробництв, розгалуженої мережі економічних зв'язків та іноземного капіталу; до цього процесу активно залучається держава, її кредитно-фінансові установи, інвестиційно-інноваційні компанії та фірми, всілякі фонди, діяльність яких координується інституціональними та ринковими засобами [4, с. 276].

Наукові результати дослідження досвіду регулювання інвестиційної діяльності в країнах сучасного ринкового господарства, формування інвестиційної привабливості економіки дають можливість стверджувати, що основою цього процесу є визначення пріоритетів вкладання інвестицій у галузі, напрями розвитку, що можуть забезпечити розширене відтворення капіталу, найскорішу віддачу, підвищення життєвого рівня народу.

Кількість завдань, які вирішуються урядами у процесі регулювання економіки, визначаються як загальними закономірностями функціонування сучасних ринкових систем, так і конкретними суспільними потребами та умовами певної країни. Стосовно сучасної України в цьому аспекті можна виокремити три узагальнені завдання:

- 1) забезпечення стійкого економічного зростання як основи підвищення добробуту і соціального розвитку населення;
- 2) ефективне перетворення економічної системи країни з метою підвищення результативності та гнучкості її інститутів;
- 3) захист національних інтересів у зовнішньоекономічних відносинах.

У цьому контексті визначальним є те, що трансформаційний процес в Україні, незважаючи на її офіційний статус країни з ринковою економікою, не можна вважати повністю завершеним, адже економіка не досягла рівня передкризового розвитку та більшість фундаментальних перетворень не набула ринкового характеру (наприклад, не розвинуті ринкова та фінансова інфраструктури, ринкові механізми переливу капіталу). Тому перелічені завдання державного регулювання доволі тісно переплітаються довкола стрижневої проблеми – стратегії і тактики перетворення (трансформації) економічної системи країни. В Україні економічне зростання є першочерговою умовою подальшого розвитку. Отже, парадигма регулювання економіки зміщується в напрямі саме стимулювання зростання.

Для вирішення окреслених завдань необхідна цілісна загальнонаціональна економічна політика, формування і реалізація якої потребує: конструювання і вдосконалення державних інститутів, що впливають на економічні інтереси суб'єктів господарювання; використання адекватних інструментів для стимулювання розвитку в особливо значущих для суспільства напрямках. Сучасність диктує вимоги до такої політики – це інноваційна орієнтація, яка потребує значної уваги до заходів державної підтримки у сфері науки, освіти, інноваційного підприємництва. У процесі просування до практично повної відкритості економіки України глобальному світові особливої ваги набувають і зовнішньоекономічні аспекти державного регулювання [3, с. 145].

Відображаючи конкретну спрямованість бюджетних відносин на вирішення економічних і соціальних завдань на певному етапі розвитку держави, через бюджетний механізм здійснюється практична реалізація бюджетної політики в державі з використанням низки важелів та інструментів.

Спираючись на бюджетну політику уряду та норми бюджетно-податкового права, бюджетний механізм забезпечує реалізацію тактичних завдань і стратегії соціально-економічного розвитку країни. Бюджетний механізм у цілому – це сукупність форм, методів, важелів та інструментів використання державного бюджету для впливу на соціальний та економічний розвиток.

Важіль тут розглядається як засіб впливу, яким можна сприяти розвитку чого-небудь, підсилити діяльність кого-, чого-небудь. Таким чином, важелі є підтримуючими та підсилюючими елементами в конструкції бюджетного механізму та виконують важливу функцію – надають дії фінансовим інструментам, підсилюють, коригують і регулюють їхню силу й інтенсивність.

Як впливає із тлумачення поняття “важіль”, важелі бюджетної політики нерозривно пов'язані з бюджетними інструментами та без них втрачають сенс. Учені виокремлюють різні види важелів залежно від мети дослідження: стимули,

санкції, норми, нормативи, умови і порядок формування доходів, нагромаджень, фондів, умови і принципи фінансування і кредитування.

Важливим є те, що конструкцію бюджетного механізму, яка приводиться в дію шляхом установлення кількісних параметрів кожного його елемента, тобто визначення ставок і норм, обсягу фінансових ресурсів, рівня витрат тощо, можна змінити, адже кількісні параметри та різноманітні способи їх визначення є найбільш мобільною частиною механізму. Тому важелі бюджетної політики підлягають відносно швидкому коригуванню. Унаслідок здатності важелів чітко реагувати на зміни умов і завдань, які стоять перед суспільством, на особливості поточних обставин в економіці і соціальній сфері країни, виникає можливість оперативного коригування важелів і вільного маніпулювання ними, що може призвести до неоднозначних результатів. У зв'язку з цим при підготовці нових заходів стимулювання економічного зростання необхідно здійснювати аналіз потенційних вигід і можливих негативних наслідків використання інструментів і важелів бюджетної політики.

Інструменти бюджетної політики відносять до фінансових інструментів. Вони впливають на процес мобілізації коштів до бюджету та напрямки і форми бюджетних видатків, які або створюються з метою регулювання певних процесів, або містять у собі відповідну регулюючу дію. Інакше кажучи, інструменти бюджетної політики впливають на економічні процеси країни: політику податкових доходів уряду (податкові інструменти), політику видатків уряду (бюджетні трансферти і видатки). Водночас їх дієвість залежить від таких чинників: обсягів відповідних грошових потоків, напрямів їх руху та відповідного механізму функціонування фінансових інструментів, враховуючи набір важелів. Таким чином, регулюючі дії фінансових інструментів мають кількісні (обсяг грошового потоку) і якісні (дієвість, реальність фінансового інструменту) обмеження чи стимули, комбінуючи які та застосовуючи певні важелі бюджетної політики, держава може стимулювати економічне зростання.

У бюджетній практиці використовуються різноманітні інструменти регулювання (здійснення державних інвестицій, реалізація державних цільових програм, субсидування та дотування суб'єктів господарювання, окремих територій, формування і розподіл державних замовлень, державні закупівлі) та відповідні важелі (стимули, санкції та ін.) [6, с. 78].

Фінансові важелі бюджетної політики (ставки податків, процентні ставки, штрафні санкції, система стимулів учасників бюджетних відносин у досягненні конкретних суспільно корисних результатів, які переважно є кількісно визначеними) мають правове закріплення.

Наукою доведено, що бюджетна та податкова політика держави можуть впливати як на сукупний попит, так і на сукупну пропозицію (випуск). Даний аспект впливу має довгострокові наслідки. На практиці процес мультиплікації видатків держави (тобто багатократне розширення виробництва, ініційоване початковою зміною витрат) здійснюється впродовж тривалого часу і належить

скоріше до середньострокового, ніж до короткострокового періоду економічної динаміки, оскільки пов'язаний з цілою низкою циклів розширення виробництва у відповідь на збільшення сукупного попиту.

У зазначеному аспекті можна вести мову як про короткострокові, так і про довгострокові наслідки податкового стимулювання інвестицій з позиції як зростання інвестиційної складової сукупного попиту, так і розширення сукупної пропозиції (обсягів випуску), що є результатом збільшення запасу капіталу в економіці. Зазначені наслідки нерозривно пов'язані між собою.

Бюджетний механізм як компонент загального фінансового механізму, де формуються певні “правила гри” на макрорівні, існує не ізольовано, а в межах чинних законів, правил тощо. Ці закони і правила створюються в державі та формують економічний режим, який включає елементи державного законодавства, визначає сфери пільгового оподаткування, тобто створює юридичну та інституціональну базу бюджетного механізму. Суб'єкти економічної діяльності будь-якої форми власності і форми господарювання, організації виробництва змушені підкорятися цим правилам. Якщо є суперечності взаємодії, то виникає певна форма протесту проти неефективної державної політики, реальними проявами якої є згорання діяльності, переведення її у тінюву або вивезення (“втеча”) капіталу за кордон. Отже, у загальному розумінні бюджетний механізм є інструментом приведення бюджетної системи у відповідність до зовнішнього середовища, що постійно змінюється, через застосування певних форм і методів бюджетного регулювання. У цьому аспекті він має адаптивний характер.

Тобто необхідне створення ефективних норм і правил (обмежень), які б уможливили стримування свавілля влади та боротьбу з корупцією. Це потребує розвитку ефективних форм суспільного контролю за функціонуванням як державних і місцевих органів управління, так і приватного сектора економіки.

У вузькому розумінні фіскальна політика як активна складова бюджетної політики розглядається як політика регулювання рівня економічної активності шляхом зміни державних видатків і оподаткування. Фіскальна політика є елементом стабілізаційної політики в аспекті підтримки доходу (випуску) на рівні, близькому до потенційного в країні (максимально можливого за даних умов) через стимулювання сукупного попиту. Розгляд цього питання фокусує увагу на необхідності дещо ширшого аналізу врахування довгострокових наслідків фіскальної політики в межах більш загальної проблеми – співвідношення динаміки ролі державних видатків у ВВП і темпів економічного зростання [7, с. 7].

Впливаючи на величину сукупного попиту, держава коригує рівноважний обсяг доходу (випуску) в економіці в короткостроковому періоді.

Фіскальна політика в широкому розумінні включає заходи щодо зміни державних видатків  $G$  податків  $T$ , трансфертів приватному сектору  $F$ , платежів з державного боргу  $N$ , спрямованих на зміну обсягів випуску з метою досягнення повної зайнятості, внутрішньої і зовнішньої рівноваги, збалансованого та неінфляційного зростання. Перелічені заходи фіскальної політики призводять до зміни стану державного бюджету, що може бути представлено формулою:

$$BD = G + N + F - T, \quad \text{де } BD - \text{бюджетний дефіцит.}$$

Інструментами фінансової політики найчастіше виступають державні видатки, закупівлі, податки, трансферти. Фінансова політика значною мірою визначається діями законодавчої і виконавчої гілок влади, тому залежить від політичного клімату в країні. У коротко- і довгостроковому періодах фінансова політика спрямована перш за все на макроекономічну стабілізацію. Це досягається шляхом впливу заходів бюджетної політики на регулювання сукупного попиту. Динаміка попиту у свою чергу стимулює зміни рівня доходу (обсягу випуску) в економіці.

Напрямок змін в економіці залежить від використання одного з двох типів бюджетної політики: стимулюючої (експансіоністської); стримуючої (рестриктивної).

Характер процесу впливу на економіку визначається використанням одного з двох таких типів бюджетної політики: дискреційної, недискреційної.

Дискреційною є політика, яка передбачає використання урядом заходів впливу відповідно до кожного конкретного випадку. Недискреційною є політика, за якої уряд чітко дотримується вже вироблених норм і правил. До недискреційної політики відносять дію так званих вбудованих або автоматичних, стабілізаторів, які згладжують коливання в економіці. До них належать державні трансферти (допомога по безробіттю, малозабезпеченим сім'ям), пропорційне і прогресивне оподаткування та ін. Недискреційна політика є політикою твердих правил, тоді як дискреційна асоціюється з максимально можливою свободою дій політиків у кожному конкретному випадку. Відмінність між цими двома видами політики доволі умовна. Дискреційну політику часто розглядають як особливий випадок правил, відповідно до яких поточні заходи політики не можуть бути обмеженням для майбутніх кроків тих, хто приймає рішення [8, с. 458].

Слід ураховувати, що одні й ті ж заходи фінансової політики можуть мати різні наслідки в короткостроковому і довгостроковому періодах. Наприклад, у короткостроковому періоді зміни в податковій системі матимуть вплив саме на сукупний попит, тоді як у довгостроковому періоді можуть вплинути на сукупну пропозицію.

У короткостроковому періоді зниження податків, рівно як і зростання державних видатків, як правило, спрямоване на стабілізацію економіки, що переживає спад, і розраховано на доволі швидке зростання сукупного попиту. Які елементи попиту більшою мірою (споживчі витрати, інвестиції, чистий експорт) будуть задоволені і, відповідно, якою буде структура обсягу випуску, залежить від того, які види податків будуть знижуватися і як зміниться структура державних видатків. Так, зниження податку на доходи фізичних осіб прямо впливає на споживчі витрати, а наприклад, інвестиційні субсидії чи виведення з-під оподаткування прибутку, який використовується на фінансування інвестицій, може спричинити, за інших незмінних умов, зростання інвестиційних витрат.



Суттєве значення може мати тривалість періодів, упродовж яких будуть діяти нові податкові ставки, здійснюватися в нових обсягах чи за іншої структури державні видатки, оскільки це впливає на формування відповідних очікувань економічних агентів і визначає їхню поведінку стосовно змін споживчих та інвестиційних витрат.

Якщо доходи економічних агентів унаслідок зміни автономних видатків (державних закупівель, інвестицій приватного сектора) змінилися, але економічні агенти не знають точно, чи є ця зміна сталою, постійною (довгостроковою) чи тимчасовою (короткостроковою), то їхня поведінка певним чином буде змінюватися, коригуватися. Відсутність знань стосовно стабільності змін, найімовірніше, не призведе до істотних змін економічними агентами обсягу їх споживання, внаслідок чого мультиплікативне розширення доходу буде лише тимчасовим. І лише в майбутньому, коли економічні агенти остаточно скоригують свою поведінку, усвідомивши, що зміни їхнього доходу мають сталий, постійний характер, відбудеться остаточно зміна обсягу випуску в економіці.

Таким чином, в умовах невизначеності очікувань економічних агентів одноразова зміна автономних витрат чи зміна податків повільно впливає на обсяги споживання і випуску. За умови впевненості споживачів у постійності зміни видатків чи податків, тобто у стабільності бюджетної політики держави в широкому розумінні, споживання реагувало б на ці зміни відразу відповідно до довгострокової схильності до споживання. Як наслідок, вступав би в дію довгостроковий мультиплікатор витрат, отже, і рівень доходу в економіці змінювався б більшою мірою.

Таким чином, ефективність бюджетної політики значно залежить від того, як формуються очікування економічних агентів і чи приділяють політики належну увагу процесу формування цих очікувань.

Слід зважати на те, що інструменти бюджетної політики діють не відразу, а через певний проміжок часу. Внутрішній лаг бюджетної політики більш тривалий, ніж грошово-кредитної, адже рішення щодо їх застосування чи зміни приймається на основі затвердження відповідного закону парламентом. Водночас він пом'якшується дією автоматичних стабілізаторів.

Таким чином, інструменти бюджетної політики повинні мати дві спрямованості – економічну і соціальну – і можуть використовуватися для регулювання економічного зростання.

Податкові пільги, які надаються суб'єктам економічних відносин, передбачають повне або часткове звільнення від оподаткування для спрямування економічної діяльності в необхідному (пріоритетному) для суспільства напрямі, тобто пільга виконує функцію каталізатора економічного зростання (пільги для розвитку). Соціальне спрямування пільг також передбачає повне або часткове звільнення від оподаткування суб'єктів економічних відносин, але воно виконує іншу функцію – соціального захисту (пільги для захисту). Таке умовне розмежування пільг має на меті їх упорядкування [5, с. 96].

Надмірне оподаткування та використання пільг переважно для захисту пригнічує економічне зростання та розвиток, а в умовах незрілості інституційного середовища деформує принцип рівномірності оподаткування. Інша крайність – зростання пільг переважно для розвитку підвищує інвестиційний попит, водночас може згорнути трудову активність і сприяти погіршенню соціальних процесів.

Таким чином, ефективна бюджетна політика має використовувати бюджетний механізм для гармонійного впливу на економічні та соціальні процеси. Перекоси в той чи інший бік неминуче призведуть до розбалансування системи державного регулювання та негативно вплинуть на стан суспільства.

Пільгові кредити (інвестиційний податковий кредит) є каталізаторами концентрації капіталу на пріоритетних напрямках розвитку (сприяють проведенню структурної політики). Також широко використовуються заохочувальні стимули – надання державних гарантій часткового (щоб не послаблювати стимули приватних інвесторів до ефективного використання власних ресурсів) страхування ризиків (на стадії наукових та дослідних розробок).

Вплив бюджетної політики на економічне зростання підпорядкований соціально-економічній політиці, її цілям і завданням. Це означає, що бюджетна стратегія повинна реалізувати цілі загальнонаціональної стратегії соціально-економічного розвитку, використовуючи широкий арсенал засобів бюджетного механізму.

Реалії економіки України одним із першочергових загальнонаціональних пріоритетів визначають структурну перебудову економіки відповідно до світових тенденцій та розвитку технологій з формуванням у кінцевому підсумку адекватного ринкового середовища, а також фінансове забезпечення інноваційного розвитку національної економіки і створення в Україні ринку інноваційних продуктів та послуг.

В Україні не всі зазначені важелі можуть бути використані. Для розширення інструментального впливу бюджетної політики стимулювання економічного зростання переважно інтенсивного типу необхідно удосконалити нормативно-правову базу їх застосування.

Шляхом перерозподілу ВВП і валового національного доходу держава акумулює кошти в бюджеті для забезпечення розвитку країни. Бюджетна політика держави з урахуванням стратегії розвитку країни й поточного стану економіки може передбачати різні рівні перерозподілу ВВП, централізації фінансових ресурсів у бюджетній системі, пріоритетність бюджетного фінансування певних галузей та інвестиційних проектів. Державний бюджет у транзитивній економіці є головним інструментом забезпечення економічного зростання, фінансовим планом, який передбачає відтворення умов для власного фінансування у довгостроковому періоді. При цьому бюджетні ресурси мають розглядатися як невід’ємна частина загальних інвестиційних ресурсів усієї системи суспільного відтворення. Частка інвестицій в основний капітал, що здійснювалися за рахунок державного бюджету, в 2004 р. становила 9,97 млрд грн, тобто 11,2 % усіх капітальних інвестицій за джерелами фінансування. Порівняно з 2003 р. вона

зросла у 1,6 раза, а з 2002 р. – у 2,5 рази, проте залишається недостатньою для активізації інвестиційних процесів. Частка бюджетних інвестицій України в загальному обсязі інвестицій у 2005 р. становила 8 %, що не дає змоги державі активно долучатися до реалізації стратегічних завдань розвитку. Таку ж частку державних інвестицій мають Вірменія і Киргизстан, ще менше Азербайджан – 4 %. Для порівняння: у Російській Федерації держава інвестує 19 % обсягу загальних інвестицій, у Білорусі – 25 % [2, с. 98].

Доволі перспективним з позиції підвищення ефективності бюджетного інвестування може бути формування бюджету розвитку, кошти якого призначаються лише на інвестиційні цілі. Серед основних принципів формування і функціонування бюджету розвитку в Україні слід зазначити необхідність формування Фонду на середньострокову перспективу із щорічним коригуванням відповідно до державного бюджету та його функціонування на основі строкості, платності й повернення бюджетних коштів, залучених до інвестиційних проєктів. Відбір інвестиційних проєктів для фінансування за рахунок бюджету розвитку здійснюється на конкурсній основі з урахуванням суспільних інтересів. Джерелами формування бюджету розвитку мають бути кошти, одержані від приватизації державної власності, внутрішні й зовнішні запозичення на цілі інвестування, частина доходів від корпоративних прав держави. Особливу увагу слід приділяти напрямам вкладання коштів бюджету розвитку. Залежно від цього бюджет розвитку може виступати одночасно і інструментом, і важелем активізації інвестиційної та інноваційної діяльності.

Учені стверджують, що разом із кількісним економічним зростанням повинно відбутись і якісне підвищення ефективності виробництва, проте сьогодні спостерігається неадекватна світовим тенденціям інтеграція економіки України до глобалізованої економічної системи, коли за надбання економіки знань Україна розраховується доходами, отриманими від природної ренти, і таким чином потрапляє у технологічну залежність від високорозвинутих країн.

Сучасні держави демонструють досить високу інвестиційну активність. На зламі століть частка державних інвестицій коливалася у межах 4 % ВВП, причому в США вона була на рівні 3,2 – 3,6 %, у країнах ЄС – 2,3 – 4,4 %, в Японії – 7,1 – 8,7 %. У нових індустріальних країнах Азії державні інвестиції становили близько 6,1 – 7 % ВВП. В Україні державні інвестиції у 2002 р. сягали 2,3 % ВВП, у 2005 р. – лише 1,96 % ВВП. Видаткова частина зведеного бюджету за останні роки поступово зменшується: у 2000 р. вона становила 28,3 % ВВП, що перевищило лише відповідний показник Ірландії (27,7 %), та наближалася до показника США (29,3 %). В інших розвинутих країнах цей показник коливався від 36,5 % у країнах ОЄРС, до 46,7 % в Італії, 48,8 % в Австрії, 51,2 % у Франції.

Таким чином, державний бюджет потребує переорієнтації видаткової частини в інвестиційному напрямку. Проблема полягає в переорієнтації та перерозподілі бюджетних видатків, пошуку пріоритетних напрямів найефективнішого їх вкладення та стимулюванні позабюджетних джерел інвестиційної активності.

Найбільш придатною в умовах трансформації економіки України є комбінована стратегія стимулювання економічного зростання та розвитку. Вона

полягає в поєднанні активізації внутрішнього інвестиційного попиту, підвищенні внутрішнього збуту продукції українських товаровиробників з розширенням експортної активності, пошуком ніш такої експансії.

Крім того, слід розширити застосування інструментів і важелів впливу держави на стримування односторонньої експортної орієнтації розвитку, за якої експортний сектор перетворюється на відносно сприятливий “оазис” конкурентоздатної національної економіки, що включає: автономні, самодостатні сировинні сектори, простір розширення яких знаходиться за межами національної економіки; наукові розробки, що реалізуються за кордоном; окремі відособлені переробні підприємства. Перекося та негативні наслідки такого розвитку в умовах зміни кон’юнктури світових сировинних ринків наочно демонструє сучасна економіка України.

Інструменти та важелі бюджетної політики мають бути спрямовані на перерозподіл ресурсів у потенційно перспективні напрями та стимулювання інвестицій у пов’язані з ними галузі. Акцент має робитися на партнерстві (у широкому розумінні) держави і бізнесу, на пошуку і реалізації взаємовигідних варіантів розвитку національної економіки, тобто на узгодженні інтересів держави, бізнесу і домогосподарств.

#### Література:

1. *Абалкин Л.* Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики / Л. Абалкин // Вопросы экономики. – 1997. – № 6. – С. 4–12.
2. *Балацкий Е. В.* Анализ влияния налоговой нагрузки на экономический рост с помощью производственно-институциональных функций / Е. В. Балацкий // Проблемы прогнозирования. – 2003. – № 2. – С. 88–105.
3. *Білорус О. Г.* Глобалізація і національна стратегія / О. Г. Білорус. – К. : ВО “Батьківщина” 2001. – 300 с.
4. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : монографія / відп. ред. проф. Н. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 448 с.
5. *Кудряшов В. П.* Податкове стимулювання та його інструменти / В. П. Кудряшов // Наукові праці НДФІ. – 2004. – № 6. – С. 96.
6. *Мельник В. М.* Оподаткування: наукове обґрунтування та організація процесу : монографія / В. М. Мельник. – К. : Комп’ютерпрес, 2006. – 277 с.
7. *Соколовська А. М.* Теоретичні засади визначення податкового навантаження та рівня оподаткування економіки / А. М. Соколовська // Економіка України. – 2006. – № 7. – С. 4–12.
8. *Чухно А. А.* Твори : у 3 т. / А. А. Чухно / НАН України ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка ; Наук.-дослід. фін. ін-т при М-ві фін. України. –  
Т. 1 : Становлення і розвиток ринкової економіки. – К., 2006. – 592 с.  
Т. 2 : Інформаційна постіндустріальна економіка: теорія і практика. – К., 2006. – 512 с.  
Т. 3: Становлення еволюційної парадигми економічної теорії. – К., 2007. – 712 с.

*Надійшла до редколегії 17.01.2013 р.*

Г. В. ВЕРЕЩАГІНА, В. В. КАБЛУЧКО

## ВПЛИВ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИХ ОСНОВ НА РОЗВИТОК ПРОЦЕСІВ ОНОВЛЕННЯ ПРОДУКЦІЇ

*Проаналізовано вплив інституціональних основ на розвиток процесів оновлення продукції, а саме впровадження інновацій на промислових підприємствах України, а також нормативно-правові джерела.*

**Ключові поняття:** продукція, інновації, інноваційне законодавство, інноваційний розвиток, інноваційна активність регіонів.

*The influence of the institutional foundations of the development process of updating products, namely innovation in industrial enterprises of Ukraine and normative-legal source.*

**Key words:** products, innovation, innovative legislation, innovative development, innovation activity regions.

Інтенсивність інноваційної діяльності сьогодні багато в чому впливає на рівень економічного розвитку: у глобальній економічній конкуренції виграють країни, що забезпечують сприятливі умови для інноваційної діяльності.

Тому досить зрозумілим є той факт, що потрібно зорієнтувати діяльність підприємств і України на інноваційний напрямок. Вигадувати щось досить радикальне не потрібно, адже у світі вже існують приклади їхнього розроблення, впровадження та використання. У середині ХХ ст. для вирішення нових грандіозних завдань довелося створити систему управління інноваціями. Використання процесу оновлення продукції є невід’ємною складовою діяльності підприємств, котрі прагнуть закріпити свої позиції на ринку та продовжувати свою діяльність тривалий термін.

Науковим підґрунтям представлених у статті результатів є праці відомих учених-науковців: В. Пономаренко, В. Гусев, І. Кукурудза, А. Скрипник та інші. Проте проблема законодавчого регулювання та вплив інституціональних основ на процес оновлення продукції є досить актуальною та потребує постійного дослідження, адже законопроекти постійно змінюються.

Мета статті – висвітлення основних проблем впливу інституціональних основ на розвиток процесів оновлення продукції підприємств України.

В Україні на фоні загального зниження рівнів показників інноваційної діяльності відмічається більш стрімке зниження показників оновлення продукції (табл. 1).

З точки зору зазначених авторів, можна зробити припущення, що регрес цих показників може обумовлюватись недостатнім рівнем фінансування та економічного стимулювання науково-технічної та інноваційної діяльності з боку держави.

Таблиця 1

Упровадження інновацій на промислових підприємствах України

<i>Рік</i>	<i>Питома вага підприємств, що впроваджують інновації, %</i>	<i>Впроваджено нових технологічних процесів</i>	<i>у т.ч. маловідходні, ресурсо-зберігаючі</i>	<i>Освоєно виробництво нових видів продукції, найменувань</i>	<i>з них нові види техніки</i>	<i>Питома вага реалізованої готової продукції в обсязі промисловості, %</i>
2000	14,8	1403,0	430,0	15323,0	631,0	
2001	14,3	1421,0	469,0	19484,0	610,0	6,8
2002	14,6	1142,0	430,0	22847,0	520,0	7,0
2003	11,5	1482,0	606,0	7416,0	710,0	5,6
2004	10,0	1727,0	645,0	3978,0	769,0	5,8
2005	8,2	1808,0	690,0	3152,0	657,0	6,5
2006	10,0	1145,0	424,0	2408,0	786,0	6,7
2007	11,5	1419,0	634,0	2526,0	881,0	6,7
2008	10,8	1647,0	680,0	2446,0	758,0	5,9
2009	10,7	1893,0	753,0	2685,0	641,0	4,8
2010	11,5	2043,0	479,0	2408,0	663,0	4,3

В інших країнах держава бере на себе від 5 до 50 % національних наукових витрат. Згідно із Законом України “Про наукову і науково-технічну діяльність” обсяги бюджетного фінансування науки повинні становити не менш ніж 1,7 % ВВП [5]. Однак з кожним роком питома вага бюджетних асигнувань на наукові дослідження значно знижується [Там же]. Так у 2002 р. витрати на фундаментальні дослідження становили 424,9 млн грн, а питома вага обсягу виконаних наукових і науково-технічних робіт у ВВП становив – 1,11 %, у 2003 р. відповідно 491,2 млн грн та 1,24 %, у 2004 р. 629,7 млн грн та 1,19 %, 2005 р. 902,1 млн грн та 1,09 %, 2006 р. 1141,0 млн грн та 0,98 %, 2007 р. 1504,0 млн грн та 0,93 %, в 2008 р. 1927,4 млн грн та 0,90 % [9]. Вищенаведені цифри свідчать про збільшення фінансових відрахувань, але це пов’язано з підняттям цін на витрати при розробці інновації, а відсоток виконаних наукових і науково-технічних робіт у ВВП з кожним роком падає.

За даними Європейської статистичної організації [10], проблема оновлення продукції підприємства розглядається в багатьох країнах світу. Тенденції їх розвитку здебільшого співпадають, проте є і відмінності. Але слід зазначити, що кількість підприємств, котрі займають оновлення, невпинно зростає.

## Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

Зокрема, питома вага організацій, котрі займаються інноваціями, представлена на рис. 1 [10]. Слід зазначити, що Україна посідає одне з провідних місць у даному рейтингу, а це говорить про її достатньо високий рівень інноваційної активності.

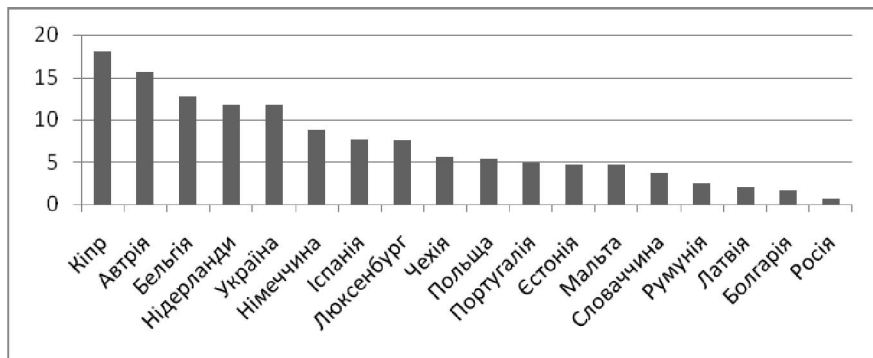


Рис. 1. Питома вага організацій, котрі займаються інноваціями

Було розглянуто питому вагу витрат на дослідження та розробку в загальному обсязі витрат підприємства (рис. 2) [10]. Слід відмітити певну залежність між витратами та кількістю інноваційних підприємств. Можна сказати, що зі збільшенням кількості інноваційних підприємств у різних країнах світу зростають витрати на інновації.

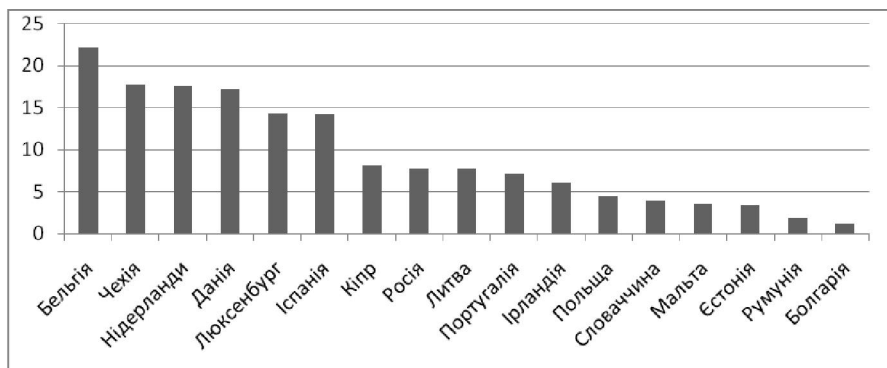


Рис. 2. Питома вага витрат в загальних витратах на технологічні інновації

Виробництву нових або значно покращених інноваційних товарів, робіт і послуг, зокрема нових для ринку, найбільше уваги приділяють підприємства

Мальти та Словаччини. Питома вага інноваційних товарів від загального обсягу, в даних країнах, становить 13,6 та 12,8 % відповідно. Проте характерним є також той факт, що в усіх розглянутих країнах дані підприємства мають місце для існування – в середньому їх частка становить 4 – 6 % від загальної кількості підприємств (рис. 3) [10].

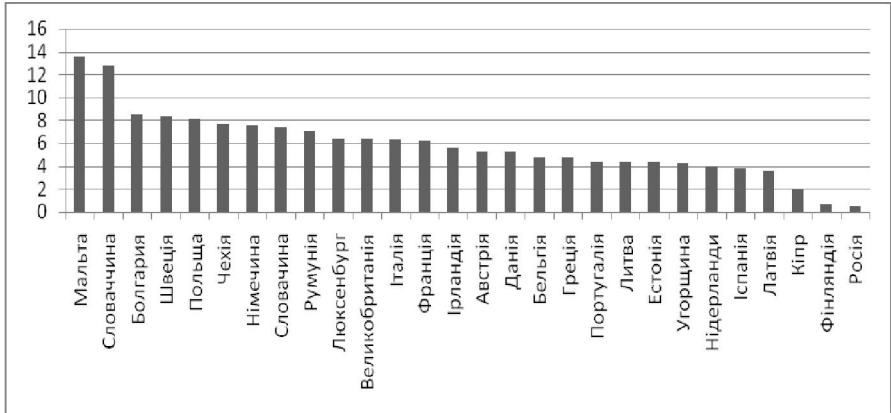


Рис. 3. Нові або значно покращенні інноваційні товари, роботи та послуги, зокрема нові для ринку (питома вага від загального обсягу товарів)

Слід також відзначити, світову тенденцію до зростання кількості організацій, які визначили інноваційну діяльність за головну (рис. 4) [10].

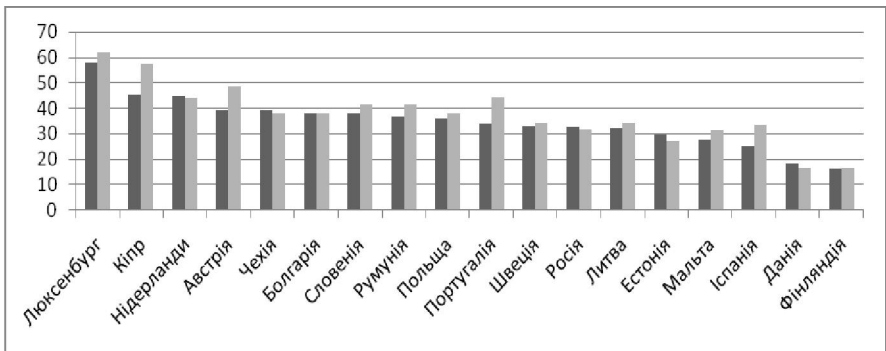


Рис. 4. Питома вага підприємств, які визначили інноваційну діяльність за головну

Для впровадження нового або значно вдосконаленого продукту чи процесу 178 підприємств придбали 565 технологій в Україні та 142 за її межами.



## Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

З них 239 придбано з устаткуванням (93), 136 – як результат досліджень і розробок (12), 112 технологій придбано разом із цілеспрямованим прийомом на роботу кваліфікованих фахівців (1), 52 – за договорами на придбання прав на патенти, за ліцензіями на використання винаходів, промислових зразків, корисних моделей (28) та 3 технології – за угодами на придбання технологій та ноу-хау (6) [8].

Авторами статті було проаналізовано статистичну інформацію щодо оновлення продукції за окремими регіонами України, проте з метою обґрунтування необхідності проведення подальших досліджень представлено вибіркові дані за Харківською, Полтавською, Херсонською та Волинською областями (табл. 2):

Таблиця 2  
Порівняльна характеристика інноваційної активності підприємств України за регіонами

<i>показник</i> \ <i>область</i>	<i>Полтавська</i>	<i>Харківська</i>	<i>Херсонська</i>	<i>Волинська</i>
Кількість промислових підприємств, що впроваджують інновації, найменувань	38	147	25	23
Підприємства, що забезпечують запровадження інновацій на ринку, найменувань	4	11	2	1
Загальний обсяг виграт на інновації, тис.грн.	124446,2	525890,2	49469,9	88761,5
Обсяг реалізованої інноваційної продукції, тис.грн.	5617452,3	1473365,5	476055,1	295513,2
Упровадження нових технологічних процесів у виробництво, найменувань	24	87	17	16
Освоєння нових видів продукції в промисловості, найменувань	72	191	71	44
Кількість підприємств, що реалізували інноваційну промислову продукцію, найменувань	382	818	220	224
Реалізація інноваційної продукції за межами України, найменувань	12	32	11	6

1. З таблиці можна зробити такі висновки. До регіонів з добре розвинутою промисловою базою відносять – Полтавську та Харківську області, це можна побачити і по результатах. Адже саме в даних регіонах ідуть найбільші витрати на інноваційну діяльність підприємств.

2. Існує пряма залежність між обсягам витрат на інновації та впровадженням нових технологічних процесів, кількістю промислових підприємств, що забезпечують інновації – чим більші витрати регіону, тим більше підприємств займаються інноваціями. Проте слід також відмітити, що за В. С. Пономаренко в загальному обсязі витрат на інновації, власні затрати підприємства займають найбільшу долю [6].

3. Більшість підприємств, лише оновлюють свій власний асортимент, впровадженням же виключно нової продукції займається лише їх мала частина – Харківська – 11 підприємств із 147, Полтавська – 4 із 48, Херсонська – 2 із 25, Волинська – 1 із 23. Така тенденція пояснюється застарілою технологічною базою підприємств та високою вартістю впровадження інновацій.

4. Аналіз показав, що підприємства займаються і експортом інноваційної продукції за межі України, доля таких підприємств в загальній їх кількості не дуже велика, але все ж таки це свідчить про високу якість інноваційної продукції цих підприємств, про її здатність конкурувати з продукцією представлена закордоном.

Загалом, можна сказати, що розвиток інновацій у регіонах країни напряму залежить від їх фінансування, а також від існуючої техніко-технологічної бази цих підприємств. Ці фактори пояснюють те, що найбільш розвинутий даний напрямок діяльності в Харківській та Полтавській областях, а не швидкими темпами розвитку відзначаються Херсонська та Волинська області.

Більшість підприємств України усвідомлює необхідність здійснення інноваційної політики у своїй діяльності, але успішне її здійснення повинно ґрунтуватися на відповідній законодавчій, нормативно-правовій базі.

Законодавство України у сфері інноваційної діяльності базується на Конституції України [1] і складається із Законів України “Про інноваційну діяльність” [3], “Про інвестиційну діяльність” [2], “Про наукову і науково-технічну діяльність”, “Про наукову і науково-технічну експертизу”, “Про спеціальний режим інвестиційної та інноваційної діяльності технологічних парків “Напівпровідникові технології і матеріали, оптоелектроніка та сенсорна техніка”, “Інститут електрозварювання імені Є. О. Патона”, “Інститут монокристалів”, Закону України “Про спеціальну економічну зону “Яворів” та інших законодавчих актів, що регулюють суспільні відносини в цій сфері.

Правові передумови державної інноваційної політики закладені в Конституції України, в якій стаття 54 гарантує громадянам свободу наукової, технічної та інших видів творчої діяльності, захист інтелектуальної власності, авторських прав. Стаття 116 зобов’язує Кабінет Міністрів України забезпечувати

здійснення економічної політики у сфері освіти, науки і культури. Згідно з пунктом 4 цієї ж статті Кабмін розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного і культурного розвитку України [1].

Законодавче забезпечення науково-технічної та інноваційної діяльності в Україні започатковане Законом України “Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності” [3]. Цей Закон з часом зазнав змін, і в 1998 р. був прийнятий новий Закон України “Про наукову і науково-технічну діяльність”. Крім зазначених документів, важливе місце посідає “Концепція науково-технічного та інноваційного розвитку України”, яка містить головні цілі, вказує пріоритетні напрямки та принципи державної науково-технічної політики, механізми прискореного інноваційного розвитку, орієнтири структурного формування науково-технологічного потенціалу та його ресурсного забезпечення [4].

У цілому в Україні існує чимала законодавча база для здійснення і розвитку інноваційної діяльності (близько 70 документів), але все ж за кількістю і якістю нормативних законодавчих актів вона поступається подібним системам у розвинутих країнах світу.

Спостерігаються розбіжності у трактуванні основних понять за досліджуваною темою. Для більш детального аналізу були розглянуті такі нормативно правові документи: Закон України “Про інноваційну діяльність” [3], Інструкція щодо заповнення форми державного статистичного спостереження № 1 – інновація “Обстеження інноваційної діяльності промислового підприємства” за 2007, 2005 та 2009 рр. [4]. Зведені результати представлено в табл. 3.

У результаті аналізу вищенаведених джерел було встановлено, що існують певні розбіжності в роз’ясненні тих чи інших понять в Інструкції та Законі. Такі недоліки значно ускладнюють правильне сприйняття процесу інноваційної діяльності на підприємстві. Тому при заповненні звіту про інноваційну діяльність підприємства можуть надавати не зовсім достовірну інформацію. Також варто відмітити, що оновлена Інструкція за 2007 р., дещо відрізняється від даного документу 2005 р., та містить скорочення в роз’ясненні, що ускладнює процес її вивчення.

Для усунення вищенаведених недоліків, рекомендуємо переглянути роз’яснення до Закону України “Про інноваційну діяльність” та Інструкції щодо заповнення форми державного статистичного спостереження № 1 – інновація “Обстеження інноваційної діяльності промислового підприємства”, аби уникнути розбіжностей у трактуванні понять.

Таким чином, можна зробити висновок, що незадовільний стан підприємств майже всіх галузей обумовлений відсутністю протягом тривалого часу, аж до 1999 р., стратегії управління інноваційною діяльністю, а також дійового механізму інноваційного розвитку, який би забезпечив умови для безперервного створення, розвитку й розповсюдження нововведень і став основою економічного розвитку господарства.

Таблиця 3

Аналіз нормативно-правових джерел щодо визначення розбіжностей у трактування основних термінів теми

Джерело Поняття	Закон України "Про інноваційну діяльність"	Інструкція щодо заповнення форми державного статистичного спостереження №1 – інновація 2007 р.	Інструкція щодо заповнення форми державного статистичного спостереження №1 – інновація 2005 р.	Інструкція щодо заповнення форми державного статистичного спостереження №1 – інновація 2009 р.
Інноваційна продукція	Нові конкурентоздатні товари чи послуги, що відповідають вимогам, установленим цим Законом	Ринкове впровадження нового або значно вдосконаленого товару або послуги відносно її характеристик, таких як програмне забезпечення, зручність у використанні, компоновання та підсистеми	Продукція, яка протягом останніх трьох років у різній мірі технологічно змінювалася	Ринкове впровадження нового або значно удосконаленого товару або послуги відносно її характеристик, таких як програмне забезпечення, зручність у використанні, компоновання та підсистеми. Інновація (нова або вдосконалена) може бути новою для даного підприємства, а не лише новою для даного сектора діяльності або ринку
Види інноваційної продукції		Нова для ринку, нова для підприємства	Продукція, що зазнала суттєвих технологічних змін або заново впроваджена, удосконалена продукція, інша інноваційна продукція	
Продукція, яка існує на ринку, але її параметри істотно поліпшені, нові або модифіковані	Інноваційний продукт	Нова для підприємства продукція	Удосконалена продукція	Інноваційна продукція
Обсяг реалізованої інноваційної продукції		Визначається за ціною продажу відвантаженої за межі підприємства готової продукції	Наводиться за звітний період протягом трьох років з початку її реалізації у відтускних цінах	Наводиться за звітний період за ціною продажу відвантаженої за межі підприємства готової продукції
Кількість впроваджених інновацій		Наводиться кількість впроваджених у виробництво у звітному періоді інноваційних видів продукції. Інновація вважається впровадженою, якщо вона (її результат) потрапила на ринок	Наводиться кількість освоєних і впроваджених у виробництво у звітному періоді видів інноваційної продукції. Виробництво інноваційної продукції вважається освоєним, якщо відпрацьована конструкторська і технологічна документація, освоєне технологічне устаткування, інструмент, технологічне оснащення, необхідне для виробництва цієї продукції, організовано систематичний випуск її згідно з розробленим технологічним процесом, технічна характеристика виробів, що випускаються, повністю відповідає заданим	Зазначається кількість впроваджених у виробництво у звітному періоді інноваційних видів продукції. Інновація вважається впровадженою, якщо вона (її результат) потрапила на ринок

Таким чином визначено, що існують певні розбіжності у визначенні основних інституціональних основ, а це негативно впливає на розвиток процесів оновлення продукції.

Література:

1. Конституція України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>
2. Про інвестиційну діяльність : Закон України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>
3. Про інноваційну діяльність : Закон України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>
4. Інструкція щодо заповнення форми державного статистичного спостереження № 1 – інновація “Обстеження інноваційної діяльності промислового підприємства”. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>
5. Наукова та інноваційна діяльність в Україні. Статистичний збірник / Державний комітет статистики України. – Київ, 2011
6. Пономаренко В. С. Стратегічне управління підприємством : монографія / В. С. Пономаренко. – Х. : Основа, 1999. – 620 с.
7. “Регіони України 2010 рік”. Частина I : Статистичний збірник / Державний комітет статистики України. – К., 2010.
8. “Регіони України 2010”. Частина II : Статистичний збірник / за ред. О. Г. Осауленка. Статистичний збірник / Державний комітет статистики України. – Київ, 2010.
9. Якість, товар, продукт. Держкомстат України, 1998 – 2010. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>
10. Eurostat regional year book 2010: Introduction. – Режим доступу : [http://err.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product\\_details/publication?p\\_product\\_code=RY\\_CH\\_INTRO\\_2010](http://err.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=RY_CH_INTRO_2010)

*Надійшла до редколегії 15.01.2013р.*

УДК 351.330.1

*О. А. ДЄГТЯР*

**ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ МЕХАНІЗМ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНОЮ СФЕРОЮ**

*Проведено концептуальний аналіз інституціонального механізму державного управління соціальною сферою як забезпечення переходу до умов сталого розвитку соціальною сферою, що дозволить програмувати прогресивні інституціональні перетворення.*

**Ключові слова:** інституціональний механізм, соціальна сфера, державне управління, соціальне середовище, взаємодія.

*This article presents a conceptual analysis of the institutional mechanism for government social sphere as a transition to conditions for sustainable social development, allowing programming progressive institutional transformation.*

**Key words:** institutional mechanism, social affairs, public administration, social environment interaction.

У кожному суспільстві завданням інституцій є не тільки примус, але і забезпечення гарантій свободи у визначених видах соціально-економічної діяльності соціальної сфери. Інституціональна політика не може бути ефективною без визначення місця й ролі самої держави в соціальній сфері. Тобто державне управління соціальною сферою має здійснюватись на засадах ефективної інституціональної політики, що реалізує державну стратегію формування системи ефективних інститутів, стабільної макроекономічної політики, галузевого та інфраструктурного розвитку, удосконалення саме державного управління. Таким чином, інституціоналізація соціальної сфери є процесом виникнення та підготовки інститутів соціального розвитку, визначення і закріплення соціально-економічних норм, правил, статусів і ролей, приведення їх у діючу систему шляхом прийняття конкретних правових актів з метою забезпечення формування та розвитку соціальної сфери.

В Україні за роки незалежності накопичено певний досвід у реформуванні соціальної сфери, сформовано певну структуру соціального середовища, але вона поки що не привела до покращення економічного та соціального стану держави, подолання соціальної нерівності.

З метою вирішення зазначених проблем необхідні чіткі інституціональні механізми державного регулювання соціальною сферою. Актуальність теми дослідження визначається не лише недостатнім опрацюванням методів державного впливу на розвиток інституціональних механізмів, але й недосконалістю підходів до аналізу державного управління соціальною сферою. Окрім цього, в науковій літературі ще бракує комплексних досліджень інституціонального механізму державного управління соціальною сферою, що й зумовило вибір теми дослідження.

Започаткування інституціональної теорії та аналізу окремих аспектів державного регулювання інституціональних аспектів присвячені праці відомих науковців: Л. Абалкіна, В. Бодрова, П. Беленького, С. Білої, О. Братуги, Т. Веблен, В. Ворогіна, В. Голян, М. Голикова, В. Гейця, А. Дегтяра, М. Долішнього, А. Задюї, Л. Зайцевої, М. Комарової, М. Корецького, О. Іваницької, Д. Коммонс, Н. Коржунової, У. Мітчелл, Д. Норт, Л. Письмаченко, В. Тарасевича, А. Ткача, М. Хвесика та ін. Однак у працях названих авторів недостатньо вивчено питання впливу державного управління на розвиток інституціональних механізмів держави, що потребує додаткових досліджень.

Загальний науковий інтерес викликають окремі наукові праці, в яких аналізуються питання інституціональної економіки. Серед них публікації

Т. Веблена, Р. Коуза, Д. Норта, Дж. Ходжсона, Р. Капелюшнікова, А. Нестеренка, Р. Нуреєва, А. Олійника, І. Рисованого, В. Тамбовцева, А. Шастітка та ін. Цю проблематику досліджували у своїх різнопланових працях і українські фахівці: С. Архієреєв, Д. Богиня, А. Гальчинський, М. Йохна, В. Ліпов, В. Мартиненко, Ю. Пачковський, О. Прутська, І. Сараєва, О. Стефанишин, О. Чаусовський, А. Чухно та ін. Але попри їх високий науковий рівень чимало питань щодо формування та реалізації механізмів державного регулювання соціальною сферою в Україні залишаються відкритими.

Метою роботи є здійснення концептуального аналізу інституціонального механізму державного управління соціальною сферою як забезпечення переходу до умов сталого розвитку соціальною сферою, що дозволить програмувати прогресивні інституціональні перетворення.

У контексті розвитку інституціонального механізму державного управління соціальною сферою актуальним завданням є реформування загальних засад державного регулювання на сучасному етапі і, як наслідок, модифікація всіх елементів механізму такого регулювання, серед яких чільне місце займає визначення принципів, мети, функцій, завдань, а також обґрунтування основних напрямів удосконалення механізму державного регулювання інституціонального середовища держави.

У межах даного дослідження особливу увагу варто приділити аналізу важливих складових елементів, які дозволяють розкрити сутність інституційного механізму державного управління соціальною сферою як важливого критерію його функціонування в умовах переходу до сталого соціального розвитку.

У дослідженнях Г. Груби визначено, що інституціоналізація – це процес створення стабільних зразків соціально-економічної взаємодії, що заснована на формалізованих нормах, законах і звичаях. У даному випадку інституціоналізація розглядається як можливість прогнозування поведінки економічних суб'єктів у відповідних соціальних ролях. Другий аспект передбачає вивчення даного процесу з позиції правового і організаційного закріплення форм поведінки, взаємодій і соціальних відносин, що притаманні даному суспільству. Третій аспект охоплює процес формування складових соціально-економічних інституцій, тобто впорядкування і структурування компонентів свідомості та поведінки, закріплення певних правил, яких дотримуються люди, займаючи відповідні статуси і виконуючи відповідні ролі.

Зі змістовної сторони, інститут – це визначена система цілеспрямованих, доцільно орієнтованих і стійких стандартів поведінки людей у конкретних ситуаціях у різних видах і сферах діяльності [13, с. 84]. Тобто, інституціоналізація – це перетворення соціальних намірів у норму та формування правил економічного спілкування шляхом їх впровадження за допомогою владних інституцій (неписаних правил чи правової діяльності) на основі засобів правового, економічного і політичного регулювання [14, с. 126].

Тоді під інституюванням соціальної сфери ми можемо розуміти процес прийняття конкретних правових актів, що регламентують діяльність суб'єктів соціальної сфери. При цьому процесуальність – аспект інституціоналізації, якому притаманний вербальний або письмовий характер. Словесне інституювання є визначальним у випадку, коли влада має високу легітимність і діє в незначних за розміром соціумах. Відзначено, що втілення усного інституювання – це звичайне право, яке діє на основі персональної домовленості всередині окремих спільнот [14]. Проте в умовах стрімкого розвитку політичної і економічної систем основним засобом комунікації стає письмовий текст, що містить правові норми, інструкції, розпорядження, виконання яких є обов'язковим. Зокрема, інституціоналізація є породженням тексту, тому що зафіксовані в ньому наміри є актом інституціоналізації. Тобто визнання тексту як інструменту регулювання соціально-економічних відносин є інституюванням, оскільки він дозволяє докладно фіксувати сутність вимог та угод, певною мірою позбутися суб'єктивізму в розумінні його змісту, чим набуває ознак сталості і стабільності.

Таким чином, інституціоналізація соціальної сфери є процесом виникнення та підготовки інститутів інноваційного розвитку, визначення і закріплення соціально-економічних норм, правил, статусів і ролей, приведення їх у діючу систему шляхом прийняття конкретних правових актів з метою забезпечення формування та розвитку соціальної сфери.

Структура інституціоналізації соціальної сфери – це система взаємопов'язаних інституцій, які дозволяють створити сприятливе соціальне середовище у вигляді норм права за допомогою економіко-правової регулюючої діяльності реальних суб'єктів влади. У структурі інституціоналізації соціальної сфери доцільно виокремити наступні основні складові підсистеми: інституційно-економічну, організаційно-інституційну (структурну), нормативну (регулятивну), інституційно-фінансову та соціокультурну [12, с. 8].

На нашу думку, інституціональна складова соціальної сфери має забезпечувати контрольованість і передбачуваність усіх процесів, що відбуваються в ній.

Важливою компонентою інституціоналізації соціальної сфери є нормативна (регулятивна) підсистема, яка охоплює систему законодавчих документів, нормативних актів, а також традиційних поведінкових норм і звичаїв, що забезпечують формування і проведення в державі узгодженої соціальної політики, ефективне функціонування та розвиток сфери досліджень і розробок, поглиблення зв'язків у соціальній сфері.

Інституційні зміни на базі використання наукових знань у соціальній сфері започатковано з 1991 р. після прийняття Закону України “Про основи державної політики в сфері науки і науково-технічної діяльності” [7], де визначено правові основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності, що базувалися на Декларації про державний суверенітет України та Законів України щодо корпоратизації та приватизації державних підприємств.



Після надання державі незалежного статусу Верховною Радою України, прийнято Конституцію України [1] та ряд законів України, спрямованих на регламентацію наукової та науково-технічної діяльності, зокрема “Про інвестиційну діяльність” [4], “Про наукову та науково-технічну діяльність” [5], “Про науково-технічну інформацію” [6], “Про авторське право і суміжні права” [2], “Про особливості в оподаткуванні інноваційної діяльності” [8], “Про внесення змін до деяких законів України щодо спеціального режиму інвестиційної та інноваційної діяльності технологічних парків” [3] тощо.

Слід додати, що регулювання правовідносин у сфері надання правової охорони та використання результатів інтелектуальної творчої діяльності в Україні започатковано законодавством. Створена законодавча база з питань охорони інтелектуальної власності в цілому забезпечує нагальні потреби суспільства в цій сфері, проте існуюча правова практика використання наукових знань, інтелектуального продукту є недостатньою, що викликає певні труднощі під час введення зазначеної законодавчої бази і потребує періодичного коригування.

Українське законодавство про інтелектуальну власність передбачає наявність трьох самостійних інститутів, які утворюють систему правової охорони інтелектуальної власності: авторське право, патентне право, законодавство про засоби індивідуалізації учасників цивільного обороту і виробленої ними продукції (робіт, послуг). Основними завданнями державно-правового регулювання суспільних відносин у сфері інтелектуальної власності визначено примноження науково-технічного потенціалу країни, захист національних інтересів у царині економіки та забезпечення технологічної безпеки держави.

У контексті даного дослідження варто приділити особливу увагу питанням забезпечення цілісності функціонування самої системи державного управління, тобто утримання цілісності та функціонування всіх її інституційних структур.

Зокрема, державне управління – це не тільки організаційно-управлінська діяльність, а й органічно цілісна система інструментів, за допомогою яких держава досягає відповідних цілей і вирішення соціально-економічних і політичних проблем. Будучи основним носієм економічних знань та їх втіленням у життя, державне управління є також виразником розвитку таких наукових дисциплін, як право, економічна культура, економічна географія, муніципальні фінанси, менеджмент, економічна історія, статистика, галузеві та функціональні економіки й ін. Державне управління, по суті, пронизує всі сторони суспільного буття, тому на його ефективність і результативність впливають чинники економічного та інституційного спрямувань.

Одночасно законодавство, політичні інституції, ринкова інфраструктура, політичні інституції ще не настільки зрілі, щоб можна було досягнути вищого рівня ефективності державного управління. Інституційні зміни як результат трансформації економіки України є визначальними чинниками дієвості державного управління.

У своїй праці “Теорія державного управління” Г. Атаманчук характеризує організаційну структуру управлінського механізму держави як “певний склад, організацію та сталий взаємозв’язок людських ресурсів, технічних та інших засобів, які виділяються та витрачаються суспільством на формування та реалізацію державно-управлінських впливів та підтримання життєдіяльності самого суб’єкта управління”. Зазначається, що в рамках цього механізму концентруються соціальні та організаційні якості держави.

Державне управління є важливим інституціональним механізмом забезпечення технологічної цілісності переходу суспільства до умов сталого розвитку суспільства. Інституціональним механізмом забезпечення такої технологічної цілісності, на думку Л. Сморгунова, є встановлення відповідності між потребами суспільства в “цілісності виживання, збереження та розвитку національного потенціалу та практичними результатами виживання, збереження та розвитку національного потенціалу”.

Самоцінність і суверенітет людської особистості формується протягом кількох століть. Психологічні та морально-етичні риси людини є інституційним чинником, що стримує чи спонукає до прийняття відповідних рішень. Рациональна чи ірраціональна поведінка державної бюрократії, яка на відповідному етапі починає розвиватися за властивими їй законами, веде до її відокремлення від суспільства та громадських інтересів.

На нашу думку, важливою складовою інституціонального механізму державного управління соціальною сферою є розробка та реалізація системної такої державної ідеї, яка б слугувала розвитку національного потенціалу держави.

З огляду на вищенаведене варто відзначити, що розуміння державного управління як інституціонального механізму забезпечення переходу до сталого соціального розвитку передбачає формування нового підходу, який би забезпечував розробку принципів системного мислення, моделей системності державного управління та їх реалізацію як необхідну умову переходу до сучасного соціального розвитку держави.

Виходячи із цього, дослідник А. Дегтярьов наголошує на тому, що державне управління є творчим процесом, а тому перед ним в умовах переходу до сталого соціального розвитку постає достатньо складне завдання “не лише приймати успішні державно-управлінські рішення, які б слугували стабілізації діяльності соціальних інститутів, але й реалізовувало новітні способи тиражування успішних державно-управлінських рішень в межах всієї державної системи” [11, с. 160]. У такому варіанті державне управління сприяє вдосконаленню технологій державного управління. Саме тому основу державного управління як інституціонального механізму переходу до умов сучасного соціального розвитку становить системна діяльність органів державної влади, під якою ми розуміємо оптимізаційний засіб побудови ефективної моделі системи державного управління в основі якої лежать новітні, модернізаційні методики реалізації державно-управлінської діяльності.

Слід додати, що інституціональний механізм державного управління соціальною сферою реалізується, в першу чергу, в організації системи компетентних органів державного управління. Інституціональний механізм державного управління соціальною сферою являє собою особливе державно-правове явище, обумовлене державною природою, соціально-функціональною роллю, цілями та змістом державного управління.

Саме інституціональний механізм являє собою складну багаторівневу систему, яка, з одного боку, об'єднується особливою загальною функціональною спрямованістю, а з іншого – характеризується специфічними особливостями, пов'язаними з рівнем компетенції і характером відповідних цілей.

У контексті аналізу інституціонального інструментарію державного управління в соціальній сфері відомим німецьким вченим У. Беком було розроблено відповідну технологію його реалізації, яка включала 1) аналіз сукупності проблем суспільства; 2) механізми вирішення проблем; 3) управління відповідними результатами вирішення проблем; 4) забезпечення відповідності результатів вирішення проблем потребам суспільства [9, с. 161]. На підставі цього вченим охарактеризовано так звану тріаду “проблема-результат-управління”, яка, на нашу думку, має бути покладена в основу реалізації інституціонального механізму державного управління соціальною сферою при переході до умов сучасного соціального розвитку. Компоненти тріади взаємодетерміновані: під впливом трансформації проблем змінюються управлінські механізми їх вирішення, а відтак, зазнають зміни відповідні параметри їх оптимізації.

Методологічною основою інституціонального механізму державного управління соціальною сферою стає розроблення системних технологій вирішення актуальних суспільно-політичних і соціально-економічних проблем, які слугують реалізації системних цілей державного управління соціальною сферою та суспільного розвитку. Можливість реалізації відповідних системних цілей є критерієм цілісності державного управління соціальною сферою та функціональності його потенціалу в напрямі забезпечення переходу до умов сучасного розвитку держави.

У даному випадку соціальна сфера включає в себе галузі, діяльність організацій яких забезпечує вирішення соціальних проблем населення. При цьому проблемне поле соціальної сфери зосереджено навколо таких напрямків:

- рівень і якість соціального життя (розподіл соціальної допомоги, безробіття, міграційна політика, зайнятість тощо);
- народна освіта;
- охорона здоров'я;
- житлово-комунальне господарство;
- культурна політика.

Крім того, окремо виділяють напрямок по роботі з молоддю як найбільш перспективної і той же час соціально незахищеної частини населення.

Основою реалізації державної соціальної політики є територіальне утворення, оскільки особливості його розвитку повинні враховуватися при розробці та прийнятті управлінських рішень у соціальній сфері. При цьому метою функціонування соціальної сфери є соціальний розвиток регіонів, спрямований на зміну добробуту, структури потреб і форм життєдіяльності населення в мінливому соціальному середовищі.

Інституціональні теорії провідну роль відводять не стільки технологіям та виробничим ресурсам, скільки людському фактору, який є головним чинником соціально-економічного розвитку. Сутність і якість людського капіталу значною мірою визначають історичні та релігійні фактори, традиції, звички, освіта і навчання, за допомогою яких відбувається залучення кожного окремого індивіда до культурної спадщини, яка в результаті визначає набір неофіційних обмежень соціальної сфери, притаманних тому чи іншому народу.

Основною функцією неформальних інституцій повинна стати надійна підтримка формальних інституцій, оскільки держава не спроможна захистити закони та інші писані норми тільки методом примусу. Формальні інституції діють більш ефективно тоді, коли вони стають частиною культури, поєднуються з неформальними інституціями і вимагають мінімального державного втручання. Такий стан справ вимагає довготривалої культурної еволюції суспільства шляхом розвитку сфери “духовного виробництва”, що охоплює діяльність за п’ятьма напрямками: наука, управління, освіта, культура і мистецтво. Вважаємо, що визначальною причиною розвитку соціокультурної сфери є задоволення соціальних і культурних потреб населення та суспільства.

Якщо ж система інституціонального механізму державного управління соціальною сферою не буде побудована відповідно до реалізації цілей при переході до умов сталого розвитку, а саме поєднання місіонерських (забезпечення виживання, збереження та розвитку національного потенціалу) та власних (забезпечення, виживання, збереження та розвиток системи державного управління) цілей, то її методологічна частина зазнає ймовірних перекосів, які приведуть до порушення цілісності системи суспільного розвитку. Саме ці засоби, на нашу думку, слугують забезпеченню системності розвитку не лише діяльності державно-управлінських інститутів, але держави загалом, яка й обумовлює необхідність формування нових тенденцій розвитку сучасних національних систем державного управління соціальною сферою.

Сутність, конкретизація та деталізований аналіз інституціонального механізму державного управління соціальною сферою визначають подальший методологічний інтерес даного дослідження, що й закладає перспективи для його подальшого розроблення.

#### Література:

1. Конституція України : прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Інститут законодавства, 1996. – С. 5–41.

2. Про авторське право і суміжні права : Закон України від 20.05.1993 р. № 3792-ХІІ // Закони України : у 21 т. – К. : Інститут законодавства, 1996. – Т. 6. – С. 337–354.
3. Про внесення змін до деяких законів України щодо спеціального режиму інвестиційної та інноваційної діяльності технологічних парків : Закон України від 11.05.2004 р. № 1702/IV // ВВР України, 2004. – № 32. – Ст. 393. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
4. Про інвестиційну діяльність : Закон України від 18.09.1991 р. № 1560-ХІІ // Закони України : у 21 т. – К. : Інститут законодавства, 1996. – Т. 2. – С. 173–181.
5. Про науково-технічну інформацію : Закон України від 25.06.1993 р. № 3322-ХІІ // Закони України : у 21 т. – К. : Інститут законодавства, 1996. – Т. 5. – С. 191–200.
6. Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України від 13.12.1991 р. № 1977-ХІІ // Закони України : у 21 т. – К. : Інститут законодавства, 1996. – Т. 2. – С. 441–454.
7. Про основи державної політики в сфері науки і науково-технічної діяльності : Закон України від 01.12.1998 р. № 284-ХІV // Закони України : у 21 т. – К. : Інститут законодавства, 1999. – Т. 16. – С. 97–116.
8. Про особливості в оподаткуванні інноваційної діяльності : Закон України від 26.12.2002 р. № 380/IV // ВВР України. – 2003. – № 10-11. – Ст. 86. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
9. Бек У. От индустриального общества к обществу риска / У. Бек. – М., 2004. — 344 с.
10. Государственное управление и политика / под ред. Л. В. Смогунова. – СПб., 2002. – С. 359–414.
11. Дегтярев А. А. Процесс принятия и осуществления решений в публично-государственной политике: динамический цикл и его основные фазы / А. А. Дегтярев // Полис. – 2004. – № 4. – С. 158–166.
12. Левін П. Б. Державне регулювання ефективності функціонування інноваційної інфраструктури в Україні / П. Б. Левін. – Дон. : НАН України ; Ін-т економ. прогнозування, 2005. – 19 с.
13. Лукашевич М. П. Соціологія : заг. курс : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / М. П. Левін, М. В. Туленков. – 2 вид. – К. : Каравела, 2006. – 407 с.
14. Ткач А. А. Інституціональні основи ринкової інфраструктури : монографія / А. А. Ткач. – К. : НАН України ; Об'єдн. ін-т економіки, 2005. – 295 с.

*Надійшла до редколегії 23.01.2013 р.*

УДК 35.336.711.65

М. М. КОВАЛЕНКО

## ІНДИКАТОРИ ФІНАНСОВОЇ СТІЙКОСТІ БАНКІВСЬКОГО СЕКТОРА ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

*Проведено аналіз індикаторів фінансової стійкості банківського сектора протягом усього періоду банківської кризи, що триває в Україні. Запропоновано до впровадження у практику державного регулювання оновлену систему індикаторів фінансової стійкості банківського сектора, котра могла б протистояти негативним силам зовнішньому впливу та формувати внутрішні джерела зростання.*

**Ключові слова:** банківський сектор, індикатори фінансової стійкості, державне регулювання.

*The analysis of financial soundness indicators of the banking sector during the period of the banking crisis that continues in Ukraine. Proposed introduction to the practice of state regulation of the updated system of financial soundness indicators of the banking sector which could evaluate the effect of negative or positive external and internal factors on the performance of the banking sector of its functions.*

**Key words:** banking, financial soundness indicators, and regulation.

Наукова категорія “стійкість” використовується в різних галузях знань: у механіці (здатність тіла під час руху протистояти впливам ззовні), генетиці (спадковість як механізм стійкості видів живої природи), термодинаміці (якості, що ослаблюють вплив зовнішніх збурень), архітектурі (здатність споруди протистояти зусиллям, які прагнуть вивести його з вихідного стану статичної або динамічної рівноваги). У всіх наведених прикладах застосування категорії “стійкість” присутні певні фактори, що впливають на об’єкт, а також здатність цього об’єкта зберігати свої базові властивості, незважаючи на дані впливи. У теорії організації діяльності стійкість визначається як здатність системи функціонувати у станах, близьких до рівноваги, в умовах постійних зовнішніх (соціально-політичних, загальноекономічних, інституційних, фінансових, інфраструктурних) і внутрішніх (політика кредитних організацій, капітал, ліквідність, структура активних і пасивних операцій, кваліфікація кадрів, ризики, менеджмент) збурюючих впливів. Виділяють стійкість першого роду (властивість системи знову повертатися в початковий стан після виходу зі стану рівноваги) і стійкість другого роду (перехід систем у новий рівноважний стан після виходу зі стану рівноваги).

Банківський сектор як динамічна система характеризується стійкістю другого роду. Це коли об’єкт, відчуваючи постійний вплив внутрішніх і зовнішніх факторів, в кожен наступний момент часу, попри змінену кількісних і якісних

характеристик повинен залишатися у стані рівноваги. Під рівноважним станом банківського сектора у визначенні стійкості необхідно розуміти його здатність ефективно виконувати свої функції [1, с. 13–14].

Першочерговою складовою загальної стійкості банківського сектора виступає забезпечення його фінансової стійкості, котра представляє собою підтримку на достатньому рівні певних показників, які визначаються системою індикаторів. Вивчення системи діючих індикаторів, що застосовує на цей час Національний банк України (НБУ), а також надання пропозицій щодо її удосконалення набуває в часи затяжної банківської кризи особливого значення і є достатньо актуальним завданням.

Дана проблема широко вивчається та аналізується світовою економічною наукою. Серед українських економістів цікавими є дослідження О. Барановського, О. Вовчак, А. Вожжова, О. Дзюблюка, А. Єпіфанова, М. Зверякова, В. Коваленка, О. Колодізева, А. Кузнецової, І. Лютого, Л. Луціва, В. Міщенко, С. Міщенко, С. Науменкової та інших. Однак питання особливостей використання системи індикаторів фінансової стійкості банківського сектора в сучасних умовах залишається недостатньо вивченим.

Метою даної статті є проведення аналізу фінансової стійкості банківського сектора за допомогою спеціальних показників і надання пропозицій щодо вдосконалення системи індикаторів фінансової стійкості банківського сектора України.

Фінансову стійкість банківського сектора можна регулювати лише за допомогою повноцінного механізму державного регулювання банківського сектора. Перш за все, це досягається забезпеченням оптимального фінансового стану і виробленням ефективної стратегії розвитку банківського сектора. Забезпечення фінансової стійкості вимагає від державного регулювання прийняття стратегічних рішень і передбачає оптимізацію організаційної структури складових механізму державного регулювання банківського сектора, збір і обробку інформації, вироблення рішень, упорядковане планування і реалізацію грошово-кредитної та бюджетної політики, забезпечення жорсткого державного контролю, а також підвищення вимог до професійного рівня та відповідальності вищих керівних кадрів банківських установ та органів банківського регулювання, нагляду та державного банківського контролю.

Під фінансовою стійкістю банківського сектора ми розуміємо інтегральну категорію, яка визначається системою індикаторів та обумовлює спроможність банківського сектора виконувати свою функцію в економічному середовищі з мінімальним ризиком і максимальною ефективністю, попри чи завдяки ендегенних і екзогенних факторів. Індикатори включають як агреговані дані по окремих установах, так і ті, що дають уявлення про ринки, на яких здійснюють свою діяльність банки. Індикатори фінансової стійкості розраховуються і поширюються для використання в макропруденційному аналізі.

Оснoву інформaційної бази бaнківського сектoра для визначення індикaторів фінaнсової стійкoсті (ІФС) є дaні агреговaних фінaнсових звітів про прибутки і збитки бaлансів бaнків, що відoбрaжують їх фінaнсовий стaн та використовуютьс'я для визначення напрямів їх розвитку. Для сучасного бaнківського зaконодaвствa зaлишaється нaгaльною нeобхідністю у поповненні бaнківського зaконодaвствa методичними рeкoмeндaціями шoдo oцінки фінaнсової стійкoсті бaнків та використaння стaндaртизовaного кoмплексу пoкaзників.

Відповідно до методики, рeкoмeндoвaної МВФ відносно визначення фінaнсової стійкoсті, передбачaється використaння 40 ІФС: 25 індикaторів для сектoру депозитних кoрпoрацій (із яких 12 oснoвних) і 15 індикaторів для клієнтів сектoру депозитних кoрпoрацій, у тoму числі: інші фінaнсові кoрпoрації (2 індикaтoрa), нефінaнсові кoрпoрації (5), дoмaшні гoспoдaрствa (2), ліквідність ринку (2) і ринки нерухомості (4) [4].

Нaціoнальний бaнк Укрaїни (НБУ) шoквaртaлу склaдaє та пoширює дaні зa ІФС бaнківського сектoра, з яких 12 oснoвних та 12 рeкoмeндoвaних. У тaблиці пpeдстaвлeно згpупoвaні індикaтoри фінaнсової стійкoсті бaнківського сектoра Укрaїни стaнoм нa кінeць рoку зa пeріoд 2005 – 2012 рр. (склaдeно зa дaними oфіційного сaйтy НБУ).

Анaліз фaктичних знaчень ІФС свідчить про те, що в дoкризовий пeріoд (2005 – 2007 рр.) у бaнківському сектoрі Укрaїни спoстeрiгaлoся нaгpождeння пpoблeмних питaнь, пoв'язаних із пoсилeнням ризиків дiяльнoсті бaнківських устaнoв. Так, нa 1,03 п.п. знизився пoкaзник aдeквaтності кaпітaлу. Мaйжe нa трeтину пoнизився пoкaзник рiвня ліквідності – з 18,03 % у 2005 р. дo 11,60 % у 2007 р., у тoй чaс як ризик ліквідності для фyнкціoнувaння бaнківського сектoра є oдним із нaйвaжливіших. З 95,05 % у 2005 р. дo 64,86 % у 2007 р. знизилoся відношення депозитів клієнтів дo сукупних вaлових кредитів, що є нaслідкoм зрoстaння зoвнішніх зaпoзичeнь. З 44,58 % у 2005 р. дo 51,45 % у 2007 р. пiдвищилaся чaсткa дoлaрових кредитів і з 43,47 % дo 49,77 % зрoслa чaсткa дoлaрових депозитів, що свідчилo про пiдвищeння рiвня дoлaризації eкoнoміки. Суттєвим стaлo пiдвищeння відношення пpoцентної мaржі дo вaлoвoгo дoхoду, якe в 2007 р. зaбeзпeчувaлo 55,45 % вaлoвoгo дoхoду, тoді як у 2005 р. зa умoви знaчнo вищих стaвoк зa кредитaми цeй пoкaзник бyв нa 7,09 п.п. нижчим, що свідчить про oбмeжeність у бaнків прибуткoвих видів бiзнeсу та пeрeвaжaння кредитної дiяльнoсті.

Зa трi дoкризових рoки знaчнo пoгiршилaся стpуктyрa кредитів, нaдaних бaнкaми в eкoнoмікy. Нa 14,35 п.п. скoрoтилaся чaсткa кредитів нефінaнсовим кoрпoраціям тa нa 1,02 п.п. зрoслa чaсткa кредитів нерезидeнтaм. Зa цeй жe пeріoд нa 3,16 п.п. зрoслa чaсткa кредитів депозитним тa іншим фінaнсовим кoрпoраціям. Усe цe свідчить про стрімкий розвитoк фінaнсовoгo сектoрa тa скoрoчeння відносних пoкaзників кредитувaння пpактичнo в усі сфeри рeальнoгo сектoрa, oкрім oпepaцій з житлoвoю нерухомістю.



Як засвідчив аналіз ІФС за період 2005 – 2007 рр., банківський сектор України рухався до своєї прірви, що виразилося в розгортанні вже явної банківської кризи з вересня 2008 р. і з якої він викарабується і по цей час. Так, величини норм прибутку на активи та норм прибутку на капітал за 2009 – 2011 рр. мали від’ємну величину, а у 2012 р. банківський сектор у цілому хоча і був прибутковим, але співвідношення прибутку до активів і капіталу ще залишається на занадто низькому рівні.

Незважаючи на післякризові позитивні тенденції в зміні структури валових кредитів за секторами економіки, в покращенні ліквідності банківського сектора, в зниженні питомої ваги іноземної валюти в сукупних валових кредитах, у зменшенні спреду між ставками за кредитами та депозитами викликає занепокоєння певні показники. Наприклад, за період 2010 – 2012 рр. на 2,77 п.п. зменшилося співвідношення регулятивного капіталу до зважених за ризиком активів, що свідчить про випередження зростання активів банківського сектора до регулятивного капіталу банків. Це, фактично, призводить до звуження можливостей покрити негативні наслідки різноманітних ризиків, які банки беруть на себе у процесі своєї діяльності, а також зниження забезпеченості захисту вкладів.

Викликає занепокоєння високе значення частки недіючих кредитів у сукупних валових кредитах, яке в 2012 р. склало майже 20 %. В Європейських країнах, якщо даний показник перевищує вже 5 %, вважається, що банківський сектор знаходиться у вкрай тяжкому шоці.

Про нестабільність міжбанківського ринку свідчить різке зростання спреду між найвищою та найнижчою міжбанківськими ставками за 2010 – 2012 рр. За даний період спред збільшився на 2704 базисних пункти. Це говорить про сильні коливання міжбанківських кредитних чи депозитних ставок. Наприклад, сьогодні на міжбанківському ринку депозитні ставки можуть складати 5 % , а завтра – 50 % річних.

Таким чином, ми вважаємо, що криза банківського сектора не закінчилася в 2009 р., вона не закінчується і по сей день. А в 2008-2009 рр. вона мала особливо гостру форму, яка може в будь-який час повторитися знову під впливом різноманітних факторів, пов’язаних з нагромадженням проблем економічної системи країни в цілому (скорочення власного виробництва, зростання безробіття, зниження реальних доходів населення, імпортозалежність, дефіцит платіжного балансу, погіршення зовнішньоекономічної кон’юнктури, накопичення зовнішніх боргів тощо).

Незважаючи на позитивні сторони системи ІФС, розробленої МВФ, яка надає регулярний моніторинг показників на кварталній і річній основі, дана система, крім того, що містить дублювання певних показників один одному, неспроможна адекватно виявляти можливі структурні дисбаланси та всебічно оцінювати стійкість банківського сектора. Діюча система ІФС, що використовується НБУ за вимогами МВФ не є достатньо повною і не дає

індикативних (порогових) значень, що певною мірою знижує її практичну значущість. Банківський сектор – це елемент (підсистема) економічної системи країни. Не можна судити про фінансову стійкість банківського сектора без урахування конкретних умов економічного розвитку економічних процесів у країні і взаємозв'язків між окремими показниками, без упровадження стратегічного планування та проведення контролю та аналізу за дотриманням установлених значень. Основною метою розроблення та поширення ІФС повинно стати запобігання можливим структурним дисбалансам з метою попередження небажаних, з точки зору держави, подій на ринку банківських послуг.

С. Науменко та С. Міщенко вважають, що для вітчизняних умов найбільш прийнятними індикаторами фінансової стійкості можуть бути: структура кредитування і, зокрема, частка споживчих кредитів в іноземній валюті та іпотечних кредитів; обсяги зовнішніх запозичень фінансового і нефінансового секторів; показники глибини фінансових ринків і ліквідності банківських установ; індекс фондового ринку та індекс цін на нерухомість. Решту індикаторів автори пропонують розглядати як допоміжні показники [3, с. 100–102].

Грунтуючись на стратегічному управлінні фінансовою стійкістю до вибору ІФС банківського сектора підходять М. Зверяков і В. Коваленко, котрі згрупували їх за наступними підсистемами:

- індикатори виникнення кризових ситуацій та антикризових дій (індикатори кризи в банківському секторі, індикатори макроекономічної стійкості);
- індикатори фінансової безпеки банківського сектора;
- індикатори ризику (інтегральний показник ризику, нормативи кредитного ризику, процентний ризик, валютний ризик, ризик торговельної книги, ризик ліквідності, операційний ризик);
- агреговані індикатори фінансової стійкості банківського сектора (показники капітальної стійкості, відношення капіталу до депозитів, коефіцієнт ресурсної ліквідності зобов'язань, рівень строкових депозитів у зобов'язаннях, коефіцієнт активності залучення ресурсів, рівень використання залучених коштів у кредитні вкладення, коефіцієнт кредитної активності, інтегральний показник фінансової стійкості) [2, с. 11–12].

На нашу думку, вибір індикаторів, що характеризують фінансову стійкість банківського сектора, слід проводити, виходячи з економічного змісту категорії стійкості, ролі банківського сектора в економічній системі країни з притаманними для нього функціями. Треба розуміти, що як пануюча в країні загальна концепція впливу держави на економіку, так і модель організаційної структури механізму державного регулювання банківського сектора може значно прискорювати або сповільнювати соціально-економічний розвиток країни. З урахуванням зазначеного та не акцентуючи увагу на відмінностях між центральним і комерційними банками, можна виокремити дві комплексні функції банківського сектора.

Перша функція – це забезпечення суб'єктів економіки грошовими коштами, необхідними для поточних розрахунків і платежів (гроші як засоби передоплати, засобу обігу, засобу платежу, засобу для виконання податкових та інших зобов'язань), а також для розвитку економіки (грошові кредити і прямі інвестиції у формі придбання паїв або акцій господарюючих суб'єктів, включаючи державні). З цієї точки зору акумулювання банками тимчасово вільних грошей підприємств, організацій і населення постає не як функція (мета, завдання), а як необхідний (для комерційних банків – єдино можливий) спосіб її виконання.

Ця перша функція банків дозволяє розглядати банківський сектор як сукупність установ для фінансового посередництва. У цій якості комерційні банки, виконують такі функції:

- концентрують у себе фінансові (грошові) кошти більшості учасників господарського обороту, поєднуючи розрізнені суми (в тому числі дрібні, що належать підприємствам, організаціям, установам, фізичним особам) у загальні грошові фонди, які вже в силу своїх значних розмірів представляють досить серйозний економічний ресурс;

- опосередковує розрахунки і платежі за більшістю господарських угод, які укладають між собою суб'єкти економіки, без чого був би практично неможливий нормальний товарообіг в суспільстві, тим самим банки дозволяють вказаним суб'єктам економити на так званих трансакційних витратах (витрати на укладання та проведення угод), мінімізувати підприємницькі та інші фінансові ризики;

- беруть активну участь у фінансуванні державних інноваційно-інвестиційних проектів чи проектів державно-приватного партнерства;

- проводять податкові та інші обов'язкові платежі своїх клієнтів за їх рахунок, намагаючись оптимізувати такі платежі;

- забезпечують збереження і навіть збільшення (можливе нарахування відсотків) сум, довірених їм клієнтами;

- забезпечують переказ готівкових грошей у безготівковій і навпаки, своєчасно постачають клієнтів необхідною готівкою;

- на підставі спеціальних договорів управляють на довірчих засадах грошима та іншим майном окремих клієнтів в їх інтересах або в інтересах зазначених ними осіб;

- проводять валютнообмінні операції;

- надаючи клієнтам перераховані вище послуги, банки тим самим: проводять у життя грошово-кредитну політику центрального банку чи бути учасником реалізації бюджетної політики, а тому й економічну політику держави, сприяють стабілізації грошового обігу в країні; формують грошову пропозицію, у тому числі пропозицію ресурсів для інвестицій; є як би провідниками або навіть “поводирями” в ринковій економіці для інших учасників ринку (для їх грошових потоків) – виробничих підприємств, організацій торгівлі, небанківського фінансового сектора і населення;

- спрямовують зібрані кошти в найбільш перспективні галузі економіки (різноманітні форми кредитування кредитоспроможних позичальників);

– частину власних коштів у межах дозволених нормативів безпосередньо або через свої дочірні компанії (шлях обходу зазначених нормативів) вкладають у статутні капітали некредитних підприємств і організацій з метою спільного з ними господарювання та отримання відповідних дивідендів. У цьому випадку банки не можна розглядати як посередницькі організації.

Сфера дії банків – це частина сфери нематеріального виробництва, де корисна праця втілюється в особливому результаті, що має, як правило, власну вартість, де виробляються свої особливі продукти – послуги. У матеріального виробництва в принципі немає іншої функції, крім виробництва матеріальних благ. Так, функцією нематеріального виробництва є виробництво (надання) послуг. У цьому сенсі банки виробляють абсолютно унікальну продукцію – банківські чи грошові (фінансові) технології, без яких не може обійтися жоден суб'єкт господарювання, та які нескінченно різноманітні в різних банках, навіть коли проводяться стандартні, здавалося б, операції. У всіх випадках банківського виробництва мова йде про різноманітне поєднання умов, правил, процедур, робіт, регламентів взаємодії, що кожен раз складають єдиний технологічний процес обслуговування клієнта.

Відповідно, друга функція банківського сектора як раз і полягає в забезпеченні суб'єктів економіки специфічно банківськими продуктами (технологіями роботи з грошовими коштами).

В основу оцінки досягнення рівноваги стану банківського сектора як його здатності ефективно виконувати вказані функції закладається оцінка фінансової стійкості банківського сектора, для котрої більш доцільним є використання системи наступних індикаторів:

- частка загальних активів, власного капіталу та зобов'язань у ВВП;
- частка кредитів юридичних і фізичних осіб у ВВП;
- достатність капіталу банківського сектора;
- частка ліквідних активів до сукупних активів;
- рентабельність активів та капіталу банківського сектора;
- коефіцієнт покриття, котрий розраховується як відношення депозитів клієнтів до наданих їм позик;
- частка кредитного портфеля в активах банківського сектора;
- докладна структура кредитів банківського сектора;
- частка кредитів та зобов'язань в іноземній валюті;
- тимчасові середні терміни залучення та розміщення кредитів і депозитів;
- тимчасові середні процентні ставки за кредитами та депозитами;
- частка коштів у загальній сумі активів, спрямованих на фінансування державних інноваційно-інвестиційних проектів;
- частка коштів у загальній сумі активів, спрямованих на фінансування проектів державно-приватного партнерства;
- частка недіючих кредитів (у відповідності з МСФЗ) у загальному розмірі кредитів;
- державна частка в активах та капіталу банківського сектора;

– іноземна частка активів та капіталу в їх загальній сукупності по банківському сектору;

– боргова залежність банківського сектора від зовнішніх запозичень.

Система ІФС повинна попереджати органи державного регулювання банківського сектора про зміну його фінансової стійкості. На прикладі діючого на цей час на озброєнні НБУ переліку ІФС показана їх певна недосконалість. Фінансова стійкість банківського сектора, як один із елементів економічної стійкості національної економіки, не може розглядатися автономно. А тому, система ІФС банківського сектора має бути узгоджена із певними макроекономічними показниками та оцінювати рівень виконання його функцій та характеризувати участь банківських установ у прискоренні чи затримуванні економічного розвитку країни.

#### Література:

1. Байко А. О классификации факторов устойчивости банковского сектора / А. Байко // Банковский вестник. – 2011. – № 1 (510). – С. 13–18.

2. Зверяков М. І. Формування системи індикаторів фінансової стійкості банківської системи / М. І. Зверяков, В. В. Коваленко // Фінанси України. – 2012. – № 4. – С. 3–12.

3. Науменкова С. В. Розвиток фінансового сектору України в умовах формування нової фінансової архітектури : монографія / С. В. Науменкова, С. В. Міщенко. – К. : Університет банківської справи, Центр наукових досліджень Національного банку України, 2009. – 384 с.

4. Показатели финансовой устойчивости. Руководство по составлению – Вашингтон, округ Колумбия, США : Международный Валютный Фонд. – 2007. – 312 с.

*Надійшла до редколегії 27.02.2013 р.*

УДК 35.073.53

*О. С. МЕЛЬНИКОВ*

### **МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ**

*Розглянуто проблеми, що виникають при оцінці ефективності функціонування системи державних закупівель. Запропоновано уніфікований підхід до вирішення цієї проблеми на базі порівняння результатів закупівельних процедур із середньоринковими цінами. Виявлено ключові фактори, що впливають на ефективність функціонування системи державних закупівель.*

**Ключові слова:** державні закупівлі, конкурсні торги, економічна ефективність, конкурентне середовище.

*The problems connected with objective evaluation of efficiency of public procurement system are considered. A unified approach based on comparison between procurement results and average market prices is proposed. Key factors affecting efficiency of public procurement are selected.*

**Key words:** public procurement, tenders, efficiency, competitive environment.

Державні закупівлі займають надзвичайно важливе місце у структурі національної економіки. Так, у першому півріччі 2012 р. обсяги державних закупівель в Україні склали 277,5 млрд грн або біля 15 % ВВП [2]. Тому закономірно виникає питання щодо ефективності витрачання державних коштів у цьому секторі.

Оцінка ефективності функціонування системи державних закупівель є досить складним завданням, при вирішенні якого виникає цілий ряд концептуальних і методологічних питань. Це обумовлено специфікою функціонування публічного сектора економіки. На відміну від приватного сектора, метою державної політики у сфері закупівель є не отримання максимального прибутку, а задоволення потреб населення в товарах і послугах суспільного користування, таких як національна безпека, освіта, культура, спорт та ін. Оцінити економічний ефект від надання таких послуг населенню вкрай важко. Мова може йти лише про економне використання бюджетних коштів при здійсненні запланованих закупівель.

Звідси виникають мотиваційні проблеми при здійсненні державних закупівель. Інтереси отримання прибутку змушують приватні підприємства шукати шляхи зменшення витрат на фактори виробництва. Але у працівників державних організацій відсутні стимули для економії коштів при здійсненні закупівель. Як наслідок, закупівля товарів та послуг часто здійснюється за завищеними цінами. Тому необхідні додаткові правові та економічні механізми, які б сприяли скороченню витрат в публічному секторі.

Розробці та аналізу ефективності цих механізмів присвячені праці таких вітчизняних і зарубіжних дослідників, як Д. Булоу, В. Бурков, Ю. Гермейер, М. Губко, В. Заруба, П. Клемперер, Ж.-Ж. Лаффон, Р. Майерсон, Е. Маскін, П. Мілгром, Д. Новіков, Д. Райлі, Ж. Тироль, У. Самуельсон та ін. Але системний підхід до проблеми оцінки ефективності здійснення державних закупівель, на жаль, відсутній.

Мета статті полягає в порівнянні можливих підходів до оцінки ефективності функціонування системи державних закупівель, виявленні найбільш об'єктивного критерію ефективності та ключових факторів, що на неї впливають.

У більшості країн світу у сфері державних закупівель законодавство встановлює необхідність використання конкурсних процедур при закупівлі товарів, робіт та послуг. Саме така схема встановлюється і Законом України "Про здійснення державних закупівель" [1]. Але організація конкурсних торгів є

досить складною бюрократичною процедурою, яка вимагає значних витрат коштів і часу як з боку замовника торгів, так і з боку їх учасників. Цілком можлива ситуація, коли витрати на проведення конкурсних торгів перевищують користь від зменшення закупівельних цін. Тому питання про загальну ефективність системи державних закупівель залишається відкритим.

На наш погляд, вирішення цієї проблеми неможливо без створення економіко-математичної моделі проведення торгів, яка б надала можливість прогнозувати очікувані результати конкурсних торгів. Така модель запропонована в роботах автора [3; 4]. Для визначення економії коштів від проведення торгів необхідно порівняти закупівельні ціни конкурсних торгів з такими, що можуть бути отримані в інший спосіб. Проте вибір бази для порівняння теж не є очевидним.

Найпростіше використовувати в якості бази для порівняння початкову ціну торгів. Саме такий підхід використовується, наприклад, Федеральною антимонопольною службою Російської Федерації (ФАС РФ). Так, ФАС РФ оцінила середню різницю між початковими та кінцевими цінами за контрактами, укладеними на електронних майданчиках, в приблизно 11 %, на базі чого було зроблено висновок, що електронні торги є ефективним засобом зменшення державних витрат на закупівлю товарів та послуг [5].

На наш погляд, такий підхід не можна вважати об'єктивним. На практиці початкові ціни конкурсних торгів часто встановлюються на завищеному рівні (а в Україні зазвичай не встановлюються взагалі, бо діюче законодавство не передбачає обов'язковості їх використання). Така проблема існує і в інших країнах. Наприклад, результати торгів на телекомунікаційні послуги в різних регіонах Великої Британії відрізнялись більш ніж у 30 разів при однаковій початковій ціні торгів [6].

Ефективність системи державних закупівель можна оцінити також за величиною економії бюджетних коштів порівняно із запланованими витратами. Але при цьому виникає цілий ряд проблем. По-перше, бюджети організацій часто встановлюються за принципом "від досягнутого", тому їх відповідність реальній ринковій ситуації може викликати сумніви. По-друге, за інтервал часу між складанням бюджету та фактичним проведенням закупівель ринкова кон'юнктура може суттєво змінитись.

На наш погляд, єдиним об'єктивним критерієм ефективності функціонування системи державних закупівель є порівняння фактичних закупівельних цін із середньоринковими. На жаль, така статистика в Україні не здійснюється, хоча за деякими товарними групами її можна відстежити за допомогою публічно доступних даних.

Опосередковано про ефективність системи державних закупівель можна судити за допомогою такого показника, як середня кількість учасників торгів. Емпіричні дані вказують на тісний зв'язок між закупівельною ціною та кількістю учасників торгів [Там же]. Дані операторів електронних майданчиків у РФ

свідчать про те, що середня кількість учасників в електронних торгах не перевищує трьох [5]. В Україні дані про середню кількість учасників торгів системно не збираються. Виходячи з того, що за даними [2] сумарна вартість закупівель, здійснених за процедурою закупівлі в одного учасника, вдвічі перебільшує вартість закупівель на відкритих торгах, можна зробити висновок, що в Україні ситуація ще гірше.

Перейдемо далі до розгляду витрат, пов'язаних із проведенням конкурсних закупівельних процедур. Ці витрати доцільно розподілити на три групи:

1. Витрати замовника торгів, які складаються з таких елементів:
  - підготовка тендерної документації;
  - підготовка оголошення про проведення конкурсних торгів;
  - витрати часу на розгляд пропозицій, що надійшли;
  - підготовка протоколів розкриття та оцінки тендерних пропозицій;
  - надання відповідей і роз'яснень учасникам торгів;
  - можливі витрати на проведення повторних торгів та ін.

2. Витрати учасників торгів, що складаються головним чином із витрат, пов'язаних із підготовкою та поданням конкурсних заявок. Також участь у конкурсних торгах зазвичай передбачає надання їх учасниками тендерного забезпечення у формі грошового внеску, який свідчить про серйозність їхніх намірів. Хоча цей внесок надалі повертається учасникові, слід урахувувати часову вартість коштів, наданих як тендерне забезпечення.

3. Загальнодержавні витрати, які пов'язані із забезпеченням функціонування всієї системи державних закупівель. До цієї категорії можна віднести витрати на:

- законодавчу підтримку системи державних закупівель;
- навчання членів комітетів з конкурсних торгів;
- публікацію оголошень про проведення конкурсних торгів;
- розгляд скарг щодо порушень при проведенні торгів;
- моніторинг укладених контрактів та ін.

Якщо витрат останньої групи складно уникнути при будь-якій організації закупівель, то витрати перших двох груп мусять братися до уваги при оцінці ефективності системи державних закупівель.

Позначимо загальний обсяг витрат замовника через  $F$ , а середні витрати одного учасника торгів через  $v$ . Тоді економічний ефект  $E$  від проведення однієї закупівельної процедури складатиме:

$$E(n) = \bar{p}q - (p(n)q + F + vn) \mp \Delta p(n)q - F - vn, \quad (1)$$

де  $p(n)$  – очікувана ціна закупівлі при участі в торгах  $n$  учасників;  $\bar{p}$  – середньоринкова ціна;  $\Delta p(\mp) = \bar{p} - p(n)$ ;  $q$  – обсяг закупівлі в натуральних одиницях.



З формули (1) безпосередньо випливає, що для отримання позитивного економічного ефекту від проведення конкурсних торгів величина  $\Delta p(n)$  також має бути позитивною, тобто кількість учасників торгів мусить бути достатньою для зменшення ціни закупівлі нижче середньоринкового рівня. Це необхідна, але недостатня умова. Із збільшенням учасників торгів очікувана ціна закупівлі зменшується, але сукупні витрати учасників збільшуються. При цьому витрати учасників зростають пропорційно їх кількості, а зменшення закупівельної ціни, вочевидь, не може бути пропорційним, бо вона обмежена знизу собівартістю одиниці товарів чи послуг, що закуповуються. Таким чином, має існувати оптимальна, з суспільної точки зору, кількість учасників торгів.

Для того щоб знайти оптимальну кількість учасників торгів, знайдемо максимум виразу(1). Для цього візьмемо похідну від формули (1) за  $n$  та прирівняємо її до нуля. У результаті отримуємо рівняння:

$$q \frac{d\Delta p(n)}{dn} = v. \quad (2)$$

Формула (2) має таку інтерпретацію: залучення додаткового учасника торгів виправдано тільки тоді, коли очікуваний ціновий вигравш від цього перебільшує витрати на участь в торгах.

Для того щоб отримати кількісні результати щодо оптимальної кількості учасників торгів, необхідно зробити певні припущення щодо розподілу цін на ринку товарів чи послуг, що закуповуються. Для випадку рівномірного на інтервалі  $[a, b]$  розподілу цін окремих постачальників для  $\Delta p(n)$  отримано наступний вираз [3]:

$$\Delta p(n) = \frac{n-3}{2[n+1]}[b-a]. \quad (3)$$

З формули (3) відразу випливає, що для отримання позитивного економічного ефекту від участі в торгах в них повинно взяти участь щонайменше три учасники; в іншому випадку очікувана ціна закупівлі буде перебільшувати середньоринкову. Підставивши формулу (3) в рівняння (2), отримуємо наступний вираз для оптимальної кількості учасників торгів:

$$n = \sqrt{\frac{2q(b-a)}{v}} - 1. \quad (4)$$

Щоб надати формулі (4) економічно змістовну інтерпретацію, доцільно перейти від натуральних до вартісних одиниць. Середньоринкова ціна при зроблених припущеннях складатиме  $(a + b) / 2$ . Якщо помножити чисельник і знаменник в формулі (4) на цю величину, то після спрощень отримаємо:

$$n = \sqrt{\frac{2VR}{v}} - 1, \tag{5}$$

де  $V = q\bar{p} = q(a + b) / 2$  - обсяг закупівель у вартісному вигляді;

$R = (b - a) / \bar{p}$  - коефіцієнт осциляції цін на ринку.

Із формули (5) випливає, що оптимальна кількість учасників торгів прямо пропорційно залежить від суми закупівлі та ступеню варіації цін на ринку. Тому, чим більше вартість об'єкту закупівлі, тим важливішим стає питання створення на торгах конкурентного середовища.

Але досягнення оптимальної кількості учасників може бути поза можливостями замовника торгів та всієї системи державних закупівель у цілому. Інший можливий підхід до формули (1) полягає в розрахунку “точки беззбитковості” торгів, тобто такої кількості учасників торгів, при якій проведення торгів наводить до того ж результату, що і закупівля за середньо ринковими цінами. Для цього слід вирішити рівняння  $E = 0$  відносно  $n$ .

Найпростіше це можна зробити у графічний спосіб. На рисунку наведено приклад розрахунку економічного ефекту від проведення торгів залежно від обсягів закупівлі та кількості учасників торгів при реалістичних значеннях інших параметрів ( $F=10$  тис. грн,  $v=2$  тис. грн,  $R=0,1$ ).

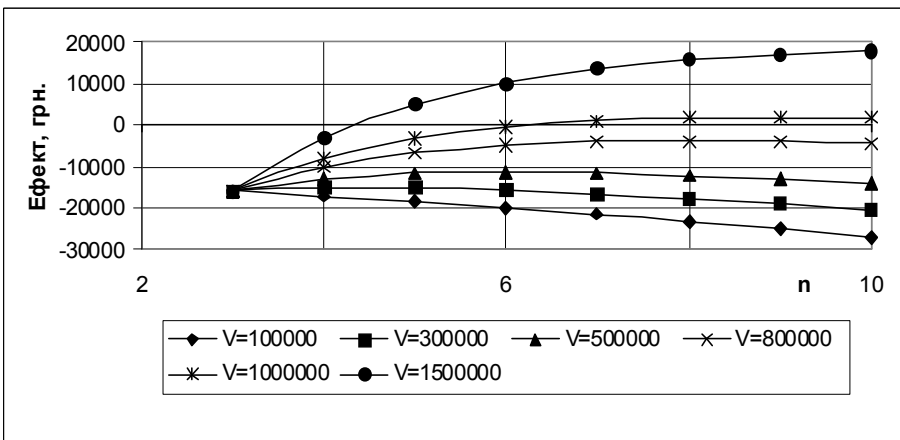


Рисунок. Економічний ефект від проведення конкурсних торгів залежно від кількості учасників та обсягів закупівлі.

Як можна бачити з графіку, при порівняно невеликих обсягах закупівлі проведення торгів не дає позитивного економічного ефекту при будь-якій кількості учасників торгів. При обсягах закупівель вище 1 млн грн позитивний економічний ефект можна отримати при участі в торгах щонайменше 4 – 6 учасників.

Слід зазначити, що розрахункові значення як мінімальної вартості об'єкта закупівлі, так і потрібної кількості учасників для створення суттєвого виграшу від проведення торгів, значно перевищують норми, встановлені українським законодавством. Згідно із Законом України “Про здійснення державних закупівель”, мінімальна сума закупівель товарів, при якій необхідно проводити торги, складає 100 тис. грн, а мінімальна кількість учасників торгів має бути не менше двох [2]. Як свідчать наведені вище розрахунки, цього недостатньо для створення дійсно конкурентного середовища під час проведення конкурсних торгів.

Таким чином, існуюче законодавство у сфері державних закупівель потребує подальшого вдосконалення з точки зору економічної обґрунтованості закупівельних механізмів. Зокрема, слід звернути увагу на необхідність моніторингу закупівельних цін, кількості учасників торгів, та встановлення економічно обґрунтованих обсягів закупівель, при яких доцільно використовувати конкурсні процедури.

#### Література:

1. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 1 червня 2010 р. № 2289-VI. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
2. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Звіт щодо функціонування системи державних закупівель у січні – червні 2012 року. – Режим доступу [http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=193989&cat\\_id=129962](http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=193989&cat_id=129962).
3. Мельников О. С. Економіко-математична модель оцінки доцільності проведення конкурсних торгів при здійсненні державних закупівель / О. С. Мельников // Економіка України. – 2012. - № 9 (610). – С. 47–56.
4. Мельников О. С. Оптимізація процедур проведення конкурсних торгів в сфері державних закупівель / О. С. Мельников // Ефективність державного управління. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2012. – Вип. 30. – С. 422–430.
5. Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации. – Режим доступу : <http://www.fas.gov.ru>.
6. Klemperer P. Using and Abusing Economic Theory / P. Klemperer // Journal of the European Economic Association. – 2003, 1, 272–300.

*Надійшла до редколегії 23.01.2013 р.*

*Т. В. КУЗНЯКОВА, А. Б. КРИВОРУЧКО*

## **РОЛЬ ДЕРЖАВИ В РОЗВИТКУ ПОЛІГРАФІЧНОЇ ГАЛУЗІ В УКРАЇНІ**

*Розглянуто сучасний стан і засоби підвищення ефективності управління поліграфічною галуззю в Україні, запропоновано пріоритетні напрями державного регулювання та організації виробництва на державних поліграфічних підприємствах, які спеціалізуються на виданні книжкової продукції.*

**Ключові слова:** поліграфія, ефективність, державне регулювання, книга, автоматизація, модернізація.

*The current status and means of improving the efficiency of polygraphic industry in Ukraine, suggested priority areas of government regulation and organization of production at the state printing companies that specialize in publishing books.*

**Key words:** printing, efficiency, regulation, book, automation, modernization.

Книговидання – це та сфера життєдіяльності людини, яка здебільшого визначає духовний та ідеологічний стан суспільства на різних етапах його розвитку. Попри швидкий розвиток інформаційних технологій, людство до сьогодні ще не знайшло більш досконалого інструмента, ніж книга для розвитку розумових здібностей людини, формування її моральних якостей і світогляду. Саме книга є вагомим об'єктом культури й одночасно носієм інформації, підсистемою інформаційних потоків і матеріальним розповсюджувачем знань. Між тим, останніми роками книговидання в Україні перебуває в стані кризи. З одного боку, це зумовлено недосконалістю системи державного регулювання книговидання в цілому з іншого – нездатністю більшості поліграфічних підприємств випускати сучасну і затребувану споживачем продукцію, знайти своє місце в сучасній системі масових комунікацій.

Отже, завдання державної політики в Україні щодо розвитку книговидання полягає не тільки в тому, щоб забезпечити випуск достатньої кількості книг і раціонально організувати їх поширення, але й забезпечити гармонійну інтеграцію книжкового видання в сучасну систему засобів масової комунікації. При цьому книга повинна, з одного боку, функціонально забезпечувати рішення культурних і соціально-економічних завдань у суспільстві, а з іншого – приносити прибуток від реалізації. Вирішення наведених завдань вимагає вдосконалення державного впливу на поліграфічний сегмент ринку як через належне організаційно-правове забезпечення діяльності всіх суб'єктів

поліграфічної галузі, так і через підвищення ефективності роботи державних поліграфічних підприємств.

Історію, розвиток, сучасний стан та окремі аспекти українського книговидання, а також роль книги у процесі державотворення досліджували такі науковці, як О. Афанасенко, О. Афонін, Я. Володарчик, О. Дей, Я. Запаско, Н. Зелінська, Н. Зінченко, Р. Іванченко, К. Індутна, А. Капелюшний, Ж. Ковба, І. Корнілов, Р. Машталір, Е. Огар, М. Сенченко, М. Смирнова, Н. Солонська, Н. Стрішенець, Н. Черниш, Л. Швайка, Г. Швецова-Водка та ін.

Проблеми державного регулювання діяльності поліграфічних підприємств розглядалися в роботах низки іноземних дослідників, зокрема Х. Бема, С.Борисової, Г. Вагнера, І. Вернера, Х. Віттензеллера, В. Горб, Л. Злобіної, В. Зубко, Р. Картера, О. Кублашвілі, І. Миргородської, Д. Пікока, Д. Ульмана, Ч. Волкера, Б. Фухса, Г. Хаарде та ін.

Відаючи належне науковій значущості досліджених праць вітчизняних і зарубіжних фахівців, можна зазначити, що практичні аспекти державного регулювання розвитку галузі поліграфії в Україні ще й досі знаходяться здебільшого поза їх увагою.

Мета статті полягає в розробці та обґрунтуванні науково-методичних підходів щодо забезпечення сталого розвитку поліграфічної галузі в Україні, зокрема через підвищення ефективності управління державними поліграфічними підприємствами.

Поліграфія представляє собою особливу галузь економіки, метою якої є задоволення потреб суспільства у друкованій (книжковій, діловій, газетній, журнальній, етикетковій та пакувальній) продукції. Одним із провідних напрямів за значенням і змістом у розвитку суспільства в поліграфічній галузі є книговидання.

Історія книжкової поліграфії в Україні бере свій початок 15 лютого 1574 р. з видання “Львівського Апостола”, а пізніше, в тому ж році – “Граматики словянського язика”. Видавцем цих першодруків був Іван Федоров, який також започаткував поліграфічну справу в Росії і Литві [10].

Перша типографія в Україні розпочала свою роботу в Германському монастирі в Острозі, де в 1580 р. видали “Новый завет” і “Острозьку біблію”. Між тим, відносно великими накладками на території нинішньої України почали видавати лише у XIX ст. з початком функціонування Харківського та Київського університетів [9].

На кінець 1980-х рр. на території колишнього СРСР працювало більше 3500 поліграфічних підприємств, більше 300 з них – в Україні [1]. Значна частина підприємств при цьому мала сучасне обладнання, у тому числі фотоскладальні, електрогравірувальні та інші машини новітніх типів, які дозволяли випускати багатобарвні видання в короткі терміни, використовуючи новітні електронні процеси виготовлення друкованих форм і високопродуктивні багатобарвні друкарські машини. При цьому широко впроваджувався в поліграфічну

промисловість офсетний спосіб друку. Отримав поширення і друк без тиску – електрографія і магнітографія.

Фінал “радянської доби” в історії української книжкової поліграфії позначений значними успіхами. Так, у 1988 р. видавництво “Наукова думка” випустило 1 тис. назв наукових праць загальним накладом понад 5 млн примірників, серед них – 49 наукових журналів, чий наклад перевищив 1 млн примірників книжок [8].

У цей період видавництво “Наукова думка” об’єднувало 16 книжкових редакцій, управління з випуску журналів; загальна чисельність працівників становила 737 осіб [Там же]. Найбільший масовий наклад видавництва сягав 18 млн обліково-видавничих аркушів на рік. Ще одним помітним успіхом видавництва, – що певним чином випереджав час у розумінні ринкових реалій, – став випуск науково-популярних видань масовими – мільйонними (!) – накладками. Загалом, пік книжкового виробництва в Україні припав на 1988-1989 рр., коли щорічно друкувалося близько 190,0 млн примірників книжкової продукції [4].

Між тим, на початку 1990-х рр. поліграфічна промисловість в Україні буквально зупинилася. Уже в 1999 р. загальний наклад випущених книг склав 22 млн примірників, тобто скоротився порівняно з 1989 р. в 8,6 рази. При цьому ці негативні тенденції не були подолані. Так, якщо в 1999 р. у вільний продаж надійшло (без урахування видань за держзамовленням і відомчих для службового користування) близько 9 млн примірників книг, то 2000 р. – на мільйон менше, і з кожним роком цей показник зменшувався. Для порівняння варто навести показники сусідів: у Польщі – 150, у Росії – 300 млн примірників книг за один рік [7].

Результати дослідження, проведеного Асоціацією видавців і книгорозповсюджувачів України, констатують невинне падіння загального об’єму книговидання. Якщо в 1998 р. на одного українця припадало 0,88 книжки, то вже через рік ця цифра зменшилася до 0,39 [Там же], у 2003 р. – 0,36, а в 2004 р. – 0,31 [7].

Ще одна вражаюча цифра: щорічно переміщається близько 350 млн грн з України передусім російським видавцям і поліграфістам. Отже, йдеться про пряме інвестування зарубіжного виробника. І це за умов, коли вітчизняна поліграфія задихається від нестачі інвестицій. Експерти оцінюють об’єм імпорту (який попадає на Україну здебільшого нелегально) сумою, що коливається від 150 до 300 млн дол. [7].

Отже, російських книг на ринку значно більше, ніж українських. І саме це вважається основним наслідком невиваженої державної політики.

Безумовно, варто визнати, що протягом останніх двадцяти років змінилися організаційні принципи взаємовідносин між видавцями, поліграфістами, книжковою торгівлею, з’явилася значна кількість видавничих структур і друкарень, що не відносяться до державних підприємств; докорінно зазнали змін форма і принципи їхнього матеріально-технічного забезпечення.

Видання книг не існує у вакуумі, воно є невід’ємною складовою частиною суспільної структури та економіки в цілому, тому біди, проблеми і кризові

процеси в цій сфері визначають темп руху, рівень, якісні характеристики кожного колективу видавництва. Будучи соціально значущою галуззю, поліграфія безпосередньо залежить від стану соціально-економічного розвитку суспільства і є вкрай вразливою в періоди економічної нестабільності. Саме тому в періоди економічних криз та стагнації ця галузь потребує спеціальних засобів підтримки. При цьому, як свідчить досвід цілої низки країн, зокрема Російської Федерації, віддача від вкладень у цю галузь може бути цілком економічно виправданою. З часом поліграфія може не тільки задовольняти духовні та інформаційні потреби людей, а й слугувати істотним джерелом створення нових робочих місць, фінансових надходжень до державного та місцевих бюджетів [5].

Сьогодні в Україні, як і в більшості країн світу, поліграфія представлена великою кількістю державних і приватних, газетних, журнальних і книжкових видавництв, друкарень, спеціалізованих торговельних підприємств тощо. Їх діяльність детермінована цілою низкою зовнішніх чинників, пов'язаних зі станом нормативної бази, потребами ринку, станом купівельної спроможності громадян, регіональною специфікою, а також внутрішніх чинників, що характеризують силу і слабкість організації роботи самих підприємств.

Роль держави в регулюванні національної економіки зумовлюється двома обставинами: необхідністю створення умов для діяльності та захисту інтересів усіх господарюючих суб'єктів, а також необхідністю ефективного управління державною власністю. Роль і масштаби державного сектора в розвитку національної економіки зумовлюються багатьма факторами, однак у більшості розвинених країн державний сектор займає досить міцні позиції. Роль державного сектора досить істотна і в розвитку поліграфічної промисловості, видавничо-поліграфічного комплексу в цілому [11, с. 157–168]. Отже, завдання держави на сучасному етапі полягають, по-перше, у створенні умов для сталого розвитку всієї поліграфічної промисловості, а з іншого – в підвищенні ефективності діяльності державних поліграфічних підприємств, тобто досягнення високої результативності (прибутковості) виробництва.

*Щодо першого напрямку.* По-перше, слід звернути на надзвичайно важливу і складну проблему прогнозування розвитку книговидавництва та вдосконалення книги в контексті позитивних процесів інформатизації та розвитку ЗМІ. У цьому зв'язку важливе значення має порівняльний аналіз: книжкових процесів в Україні і процесів світової інформатизації в контексті проблеми вільного часу, конкуренції книги з іншими засобами інформації та комунікації; нових можливостей бібліотечного читання, видавничої роботи бібліотек, впливу ЗМІ на процеси читання тощо. Розвиток автоматизації інформаційних процесів і підключення національних інформаційних ресурсів до глобальних мереж (наприклад, інтернет) вимагають регулювання і вивчення процесів і системи взаємозв'язку інформаційних ресурсів: “національне – глобальне (світове) – національне”. У зв'язку з цим виникають питання: які функції книги мають залишитися незмінними, а які слід перерозподілити між іншими засобами масової комунікації.

Наступна проблема, що потребує невідкладного вирішення – книгорозповсюдження, яке також переживає ненайкращі часи. Добре відомо, що проблеми книговидавання та книгорозповсюдження з соціально-економічних дуже швидко переходять у духовні, бо, як ішлося вище, книги виконують культурні, просвітницькі, інформаційні, виховні та інші суспільно корисні функції.

Тому, якщо держава зацікавлена в духовному відродженні суспільства, воно має спланувати, організувати і реалізувати широкомасштабну акцію підтримки книговидавання та книгорозповсюдження всіма наявними способами. Це має стати важливою державною програмою.

До речі, зазначимо, що серед українських видавців небезпідставно поширена думка, що занепад українського ринку викликаний ліквідацією на початку 1990-х рр. державної книготорговельної мережі. Велику надію пов'язують з її відродженням чи із започаткуванням нової державної системи книжкової торгівлі. Слід зазначити, що в Україні зараз доволі мало книжкових магазинів – близько 300, а в Польщі – (!) 2,5 тис. [7].

Книжкові магазини здебільшого концентруються в обласних центрах і великих містах. Вони переважно невеликі за площею і можуть вмістити лише п'яту частину назв книг від сучасних стандартів – у кожному магазині має бути не менше 25 тис. назв. Асортимент здебільшого формується випадково, керівництву зручно працювати з певними постачальниками, а не формувати репертуар книг за потребами читачів. Видавцям і книгорозповсюдjuвачам важко працювати з декількома сотнями клієнтів і поставщиків. І, нарешті, складається враження, що переважна частина українських видавництв не прикладає ніяких зусиль до того, щоб дізналися про їхню продукцію: не розсилають каталогів, не проводять презентацій, не працюють зі ЗМІ.

Отже, можна констатувати, що на сьогодні в Україні відсутнє інформаційне забезпечення діяльності поліграфічних підприємств, що спеціалізуються на книговидаванні.

Третя проблема, що потребує невідкладного вирішення – це стан розвитку матеріально-технічної бази галузі. Більшість сучасних поліграфічних підприємств в Україні працюють на старому, майже зношеному енергоємному обладнанні, що значно здорожує кінцеву продукцію та робить її неконкурентоспроможною на українському ринку. Отже, постає завдання створити необхідні інвестиційні умови (можливо шляхом надання певних пільг) для переоснащення існуючої матеріально-технічної бази.

*Щодо другого напрямку.* Висока результативність (прибутковість) виробництва складається з ефективності функціонування основних елементів виробничої системи підприємства, яка забезпечується відповідним виробничим процесом, і досягається за умов націленості виробничої системи підприємства на випуск продукції (надання послуг, проведення робіт), орієнтованої на споживача і організації та управлінні виробничою системою з урахуванням принципу економічності виготовлення цієї продукції (проведення робіт). Отже,



підвищення ефективності діяльності державних (комунальних) поліграфічних підприємств у сучасних умовах є, на нашу думку, можливим через використання маркетингових технологій, запровадженні сучасних засобів контролю над випуском продукції, а також автоматизації та інформатизації виробництва.

1. *Маркетинг.* Щоб залишатися конкурентоспроможним, підприємство повинно швидко реагувати на зміни, що відбуваються в навколишньому середовищі. І однією з головних передумов адаптованості підприємств до умов зовнішнього середовища є можливість чітко ідентифікувати проблеми та вміти приймати адекватні заходи. Саме в цьому і допомагають маркетингові методи, технології та стратегії. За їх допомогою на підприємстві опрацьовуються питання про якісні характеристики продукту (роботи, послуги), особливості ціноутворення, просування та реалізації.

2. *Контролінг.* Стрімкий розвиток і зміна технологій, зростання значущості “людського чинника” та інші фактори обумовлюють появу нових вимог до системи оперативного внутрішнього контролю на поліграфічному підприємстві. Усе це вимагає посилення контрольних функцій управлінського апарату на всіх стадіях процесу створення книги, незалежно від сфери діяльності підприємства (наукова, навчальна або художня література).

Необхідно відзначити, що в даному контексті слід уточнити поняття терміна “контроль”, щоб коректно формулювати завдання, що стоять перед цією системою. На наш погляд, у даному контексті не слід приймати зміст цього терміну в буквальному перекладі з французької (*controle* – перевірка, або спостереження з метою перевірки). Більш доцільним у цьому сенсі є використання терміну “контролінг” (від англ. *controlling*), зміст якого полягає у відстеженні ходу виконання поставлених завдань з одночасною корекцією роботи. Основне завдання контролінгу полягає у створенні інтегрованої системи інформаційної, аналітичної, інструментальної та методичної підтримки управління з метою забезпечення оптимальних умов існування та розвитку підприємства.

Система контролінгу, забезпечуючи задоволення потреб керівництва в якісній і відповідним чином обробленій інформації, створює інформаційні передумови для формулювання завдань планування та регулювання діяльності підприємства, в тому числі і підприємств галузі поліграфії.

3. *Автоматизація та інформатизація виробництва.* Успішне реалізації функції контролінгу є можливою через активне використання сучасних систем автоматизації виробництва та його управління. Автоматизація поліграфічно-видавничої діяльності дозволяє більш ефективно управляти процесом підготовки видання до публікації і сфокусуватися на якості кінцевого продукту, а не на процесі його створення. Крім того, автоматизація рутинних операцій дозволяє підвищити продуктивність праці і оптимізувати штат працівників. Скорочення виробничого циклу дозволяє оперативно публікувати найбільш свіжу інформацію. Автоматизація прийому матеріалів і верстки дає можливість використовувати різномірний матеріал і готувати одночасно друкований і електронний формати видання. Системи обробки, зберігання та пошуку

інформації дозволяють систематизувати накопичений матеріал, забезпечити його захист від втрати або зловмисних дій.

Ключовими принципами автоматизації та інформатизації, які необхідно закласти в діяльність державних поліграфічних підприємств, можна вважати такі:

- використання єдиної бази даних інформації, яка дає можливість працювати над матеріалом одночасно кільком користувачам (автор, редактор, верстальник), спрощує процес забезпечення інформаційної безпеки (резервне копіювання, розмежування прав доступу), надає механізми структуризації інформації і швидкого її пошуку;

- автоматизація документообігу і внутрішньої комунікації, що також є засобом забезпечення одночасної роботи декількох користувачів, спрощує процес редагування і затвердження матеріалів, прискорює виробничий цикл в цілому;

- підтримка декількох вхідних і вихідних електронних текстових форматів документів. Це дозволяє знизити вимоги до формату вхідних даних, отримувати на виході відразу кілька видів видання практично без застосування додаткової верстки.

Ділянками автоматизації виробництва в такому разі можуть виступати:

- прийом матеріалів, їх конвертація в ухвалений стандарт подання і переміщення в єдине сховище;

- редагування – автоматизація діяльності редактора та комунікації з автором, аналітичні інструменти, що використовуються для моніторингу ЗМІ та перевірки інформації;

- контент-менеджмент – управління розміщенням матеріалів;

- верстка – робота з матеріалами безпосередньо з бази даних, що підвищує надійність процесу, автоматизація коректури та затвердження смуги.

Рівень автоматизації управління підприємства та використання для цього різних систем залежить від загального рівня розвитку підприємства та існуючих у конкретному регіоні конкурентних умов. Між тим, можна виділити п'ять рівнів організації автоматизації управління поліграфічним підприємством:

1. Системи управління, засновані на повністю “паперових” засобах документообігу та обліку.

2. Змішані “паперово-комп’ютерні” системи. Подібні системи побудовані на поєднанні цифрової обробки і зберігання денних і використання паперових технологій управління. В основному в якості сховищ даних найчастіше за все використовується “MS Excel”, рідше “MS Access”. Для підтримки передачі даних застосовуються різні поштові системи або системи документообігу, наприклад “MS Exchange”.

3. Повністю цифрові системи управління, які використовують різноманітні середовища зберігання та обробки інформації (наприклад поєднань “MS Excel”, “MS Access Lotus Notes” або будь-які інші).

4. Єдина система виробничого управління та обліку, побудована на основі неспеціалізованої загальнодоступної комп’ютерної системи (наприклад “Ахарт / Navision” або “1С”).

5. Спеціалізована, орієнтована на специфіку роботи “поліграфічна” система управління та обліку (наприклад “Prinance”, “DISO”, “HiFlex”, “A-system”, “Apler-Поліграфія”, “PrintSmith”, “PrintEffect”). Це спеціалізовані системи створені безпосередньо для управління поліграфічним виробництвом. Частка таких систем, навіть якщо брати до уваги приватні поліграфічні підприємства, є невеликою. Тому їх упровадження дозволить істотно збільшити конкурентоспроможність державних поліграфічних підприємств на внутрішньому ринку.

Також слід зазначити, що в сучасних умовах організація оперативно-виробничої діяльності має бути направлена на забезпечення злагодженості та узгодженості в роботі всіх ланок поліграфічного підприємства з випуску конкурентоспроможної продукції необхідної якості та обсягу, обумовленими договорами з замовниками, при найкращому використанні всіх видів виробничих ресурсів.

Під час організації оперативно-виробничої діяльності поліграфічних підприємств повинні вирішуватися такі завдання:

- забезпечення виконання договорів із замовниками;
- випуск продукції в повній відповідності з вимогами щодо якості, обсягом і термінами виготовлення, встановленими в договорах;
- оптимальне використання виробничих потужностей поліграфічного підприємства;
- забезпечення мінімальної тривалості виробничого циклу видань;
- скорочення обсягів незавершеного виробництва;
- рівномірна в часі і просторі завантаження робочих місць;
- підвищення ефективності поліграфічного виробництва.

Організація оперативно-виробничої діяльності поліграфічного підприємства має здійснюватися за допомогою сучасних систем оперативного управління виробництвом.

У сучасних зарубіжних системах оперативного управління виробництвом процес підготовки виробництва, технічного обслуговування матеріального забезпечення та організації руху предметів праці у виробництві взаємопов’язані між собою в єдину інтегровану систему.

Найбільш відомі п’ять інтегрованих систем оперативного управління виробництвом. Це дві системи, розроблені в США і спрямовані на скорочення термінів випуску продукції і зниження витрат виробництва за рахунок скорочення складських запасів: “MRP-2” – система планування виробничих ресурсів, “MAP” – система реального забезпечення матеріальних ресурсів, системи “Канбан” і “Точно в строк”, розроблені в Японії, а також “Маршрутна система оперативного управління непотоковим виробництвом”, розроблена російськими фахівцями [3]. Усі наведені вище вітчизняні та зарубіжні системи оперативного управління дозволяють забезпечити використання робочого часу працівників і обладнання більш ніж на 70 %.

Наступним важливим напрямом підвищення ефективності діяльності поліграфічних підприємств, які спеціалізуються на випуску книжкової продукції, є автоматизація редакційної діяльності, що дає можливість відслідковувати в

реальному часі ступінь готовності видання в цілому та окремих його частин, дає можливість внесення змін як до візуального оформлення, так і змісту матеріалу практично на будь-якій стадії виробничого циклу. Серед поширених систем автоматизації редакційних процесів можна виділити такі: “K4”, “WoodWing Software”, “Quark Publishing System”, “Adobe Version Cue” [6].

Наступний важливий крок – автоматизація систем управління робочими потоками (Workflow). Відзначимо, що термін Workflow прийшов до поліграфії з бізнес-систем документообігу. Як правило, його перекладають як “потік робіт”, “потік завдань” або “робочий потік”.

“Робочий потік” – це впорядкована в часі безліч робочих завдань, які отримують працівники і які обробляються ними вручну або за допомогою засобів механізації/автоматизації, але з тією послідовністю і в рамках тих правил, які визначені для даного робочого процесу.

Управління потоком робіт може здійснюватися в повністю автоматичному, напівавтоматичному або інтерактивному режимах.

Переваги для підприємства від запровадження Workflow:

- Workflow посилює контроль над продуктивністю виконання завдань, пов’язаних з інформацією;

- Workflow одночасно привносить “промислові” методи керівництва і управління процесами, підвищуючи конфіденційність і посилюючи контроль доступу;

- Workflow дозволяє приймати рішення в потрібний момент і представляє достатню інформацію, щоб керівництво могло ефективно впливати на робочий процес;

- Workflow дає можливість менеджерам діяти оперативніше, швидше і компетентніше, забезпечуючи постійний доступ до інформації про стан кожного замовлення, а система моніторингу дозволяє тримати ситуацію під контролем;

- за допомогою Workflow можна зробити ефективнішою функцію контролю, істотно наблизивши її до промислового аналогу;

- при цьому кожен працівник бачить перелік функцій, які він повинен виконати, і може організувати свою роботу відповідним чином;

- для працівників підприємства Workflow означає гнучкість у роботі, швидкість виконання і високий ступінь комфорту;

- автоматизація процедур на базі Workflow надає в розпорядження організаційних аналітиків всю необхідну статистику для аналізу робочих навантажень, витрат, періодів пікового навантаження і багатьох інших аспектів діяльності компанії;

- використання інструментальних засобів у рамках Workflow дає можливість моделювати процедури і можливі сценарії їх виконання з безпрецедентною ступенем деталізації і точності, а доступ до даних про виконання процесів вимагає мінімальних витрат.

Загалом системи управління робочими потоками дозволяють автоматизувати процеси додрукарської, друкарської та післядрукарської підготовки.

З урахуванням вищевикладеного матеріалу можна зробити такі висновки. Сьогодні в Україні поліграфічна галузь у цілому та, зокрема, поліграфічні

підприємства, що спеціалізуються на книговидаванні, знаходяться у вкрай важкому економічному становищі, потребуючи підтримки з боку держави, зокрема щодо створення необхідних інвестиційних умов, модернізації матеріально-технічної бази та реалізації своєї продукції.

При цьому держава повинна вжити заходів задля підвищення конкурентоздатності державних поліграфічних підприємств. Зокрема це стосується використання маркетингових стратегій, запровадження системи контролю, автоматизації та інформатизації виробничої діяльності.

Провідний закордонний досвід організації управління розвитком поліграфічного комплексу стане предметом подальших наукових розвідок.

Література:

1. Баренбаум И. Е. История книги / И. Е. Баренбаум. – М. : Книга, 1984. – 248 с.
2. Інформаційний стан про книговидавання в Україні / Державний комітет телебачення і радіомовлення України. – Режим доступу : [http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable\\_article?art\\_id=54919](http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=54919).
3. Лазарева Т. Я. Интегрированные системы проектирования и управления. Структура и состав : учеб. пособие / Т. Я. Лазарева, Ю. Ф. Мартемьянов, А. Г. Схиртладзе. – М. : Машиностроение-1, 2006. – 172 с.
4. Никифорок Б. В. Государственное регулирование инновационных процессов в издательском сегменте рынка Украины / Б. В. Никифорок. – Режим доступу : <http://www.coolreferat.com/>
5. Никифорок Б. В. Триєдина вертикаль російського друкарства / Б. В. Никифорок // Друкарство. – 2001. – № 4 (39). – С. 14–17.
6. Попов А. Редакционный процесс периодического издания: проблемы и решения. Зачем нужна автоматизация редакций? / А. Попов // Курсив. – 2006. – № 5. – Режим доступа : [http://www.kursiv.ru/kursivnew/kursiv\\_magazine/archive/61/52.php#text](http://www.kursiv.ru/kursivnew/kursiv_magazine/archive/61/52.php#text).
7. Сенченко М. Україна і Росія: різні умови – різні досягнення / М. Сенченко // Вісник Книжкової палати України. – 2000. – № 2. – С. 3–5.
8. Сердюк В. “Наукова думка”: творчий шлях довжиною у вісім десятиріч / В. Сердюк // Вісник Книжкової палати України. – 2001. – № 12. – С. 4.
9. Тимошик М. С. Зародження та етапи поширення друкарства в світі / М. С. Тимошик. – К. : Ін-т журналістики, 2002. – 74 с.
10. Фойницький И. Я. Моменты истории законодательства о печати // Сборник государственных знаний / И. Я. Фойницький ; под ред. действительного члена Императорской Академии наук В. П. Безобразова. – Т. 2 – 7. – СПб., 1875 – 1987. – 334 с.
11. Швайка Л. А. Розвиток і регулювання видавничого підприємництва : монографія / Л. А. Швайка. – Львів : Українська академія друкарства, 2005. – 432 с.

Надійшла до редколегії 02.04.2013 р.

Ю. Л. ОРЕЛ

## **ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ ЦЕНТРОМ І РЕГІОНАМИ В МЕЖАХ НЕОІНСТИТУЦІОНАЛЬНОЇ МОДЕЛІ ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН**

*Розглянуто особливості побудови державної регіональної політики з урахуванням вимог неоінституціоналізму, систематизовано передумови розбудови відносин між центром та регіонами, узагальнено вимоги до правових, економічних та організаційних механізмів державного регулювання регіонального економічного розвитку.*

**Ключові слова:** ефективність, принципи, механізми, державне регулювання, економіка, інститути.

*Aspects of construction of regional policy with the requirements of the theory of new institutional economics, systematized prerequisites development of relations between the center and the regions, summarized the requirements for legal, economic and institutional mechanisms of state regulation of regional economic development.*

**Key words:** effectiveness, principles, mechanisms, regulation, economics, institutions.

Згідно з Основним Законом, Україна є демократичною, соціальною та правовою державою, в якій кожному громадянину гарантуються рівні права на працю, гідний рівень життя, соціальний захист незалежно від місця його проживання. Між тим, сьогодні в нашій країні є надзвичайно поширеними регіональні диспропорції, що знаходять свій прояв у різному рівні заробітних плат, доступу громадян до освіти, медичних послуг тощо. Подолання цих диспропорцій стало однією з найважчих проблем державної регіональної політики в останні 20 років, яку, до речі, так і не вдалося вирішити. У результаті створюються умови для зростання соціальної напруженості в суспільстві, відтоку робочої сили з депресивних територій та занепаду останніх. При цьому існуюча практика розподілу допомоги з центрального бюджету не повною мірою виконує функції стимулювання регіонів щодо нарощування власних доходів і їх мобілізації. Така ситуація вимагає створення ефективної системи взаємодії між центром та регіонами, яка б сприяла забезпеченню сталого економічного розвитку кожної області та кожної територіальної громади. Причому вкрай важливо, щоб ця система враховувала найкращий світовий досвід та сучасні вимоги до такої взаємодії. Зазначене обумовлює актуальність обраної теми статті.

Розробкою нових моделей державного регулювання регіонального економічного розвитку займалися такі закордонні дослідники, як П. Кругман,

К. Кларк, П. Де Ла Курт, Т. Сван, П. Самуельсон, А. Скотт, Дж. Стігліц, М. Сторпер, Дж. Цейтлін та ін. Проблемою підвищення ефективності державної регіональної політики займалися такі дослідники, як В. Бабаєв, О. Бабич, О. Баганов, О. Бойко-Бойчук, Л. Беззубко, Е. Горян, В. Дзюндзюк, Д. Кольцов, Ю. Куц, В. Мамонова, Ю. Шаров та ін. Значний внесок у розробку механізмів державного регулювання економіки внесли О. Амосов, В. Бодров, В. Гриньова, А. Дегтяр, Л. Дмитриченко, Д. Карамішев, О. Кілієвич, М. Корецький, М. Латинін, В. Мартиненко, Г. Одінцева, І. Сараєва та ін.

Між тим, на сучасному етапі розвитку, необхідно зазначити, що українська регіоналістика, рівно як й наука та практика державного управління, потребують розробки нової системи відносин між центром і регіонами, які б ґрунтувалися на сучасних методологічних підходах, що пройшли практичну апробацію в розвинених країнах.

Метою статті є визначення особливостей формування та реалізації державної регіональної економічної політики на основі положень і принципів неінституціональної економічної теорії.

Як свідчать сучасні тенденції, державне регулювання регіонального економічного розвитку в розвинених країнах, зокрема США, Канади та Західної Європи, здебільшого спирається на неінституціональний підхід, ключовою ознакою якого є урахування соціальних інститутів і соціальних мереж, що функціонують на певній території, в процесі формування на реалізації державного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів [10; 13; 15; 16]. “Слід усвідомити, – писав один із засновників нової інституціональної теорії Р. Коуз, – що коли економісти досліджують роботу економіки, вони мають справу з впливами окремих осіб або організацій на інших, що працюють в тій же системі. Це і є наш предмет. Якби не було таких впливів, не існувало б підлягають вивченню економічних систем” [3, с. 28]. На думку Д. Норта, “головна роль, яку соціальні інститути відіграють у суспільстві, полягає в зменшенні невизначеності шляхом встановлення стійкої (хоча і не обов’язково ефективної) структури взаємодії між людьми” [6, с. 21].

У рамках неінституціональної теорії державне регулювання регіонального економічного розвитку має будуватися на низці принципів, головними серед яких є: принцип стратегічного цілепокладання, урахування інтересів об’єктів регулювання пріоритетності вирішення соціальних проблем, принцип правового забезпечення, субсидіарності, адресності, широкого використання договірних відносин, орієнтації на програмно-цільові методи, відповідальності і контролю [2; 9; 11].

Значені принципи складають основу нової моделі відносин між центром і регіонами, згідно з якою основними передумовами впливу на регіональні соціально-економічні процеси з боку центральних органів влади виступають:

1. Глибокий аналіз економічного розвитку регіону, створення його економічного паспорту.

У першу чергу, мова йде про оцінку стану регіональних ринків промислових і продовольчих товарів, експортного потенціалу. Крім традиційного аналізу стану економіки регіону, заснованого на аналізі статистичної інформації, в нього мають бути включені результати ґрунтовних маркетингових досліджень, як стану ринків продукції та послуг, вироблених у регіоні, так і їх імпорту (і міжрегіонального). Такі дослідження дозволяють:

- визначити: можливі масштаби та потенційні перспективи розвитку діючих виробництв і створення нових; завдання державної політики, пов'язані з міжрегіональною асиметрією;

- установити природні (по відношенню до регіону) монополії щодо продукції та послуг для формування економічних інтересів регіону з точки зору економічної безпеки;

- оцінити експортний потенціал регіону, можливості його розвитку і на цій основі виявити можливі обсяги залучення додаткових кредитних ресурсів (наприклад, на основі використання експортного покриття інвестиційних ресурсів, що є основним інвестиційним інструментом багатьох європейських країн [8, с. 124]);

- визначити коло потенційних товаро- і послуг-виробників, присутність яких у регіоні дозволить заповнити відповідні товарні ніші, сформувати регіональні ринки продовольчих і промислових товарів;

- представити економічні інтереси регіону в країнах-експортерах і імпортерах продукції в регіоні, визначити основні напрями міжнародного інвестиційного співробітництва та стратегічних партнерів (у тому числі і на рівні зарубіжних країн).

2. Аналіз фінансової ситуації та бюджетного процесу, забезпечення переходу до середньострокового бюджетного планування.

Зазначимо, що, згідно з думками багатьох науковців [1; 4; 12], основою побудови стратегій соціально-економічного розвитку регіону, формування механізмів її реалізації є бюджетний процес, його аналіз, планування і прогнозування змін, оскільки:

- саме аналіз стану бюджетного процесу дозволяє виділити бюджетотворюючі підприємства, програми (у тому числі й інвестиційні), розвиток яких і повинні бути пріоритетними для адміністрації, повинні забезпечуватися бюджетною підтримкою (у тому числі і державною) і скласти основу регіональних інвестиційних програм;

- саме впровадження регіонального бюджетного планування дозволяє цілеспрямовано управляти бюджетним процесом, а не сподіватися на стихійні чинники;

- планування і прогнозування регіонального бюджетного процесу дає необхідну базу для формування соціальних програм і планування їх ресурсної забезпеченості;

- такий аналіз дає можливість створити певні пільгові умови для бюджетно та соціально значимих підприємств.



Результати аналізу регіональної фінансової системи і бюджетного процесу, а також регіональний маркетинг повинні дозволити визначити економічні пріоритети і намітити шляхи забезпечення їх реалізації в заходах і цільових регіональних програмах, правові й адміністративні механізми їхньої реалізації. Перехід на середньострокове і довгострокове фінансове планування, дозволяє покращити інвестиційний клімат і забезпечити сталий розвиток важливих для економіки регіону сфер.

3. Аналіз соціально-демографічної ситуації в регіоні, створення соціального паспорту регіону.

Крім загальноприйнятого аналізу соціально-економічного становища регіону, що включає інформацію про населення (чисельність і статеві вікова структура, чисельність і структура сімей, міграція і розселення), рівень і спосіб життя (основні джерела і рівень доходів, купівельна спроможність, рівень і структура витрат і споживання), соціальна інфраструктура (житло, транспорт і зв'язок наука, культура і освіта), соціальне неблагополуччя (безробіття, страйки, умови праці, рівень престижу), під час складання соціального паспорту необхідно принципово скласти уявлення про таке:

– соціальні пріоритети регіону, що дозволить в умовах дефіциту бюджетних ресурсів зосередитися на основних соціальних проблемах, створити організаційні, податкові та законодавчі стимули їх вирішення;

– соціальні нормативи, які роблять можливим планування соціального розвитку регіону, оптимального використання відрахувань до державного бюджету під час укладення різних угод, інвестиційних контрактів тощо;

– систему адресних соціальних (в тому числі і інвестиційних програм), що реалізуються на рівні регіонів.

Відзначимо, що наявність достовірного аналізу тенденцій соціально-демографічного розвитку регіону дозволяє державі, потенційним інвесторам, розробникам і реалізаторам стратегій розвитку регіону прогнозувати напрямки змін стану ринків промислових та продовольчих товарів, визначати свої інтереси і, безсумнівно, ефективніше реалізовувати власну економічну політику.

4. Аналіз існуючої нормативної бази, розробка пропозицій щодо подолання існуючих недоречностей і проблем.

Відзначимо, що дуже часто саме чинні нормативи, стандарти, умови або застарілі і неефективні регіональні програми виступають перешкодою для вирішення нагальних соціально-економічних проблем території. Виходячи з цього, до діючої на рівні регіонів нормативної бази можна висунути декілька важливих вимог. По-перше, вона повинна бути узгоджена, взаємопов'язана з національним законодавством і не суперечити йому. По-друге, регіональні акти повинні бути узгоджені між собою (по горизонталі), представляючи самодостатню систему, що охоплює сфери економіки, екології, культури, соціальної і політики тощо. По-третє, система регіональна нормативна база повинна враховувати вимоги міжнародних інвестиційних та фінансових інститутів, зокрема, щодо участі в перспективних міжнародних проєктах і програмах.

Зазначимо, що останнім часом у багатьох європейських країнах намітилася тенденція налагодження ділового співробітництва великих міжнародних компаній, транснаціональних корпорацій з регіональними рівнями влади, що часто гарантує більш короткий шлях прийняття організаційних і адміністративних рішень [7; 14; 15]. Між тим, в Україні така практика ще набула належного поширення. Одна з можливих причин – відсутність належних правових норм, програм, які б сприяли залученню таких інвесторів.

Результати проведеного аналізу в межах зазначеної моделі слугують підґрунтям для обрання можливих напрямків реалізації державної економічної політики на рівні регіону. При цьому в якості основного завдання такої політики стає раціональне поєднання загальнодержавних інтересів з інтересами регіонів, місцевого самоврядування та безпосередньо громадян. Адже інтереси всіх наведених сторін взаємопов'язані і значною мірою реалізуються у структурі цілої низки відносин, зокрема соціальних (зайнятість і безробіття, надання соціальних послуг, соціальне забезпечення тощо), екологічних (створення нормального середовища для проживання), природоресурсних (дбайливе ставлення до надр, земель, лісів тощо), суспільно-політичних (самостійність регіонів, громад, запобігання деструктивній територіальній дезінтеграції, економічного та іншого сепаратизму) тощо.

Множинність суб'єктів регіонального економічного розвитку, а також їх інтересів виступають причиною формування блоків загальнодержавних, регіональних і місцевих зв'язків і відносин. Так, усі громадяни зацікавлені в забезпеченні своїх конституційних прав і свобод на всій території держави незалежно від місця проживання або роботи і одночасно в розвитку сфери економіки, екологічній безпеці тощо. Держава теж реалізує через власні інститути свою зацікавленість у збереженні територіальної цілісності та стабільної соціальної ситуації, збільшенню макроекономічних показників. Усі територіально-адміністративні утворення, в свою чергу, зацікавлені у вирішенні проблем соціально-економічного розвитку території і наявності необхідних для цього матеріальних, фінансових, кадрових та інших ресурсів. Усі господарюючі суб'єкти зацікавлені в нормальних умовах економічної діяльності, в безперешкодному русі капіталу, праці і товарів між регіонами. Загальноприйнятне поєднання таких стійких блоків інтересів можливо на основі системної організації економічних відносин, що дозволить досягти компромісу економічних, соціальних, екологічних та інших інтересів самих різних суб'єктів. У межах зазначеної вище неінституціональної моделі відносин між центром і регіонами ця мета може бути реалізована за допомогою правових, економічних, адміністративних та інших механізмів, що будуються з урахуванням певних вимог.

1. *Щодо правових механізмів.* Вони повинні забезпечити чітке визначення та законодавче закріплення сфери регулювання і ступеня відповідальності для кожного рівня влади. Центральні та місцеві органи виконавчої влади повинні нести відповідальність у законодавчо встановленій сфері їхньої діяльності, і діяти чітко на основі встановлених прав, компетенції та ступеня самостійності в

питаннях розпорядження, володіння, використання своєї власності, фінансово-економічних та природних ресурсів.

При цьому повинні існувати системи норм, процедур і форм регулювання та регламентації діяльності господарюючих суб'єктів з урахуванням інтересів регіонального та місцевого соціально-економічного розвитку; встановлені конкретні переліки податкових, адміністративних та інших важелів впливу на суб'єкти економічної діяльності.

Також важливим є законодавче забезпечення гарантій того, що соціальні, екологічні, національно-етнічні та інші регіональні цінності регіонів не будуть руйнуватися під час діяльності як органів державної влади, так і господарюючих суб'єктів; і, навіть, навпаки ці цінності будуть зберігатися і розвиватися. При цьому кожен суб'єкт господарювання повинен бути захищеним від адміністративного втручання в його діяльність з боку органів влади поза межами їх законних компетенцій.

2. *Щодо економічних механізмів.* У даному разі робиться акцент на необхідності урахування специфіки місцевої економіки, тобто збереження уявлення про регіон як про певною мірою унікальний і специфічний об'єкт регулювання. Центральні органи влади та їхні територіальні підрозділи зобов'язані використовувати наявні в їхньому розпорядженні важелі впливу з обов'язковим урахуванням цілей (стратегії) соціально-економічного розвитку конкретної території.

Також під час формування та реалізації політики щодо того чи іншого регіону треба орієнтуватися на таку систему інструментів, стандартів і нормативів, що враховують об'єктивні зміни в рівні та способі життя населення, відмінності щодо можливостей використання з метою соціально-економічного розвитку регіону власних ресурсів: комунального майна, надр, землі тощо.

Окрім цього, під час розробки та запровадження економічних інструментів впливу треба враховувати наявність географічних, природно-кліматичних, соціально-економічних, національно-етнічних та інших відмінностей між регіонами, по можливості створювати специфічні режими для організації господарської діяльності в регіонах з особливим статусом (прикордонні території, зони екологічного лиха, депресивні території, столиця тощо).

3. *Щодо організаційних механізмів.* Необхідно забезпечити єдиний підхід до організації взаємодії між територіальними підрозділами центральних органів влади, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо розподілу їх повноважень і компетенцій. Відносини з приводу власності, організації бюджетного процесу між регіонами та місцевими структурами повинні ґрунтуватися на тих же принципах і механізмах, що і аналогічні відносини між центром і регіонами.

У той же час взаємодія органів влади різних рівнів між собою, з господарюючими суб'єктами, громадськими організаціями у сфері спільних інтересів має будуватися переважно на основі механізмів делегування повноважень та договірно-погоджувальних процедур.

Також необхідно забезпечити відповідність організаційних структур управління специфіці регіональних економічних відносин. Кожен регіон при цьому повинен мати сферу самостійного регулювання, з урахуванням власних ресурсів (матеріальних, фінансових та інших) та можливостей.

Дотримання зазначених вимог дозволить зменшити існуючі нерівності в регіональному економічному розвитку та забезпечити максимальну ефективність державних впливів на соціально-економічну ситуацію в регіонах.

Швидкі зміни соціальної та економічної реальності, зростаючий рівень світової конкуренції та процеси глобалізації актуалізують необхідність побудови нової системи відносин між центральними та регіональними органами влади. Використовуючи сучасні тенденції науки і практики державного управління, а також принципи неоінституціоналізму в статті систематизовано передумови розбудови відносин між центром та регіонами: зокрема, формування економічного та соціально-демографічного паспорту регіону, перехід до середньострокового та довгострокового бюджетного планування, ліквідація протиріч у нормативній базі. Також узагальнено вимоги до правових, економічних та організаційних механізмів державного регулювання регіонального економічного розвитку, в основі яких покладено необхідність врахування специфіки регіонів і відповідність державної політики інтересам усіх суб'єктів соціально-економічного розвитку регіону. Конкретні заходи та інструменти державного регулювання регіонального економічного розвитку стануть предметом подальших досліджень.

#### Література:

1. *Гвазава Н. Г.* Регіональна політика України у контексті Європейської інтеграції / Н. Г. Гвазава // Наукові праці ЛРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 18–19. – С. 106–111.
2. *Гонціяз Я.* Інституційні механізми регіонального розвитку в Україні: шлях до майбутнього / Я. Гонціяз, Н. Гнидюк // Збірник наукових праць УАДУ. – Вип. 2. – Ч. 1. – К., 2000. – С. 66–67.
3. *Коуз Р.* Фирма, рынок и право / Р. Коуз ; пер. с англ. Б. Пинскера ; науч. ред. Р. Капелюшников. – М. : Дело, 1993. – 192 с.
4. *Лісовський С. А.* Основи сталого (збалансованого) економічного, соціального, екологічного розвитку / С. А. Лісовський ; Ін-т географії НАН України ; [наук. ред. Л. Г. Руденко]. – Житомир : Полісся, 2007. – 108 с.
5. *Максимова Т. С.* Регіональний розвиток (аналіз і прогнозування) : монографія / Т. С. Максимова. – Луганськ : Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2003. – 304 с.
6. *Норт Д.* Институциональные изменения: рамки анализа / Д. Норт // Вопросы экономики. – 1997. – № 3. – С. 14–23.
7. *Псарев В. И.* Комплексное планирование социально-экономического развития территории: методический аспект / В. И. Псарев, Т. В. Псарева, Е. А. Казакевич // Экономика и управление. – 2006. – № 4. – С. 37–42.

8. Регіональна політика в країнах Європи. Досвід для України / за ред. С. Максименка. – К. : Логос, 2000. – 171 с.
9. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : монографія / за ред. З. С. Варналя. – К. : Знання України, 2005. – 498 с.
10. Стратегическое планирование экономического развития: 35 лет канадского опыта / науч. ред. д.э.н. Б. С. Жихаревич. – СПб. : Международный центр социально-экономических исследований “Леонтьевский центр”, 2004. – 288 с.
11. *Стеченко Д. М.* Управління регіональним розвитком : навч. посіб. / Д. М. Стеченко. – К. : Вища шк., 2000. – 223 с.
12. *Петровська І. О.* Фінанси (з елементами статистики фінансів). Навчальний посібник / І. О. Петровська, Д. В. Клиновий. – К. : ЦУЛ, 2012. – 308 с.
13. *Фуруботн Э. Г.* Институты и экономическая теория: Достижения новой институциональной экономической теории / Э. Г. Фуруботн, Р. Рихтер ; пер. с англ. ; под ред. В. С. Каткало, Н. П. Дроздовой. – СПб. : ИД СПб. гос. ун-та, 2005. – 702 с.
14. *Шромнік А.* Територіальний маркетинг. Проблеми формування маркетингової стратегії міст і регіонів / А. Шромнік. – Тернопіль : Територіальний інститут соціальних та інформаційних технологій, 2011. – 52 с.
15. Экономические аспекты региональной политики в странах Европы: Опыт для России : сб. обзоров / кол. авт. Н. А. Макашева, В. Г. Былов. – М. : ИНИОН РАН, 2006. – 131 с.
16. *Blakely E.* Planning Local Economic Development : Theory and Practice / E. Blakely. – London : SAGE Publications, 2006. – 416 p.

*Надійшла до редколегії 18.02.2013 р.*

УДК 336.22

*О. В. РЕВЕНКО, Т. В. РЕВЕНКО*

### **СТРАТЕГІЧНІ ТА ТАКТИЧНІ АСПЕКТИ ПОДАТКОВОГО МЕНЕДЖМЕНТУ**

*Досліджено проблеми та особливості реалізації податкового менеджменту на рівні держави і підприємства. Обґрунтовано специфіку управлінських рішень у рамках тактичного та стратегічного державного податкового менеджменту.*

**Ключові слова:** податковий менеджмент, податкова політика, податкова стратегія, синергійний ефект.

*The problems and the features of the implementation of tax management at the state and enterprises. Substantiated specific management decisions in the tactical and strategic state tax management.*

**Key words:** tax management, tax policy, tax strategy, synergy.

У реаліях українського бізнесу все більш актуальнішою стає проблема високого рівня податкового тягаря підприємства, управління яким можливе тільки при комплексному врахуванні при податковому плануванні податкових наслідків можливих варіантів управлінських рішень. Фінансово-економічні відносини суб'єкта господарювання складають основу його стратегічної поведінки. Таким чином, у процесі розробки фінансової та, зокрема, податкової стратегії прогноуються основні тенденції розвитку фінансів, формування концепції їх залучення і використання, визначаються принципи організації взаємодії із зацікавленими суб'єктами ринку (державою, споживачами, постачальниками інвесторами тощо).

Доведення до свідомості людей цінової сутності податків є одним із напрямків формування податкової культури, що має лягти в основу податкової політики кожної держави. Платники податків повинні розуміти, що несплата податків рівнозначна злочину, а представники державної влади – що величини встановлених ними податків повинні приблизно відповідати обсягу і якості дійсно наданих суспільних благ. Це підтверджує той факт, що податковими відносинами потрібно управляти ринковими методами.

Проблеми забезпечення ефективності податкової політики та управління в податковій сфері досліджувалися у роботах С. Баруліна, А. Воронкової, Ю. Іванова, Р. Ісаншиної, А. Крисоватого, В. Карпової, М. Карпа та ін. Проте в сучасних умовах реформування податкової сфери виникають нові проблеми, що вимагають удосконалених підходів до податкового менеджменту. Одночасно у вітчизняній науковій літературі не вистачає комплексного аналізу особливостей стратегічного і тактичного податкового менеджменту, характеру його впливу на ефективність податкової політики.

Вказані вище проблеми зумовлюють мету даної статті, що полягає у визначенні напрямків реалізації та вдосконалення податкового менеджменту з урахуванням його стратегічної та тактичної складової.

Взаємодія суб'єкта та об'єкта податкового менеджменту здійснюється через постановку стратегічних і тактичних цілей. Відповідно до ділення загальної системи фінансів на державні фінанси і фінанси підприємств необхідно виділяти два рівні податкового менеджменту: державний (макрорівень) і корпоративний (мікрорівень).

У динамічно змінних ринкових умовах першочергове значення має підвищення дієздатності держави за рахунок створення ефективного конкурентного середовища, що безпосередньо залежить від рівня розвитку суб'єктів господарювання та податкової політики, яка має бути спрямована на досягнення економічного і соціального ефекту від державного регулювання податкових відносин. Отже, підприємство повинно обґрунтовувати вибір фінансової та в її рамках податкової стратегії, враховуючи сукупність факторів впливу та узгоджуючи свої цілі й стратегічні можливості.

Приймаючи в даній роботі процесний підхід до розгляду податкової стратегії, який виражається у визначенні фактичного та бажаного положення

підприємства (податкового навантаження та потенціалу податкового планування) і сукупності способів переходу до кінцевого результату, визначимо її сутність. У такому підході вона ототожнюється з планом та моделлю дій, що впливає з теорії ігор, згідно з якою податкову стратегію коректно розглядати як сукупність дій у певній ситуації, формування якої відбувається під впливом вчинків суб'єктів податкових відносин з урахуванням взаємодії "гравців" на певному ринку. Таке розуміння тісно пов'язане зі стратегічним і податковим плануванням дій щодо досягнення цілей розвитку суб'єкта господарювання.

Будь-який підхід до проблеми скорочення витрат і ризику змушує застосовувати комплекс спеціальних заходів з адаптації до непостійного законодавства. Активна діяльність у цьому напрямі при справедливому посилюванні фіскального контролю з боку держави є неможливою без розуміння і дотримання принципів податкового планування. Ефективність податкового планування завжди слід співвідносити з витратами на його проведення, а цілі податкового планування – зі стратегічними і фінансовими пріоритетами підприємства.

Оскільки цілі податкового планування базуються на гіпотезах розвитку в майбутньому, їх обґрунтованість залежить від правильності бачення і точності припущень щодо зміни податкових умов діяльності та перспектив підприємства. Чим більш віддалений період розглядається, тим вище невизначеність майбутнього і тим у більш загальному вигляді формулюються основні положення фінансової політики та цілі суб'єкта господарювання. Якщо основоположні знання про перспективи достатньо надійні, доцільне точне слідування сформованої податкової стратегії.

У випадку, якщо можна передбачити з високим рівнем імовірності набір можливих ситуацій у податковому середовищі, необхідно складати ситуаційні плани з урахуванням усіх можливих варіантів поведінки. Якщо невизначеність може бути зведена до обмеженої сукупності можливих станів середовища, імовірність прийняття оптимального рішення в податковому плануванні вище, але якщо майбутнє складно визначити, для збереження стійкості управління податковими відносинами підприємства має бути гнучким.

Найчастіше сучасні підприємства мають наміри уникати невизначеності шляхом ухилення від прийняття рішень, пов'язаних з ризиком невизначеності податкового середовища, розглядаючи тільки невідкладні проблеми (наприклад, уведення в дію прописаних, але призупинених на певний час порядків оподаткування окремих операцій) і не розробляючи довгострокових стратегій, які можуть ґрунтуватися на знаннях про очікувані податкові реформи. Ця найпоширеніша помилка керівництва, обумовлена нерозвиненістю стратегічного мислення, може призвести до поступової втрати стратегічних позицій на ринку через формування кризового стану суб'єкта господарювання внаслідок критичних податкових наслідків діяльності.

Однак і в тих ситуаціях, які керівництво може передбачити, також містяться певні елементи ризику. Це пов'язано з тим, що:

– навіть якщо очікування про податкові умови бізнесу в майбутньому будуть правильними, підприємство може проводити діяльність з певними відхиленнями від плану;

– перспективи майбутніх правових умов діяльності, на яких основані припущення щодо специфіки податкових відносин, самі є оцінками можливих обставин;

– у процесі реалізації стратегії підприємство обов'язково стикнеться з жорсткою конкуренцією інших суб'єктів діяльності, які активно і успішно використовують податкову оптимізацію, що призводить до підвищення інтенсивності суперництва і спробам мінімізувати ефективність діяльності конкурентів.

Таким чином перспективи реалізації обраної податкової стратегії залежать від таких основних джерел невизначеності [4, с. 230]:

– суперечливості і помилковості оцінки загальних результатів і податкових наслідків діяльності;

– неточності прогнозування податкового середовища та можливість його змін;

– непередбачуваності реакції конкурентів і груп впливу на специфіку податкових відносин (зміну масштабів діяльності, режиму оподаткування, контрагентів і посередників).

Отже, механізм податкового планування має базуватись не тільки на знаннях сучасного податкового законодавства, а й прогнозуванні змін ринкової кон'юнктури, правового поля економічних і податкових відносин, моделях діагностики та коригування фінансових наслідків реалізації обраної стратегії підприємства.

Більшість тенденцій оточення керівництво підприємства не в змозі своєчасно передбачити і оцінити їх наслідки. За таких обставин виникає потреба у визначенні і врахуванні при прийнятті управлінських рішень щодо податкового планування рівня нестабільності (невизначеності) зовнішнього середовища та пов'язаних з нею ризиків.

Процес аналізу ризику стратегічного рішення в податковому плануванні підприємства складається з наступних взаємопов'язаних елементів: визначення, оцінка ризику та управління ним [4, с. 231].

Остаточний вибір податкової стратегії суб'єкта господарювання має ґрунтуватись на такій моделі дій, яка максимально відповідатиме прийнятному рівню ризику.

Оскільки результати податкового планування тісно пов'язані з певним рівнем ризику, виникає необхідність у перегляді складових обраного плану дій. Коригування податкової стратегії в рамках фінансової має відбуватися за результатами оцінки її відповідності стану зовнішнього і внутрішнього середовища підприємства. Адекватність податкового планування може бути забезпечено тільки при системному розгляді взаємовпливу реакції суб'єкта господарювання (виробничої, конкурентної, інноваційної, підприємницької) на зміни як внутрішнього, так і зовнішнього середовища та податкових наслідків його діяльності.



Виробнича і конкурентна реакції спрямовані на забезпечення прибутку підприємства від реалізації продукції на наявних ринках. У цій сфері податкове планування має відповідати на питання щодо обмежень масштабів виробництва, напрямів регулювання збуту на внутрішніх і зовнішніх ринках, рекламних та благодійних заходів, доцільної структури витрат, виробничих фондів, амортизаційної політики. Метою інноваційної реакції є оптимізація розробки нової продукції (технології) та забезпечення за цей рахунок стійкої стратегічної позиції підприємства у зоні господарювання. Успішність інноваційної реакції залежить перш за все від науково-технологічних можливостей підприємства, які мають оцінюватись з урахуванням податкових наслідків інноваційних розробок, використання аутсорсингу, послуг стартапів тощо. Підприємницька реакція утворює умови для довгострокового зростання підприємства за рахунок балансування стратегічного набору і тісної взаємодії і взаємовпливу із зовнішнім середовищем. У цьому аспекті важливим є узгодженість висновків менеджерів, юристів і бухгалтерів з приводу доцільності вибору альтернативних способів оформлення господарських операцій щодо купівлі-продажу, надання послуг, способів формування оборотного капіталу (кредитування, факторинг, інвестиції, депозитні рахунки тощо).

Оскільки вищенаведені типи реакції мають підтримуватись на всіх рівнях управління, то найбільш складним є налагодження міжфункціональної співпраці в процесі реалізації податкової стратегії. Тому для взаємоузгодження і формування відповідної реакції на зміни середовища виникає необхідність в ефективній адміністративній реакції, що має на меті фінансово-економічне і організаційно-методичне забезпечення виробничої, конкурентної, інноваційної і підприємницької діяльності. Особливими проблемами в цьому питанні є налагодження ефективної інформаційної бази податкового планування (механізму моніторингу та прогнозування податкового законодавства і змін у внутрішньому середовищі), а також фінансові особливості організаційних перетворень (злиття, поглинання, відокремлення).

У податковому плануванні, як і в стратегічному, особливої уваги необхідно приділити можливості отримання синергійного ефекту. Ринковими умовами використання концепції синергізму є спільне володіння ресурсами й сферами діяльності або добровільне об'єднання зусиль. Саме на синергійний ефект посилаються менеджери, обґрунтовуючи необхідність придбання або злиття підприємств.

У класичному розумінні синергізм – це можливість одержання конкурентних переваг за рахунок з'єднання двох або більшої кількості бізнес-одиниць (господарських підрозділів). Ключове завдання менеджерів щодо податкового планування полягає в тому, щоб визначити доступні для їх підприємств специфічні можливості податкової оптимізації, у зв'язку з чим разом з перевагами у використанні матеріальних ресурсів виникає створення довгострокових переваг у сфері нематеріальних ресурсів (імідж, зв'язки, знання, корпоративна культура, відданість персоналу тощо). Наявність ефекту синергізму й уміння управляти ним створює специфічну конкурентну перевагу,

що реалізується на рівні підприємства в цілому і яка в остаточному підсумку проявляється у зниженні рівня витрат. Метою забезпечення синергізму є підвищення ефективності діяльності за рахунок спільного використання ресурсів (синергія технологій і витрат), ринкової інфраструктури (спільний збут) або сфер діяльності (синергія планування й управління). Значення синергізму податкового планування полягає в тому, що він дозволяє отримати більш високу рентабельність діяльності за рахунок зниження податкових витрат при взаємозв'язку певних процесів або бізнес-єдиниць, ніж у ситуації, коли вони діють окремо.

У. Кінг і Д. Кліланд вважають синергізм важливим елементом вибору, розробки й деталізації стратегії, але який не виявиться сам по собі, його потрібно планувати й вилучати [2]. Синергійний ефект у податковому плануванні найбільше яскраво проявляється на рівні корпоративної стратегії, коли побудована ефективна система формування податкової стратегії різних напрямків діяльності, що створює умови передачі позитивного організаційного досвіду, спільного використання інформаційних джерел методів діагностики правового поля та податкових наслідків діяльності тощо.

Однак синергійний ефект є надзвичайно складним явищем, його одержання залежить від успішного сполучення багатьох різних елементів фінансового та податкового менеджменту. У той же час вважається, що головною небезпекою є недостатня гнучкість, а також можливі компроміси й затримки в прийнятті рішень. Ці недоліки можуть звести нанівець усі вартісні переваги організованої системи податкового планування.

Грунтуючись на викладених основних положеннях робіт стосовно статичного та динамічного синергізму, виявились доцільними їх використання та трансформація для наступних припущень [7; 8]. Якщо реалізація майбутньої податкової стратегії починається раніше, ніж поточна стратегія вичерпає свої переваги, тим краще. На областях ія:поседнання періодів одночасного використання ресурсів та фінансових переваг у такому випадку утворюється статичний синергійний ефект (рис. 1) [6, с. 63].

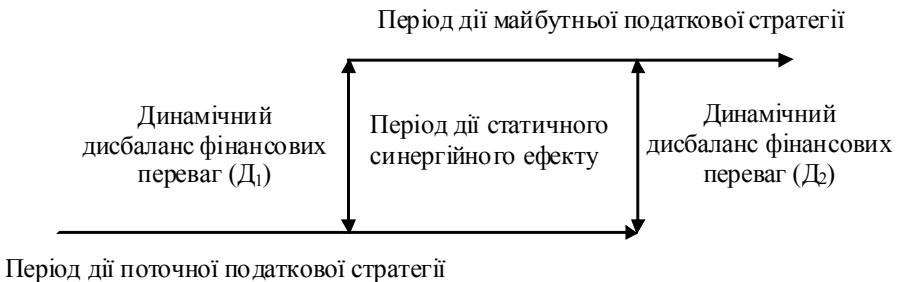


Рис. 1. Умови формування динамічного та статичного синергійного ефекту при плануванні податкової стратегії

Стратегічною метою податкового планування є забезпечення стійкої фінансової переваги, яка і може утворювати статичний синергійний ефект. Використання у практиці тимчасових пільгових режимів, перехідних положень під час реформування податкової системи може надавати можливість формування динамічного синергійного ефекту. Податкове планування, яке спрямоване на створення динамічного синергізму, потребує моделювання цілої послідовності подій, покрокового визначення динамічних змін та їх черговості в часі. Податкова стратегія не може бути спланована на основі тільки одного періоду, тому рішення щодо специфіки податкових відносин підприємства мають розглядатися через призму загального стратегічного процесу. Якщо поточна податкова стратегія не дозволяє генерувати необхідні в майбутньому періоді фінансові ресурси, підприємству доведеться використовувати наявні кошти, тим самим обмежуючи можливості майбутніх стратегічних рішень у податковому плануванні.

У циклі функціонування динамічного синергізму поточний дефіцит фінансових ресурсів і зміни умов господарювання призводять до динамічного дисбалансу фінансових переваг (рис. 1;  $D_1$ ,  $D_2$ ), що змушує підприємство створювати нові методи оптимізації податкових платежів і закріплювати їх як сталі фінансові переваги. У крайніх випадках для формування статичного синергійного ефекту підприємству доведеться здійснювати вхід у нову галузь або вдаватися до послуг посередників з метою отримання фінансових переваг податкового характеру. Отже, кожна модель дій повинна бути обміркована з точки зору загальної мети, за рахунок цього досягається не тільки розвиток, а й динамічна відповідність (синергізм) елементів податкової стратегії.

Аналогічно такий аналіз переваг можна проводити на рівні стратегії реформування податкової системи країни або податкової стратегії регіонів, у зв'язку з чим можливо передбачити податкову конкурентоспроможність держави (регіону) з метою забезпечення дієвої податкової конкуренції та залучення економічних суб'єктів, зокрема іноземних, на свою територію.

Однак окремі заходи щодо оптимізації оподаткування не стануть повноцінною системою податкового планування, поки не будуть здійснюватись у рамках єдиного фінансового і стратегічного плану розвитку підприємства. Без наявності принципових положень, методів і способів розробки (застосування) окремих податково-оптимізаційних заходів і схем податкове планування виступатиме лише в ролі інструмента мінімізації податкових платежів у короткостроковому періоді – без планування діяльності підприємства й розвитку бізнесу на довгострокову перспективу.

Різні фактори (які характеризують особливості функціонування підприємства у зовнішньому і внутрішньому середовищі) мають значний вплив на податкову стратегію, яка є результатом управлінських рішень в сфері фінансової діяльності і податкових відносин, та процес її формування. Найбільш

впливовими серед них є: вид фінансових ресурсів, періодичність та податкові ризики залучення засобів, фінансовий потенціал джерел і їх концентрація, характер дотримання умов податкового законодавства та сконцентрованість податкових платежів у часі, наявність стійких та динамічних фінансових переваг; можливість досягнення синергізму у податковому плануванні, загальні цілі діяльності та специфіка фінансової політики, умови формування партнерських відносин, характер ринку та ін.

Таким чином, з проведеного дослідження витікає, що створення податкового менеджменту є складним, багатоаспектним процесом та вимагає від підприємства наявності обґрунтованої податкової стратегії та розвинутого потенціалу податкового планування, які на функціональному рівні визначають джерела і напрямки використання фінансових ресурсів, економічні, зокрема податкові, наслідки прийнятих управлінських рішень та створюють єдину систему фінансово-економічних відносин як у внутрішньому, так і у взаємодії з зовнішнім середовищем підприємства.

На державному рівні розмежування стратегічних і тактичних аспектів податкового менеджменту трохи складніше. Причина в тому, що стратегія і тактика сильно взаємозалежні. Вибір стратегії зумовлює успіх чи невдачу всієї справи. Разом з тим, сама по собі стратегія існувати не може, без конкретних дій (тактики) вона є відірваною від життя абстракцією. Тому говорити про принципову відмінність стратегії від тактики не зовсім коректно, їх необхідно розглядати в підлеглих відносинах. Тактика – це сукупність управлінських рішень, що відображають найкращий варіант реалізації стратегії в існуючих умовах з урахуванням нових і непередбачених обставин. Тактика також може бути стратегією для підпорядкованих їй тактик, особливо чітко це простежується на макрорівні. Стратегія досягає основної мети через рішення проміжних тактичних завдань. Тактика є інструментом реалізації стратегії і підпорядкована її основній меті (рис. 2).

Процес вироблення стратегії податкової політики держави включає:

- аналіз попередньої стратегії податкової політики держави;
- обґрунтування стратегічних цілей податкової політики;
- визначення термінів дії стратегії податкової політики;
- конкретизацію стратегічних цілей податкового характеру, періодів їх виконання та критеріїв оцінки ефективності податкового менеджменту.

Отже, податковий менеджмент, зокрема така його ланка, як податкове планування, виступає суттєвим важелем забезпечення ефективної діяльності підприємства шляхом балансування руху грошових коштів і формування позитивного фінансового результату. Обрана податкова стратегія підприємства має бути узгоджена з загальною стратегією розвитку та спрямовуватись на реалізацію його головної мети.



Рис. 2. Специфіка рішень в рамках стратегічного і тактичного державного податкового менеджменту

Податкове планування за умови його ефективної організації і реалізації дає підприємству можливість:

- дотримуватися податкового законодавства шляхом правильності розрахунку податків, зборів та інших податкових платежів;
- знизити до мінімуму податкові зобов'язання;
- максимально збільшити прибуток за рахунок визволення фінансових ресурсів та їх подальшого використання;
- розробити структуру взаємовигідних угод з контрагентами;
- ефективно керувати грошовими потоками;
- уникати штрафних санкцій.

Податкове планування доцільне як для успішного підприємства, так і балансуючого на межі рентабельності або в глибокій кризі.

Таким чином, наведений підхід до визначення стратегічних і тактичних аспектів податкового менеджменту дозволяє приймати обґрунтовані управлінські рішення, враховуючи принцип альтернативності, щодо можливих напрямків побудови податкової стратегії на загальнодержавному, регіональному і корпоративному рівнях.

#### Література:

1. *Іванов Ю. Б.* Налоговый менеджмент: учеб. пособ. / Ю. Б. Иванов, А. И. Крисоватый, А. Я. Кизима, В. В. Карпова. – К. : Знання, 2008. – 525 с.
2. *Кинг У.* Стратегическое планирование и хозяйственная политика / У. Кинг, Д. Клиланд. – М. : Прогресс, 1982. – 200 с.
3. Податкова політика: теорія, методологія, інструментарій : навч. посіб. / [за ред. Ю. Б. Іванова, І. А. Майбурова]. – Х. : ВД “ІНЖЕК”, 2010. – 540 с.
4. Проблеми розвитку корпоративного податкового менеджменту : монографія / [за заг. ред. Ю. Б. Іванова]. – Х. : Вид. ХНЕУ, 2010. – 496 с.
5. *Ревенко О. В.* Податкові аспекти формування корпоративної стратегії підприємства / О. В. Ревенко // Фінансові ринки та інститути : тези доп. міжнар. наук.-практ. конф. 7 грудня 2007. – . Т. 2. – С. 205–208.
6. *Ревенко О. В.* Стратегічні аспекти податкового планування підприємства / О. В. Ревенко // Стан і проблеми оподаткування в умовах ринкової економіки : VIII Міжнар. наук.-практ. конф. : у 2 т. – Донецьк : ДонНУЕТ ім. М. Туган-Барановського, 2008. – . Т. 2. – С. 61–64.
7. *Itami H.* Mobilizing Invisible Assets. – Harvard Universiti Press, Cambridge, Mass., 1987. – 124 p.
8. *Prahalad C.* The Core Competence of the Corporation / C. Prahalad, G. Prahalad // Harvard Business Review, 1990. – Vol. 68. – № 3. – P. 79–91.

*Надійшла до редколегії 06.02.2013 р.*

## АНАЛІЗ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ПІДТРИМКИ ДЕПРЕСИВНИХ ТЕРИТОРІЙ В УКРАЇНІ

*Досліджено результативність державної підтримки територій із значними проблемами економічного і соціального розвитку. Здійснено аналіз дієвості інструментів впливу на подолання депресивності, визначених Законом України “Про стимулювання розвитку регіонів”. Визначено напрямки вдосконалення державного впливу на розвиток депресивних територій.*

**Ключові слова:** вільні економічні зони, території пріоритетного розвитку, депресивні території, критерії визначення репресивності територій.

*The article analyzes the impact of public support of the areas with significant problems of economic and social development. The analysis of the effectiveness of the tools of influence to overcome depression by the Law ‘On stimulation of the of the development of the regions’ was made. Argued for the direction of improvement of state influence on the development of depressed area..*

**Key words:** free economic zones, areas of priority development, Depressed areas, criteria for depressed areas.

Із значним зростанням диспропорцій в економічному і соціальному розвитку регіонів постала необхідність визначення інструментів впливу держави, спрямованих на подолання негативних наслідків, спричинених структурними змінами в окремих територіях. Законодавче запровадження спеціальних режимів інвестування в них супроводжувалося створенням спеціальних економічних зон та територій пріоритетного розвитку (СЕЗ та ТПР). У 2005 р. пільговий режим інвестування для інвесторів, що здійснювали в них свою діяльність, був скасований. Законом “Про стимулювання розвитку регіонів” визначено поняття “депресивний регіон”, критерії, за якими територіям надається статус депресивних. Наслідки результативності всіх цих інструментів, спрямованих на розвиток найбільш відсталих в економічному і соціальному плані територій не є однозначним, системно не здійснювався.

У вітчизняній економічній науці та практиці ефективність застосування інструментів подолання репресивності окремих територій ґрунтовно аналізувався такими фахівцями, як З. Варналій, В. Кравченко, В. Ляшенко, Ю. Макогон, В. Піла, Є. Чмир та ін. Водночас, довготермінові наслідки впливу різних державних інструментів підтримки депресивних територій носять певною мірою фрагментарний характер, що вимагає додаткових досліджень, у тому числі з метою обґрунтування вдосконалення існуючого спектру заходів державного впливу на розвиток територій.

Мета статті – визначення результативності запровадження інструментів подолання депресивності територій та шляхів подальшого удосконалення державного впливу на регіональний розвиток.

Законодавчі умови створення та функціонування територій із спеціальним режимом інвестування були створені з прийняттям Верховною Радою України в жовтні 1992 р. Закону України “Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон” [1], Кабінетом Міністрів України – основних напрямків державної регіональної економічної політики України та Концепції розбудови на території держави спеціальних (вільних) економічних зон (постанова Кабінету Міністрів України № 167 від 14 березня 1994 р. [3]).

Метою створення ВЕЗ і ТПР було прискорення соціально-економічного розвитку регіонів, залучення зовнішніх інвестицій, створення нових робочих місць та вирішення проблем використання незайнятого працездатного населення на території із суттєвими структурними проблемами, активізація підприємницької діяльності, стимулювання виробництва, залучення і впровадження новітніх технологій.

За українським законодавством у період кінця 1990 – на початку 2000 рр. створено 11 СЕЗ та запроваджено спеціальний режим інвестиційної діяльності на ТПР дев’яти регіонів країни, а саме: спеціальні (вільні) економічні зони – “Азов” та “Донецьк” (Донецька обл.), “Славутич” (Київська обл.), “Закарпаття” (Закарпатська обл.), “Яворів”, “Курортполіс Трускавець” (Львівська обл.), “Інтерпорт Ковель” (Волинська обл. – створена Указом Президента України), “Миколаїв” (Миколаївська обл.), “Порто-франко”, “Порт Рені” (Одеська обл.), “Порт Крим” (Автономна Республіка Крим) (за характерними ознаками та режимом діяльності СЕЗ “Славутич” та СЕЗ “Яворів” (за виключенням автопорту Краковець) не були вільними зонами, а фактично належали до складу територій зі спеціальним режимом інвестиційної діяльності); території пріоритетного розвитку – в Автономній Республіці Крим – сім територій в адміністративно-територіальних межах міст, селищ міського типу, селищ, сіл та районів (Велика Ялта, Алушта, Судак, Феодосія, Сиваш, Керч, Східний Крим), Волинській області – на території міста Нововолинська та селища Жовтневе, Донецькій області – на 33 територіях міст Артемівськ, Вугледар, Горлівка, Дзержинськ, Дмитров, Добропілля, Донецьк, Дружківка, Єнакієве, Жданівка, Зугрес, Іловайськ, Кіровське, Костянтинівка, Краматорськ, Красноармійськ, Красний Лиман, Макіївка, Маріуполь, Новогродівка, Селидове, Слов’янськ, Сніжне, Торез, Харцизьк, Шахтарськ, а також Амвросіївський, Волноваський, Костянтинівський, Мар’їнський, Слов’янський, Старобешівський, та Шахтарський райони; Закарпатській області – вся територія регіону; Житомирській області – міста Бердичів, Коростень, Новоград-Волинський, а також райони Коростенський, Новоград-Волинський, Лугинський, Народицький, Овруцький, Олевський, Малинський, Ємільчанський та Володарсько-Волинський; Луганській області – на територіях міст Брянка, Краснодон, Свердловськ, Первомайськ, Стаханів, Красний Луч, а також Антрацитівський, Кременецький та Краснодонський райони;



Чернігівській області – Городнянський, Корюковський, Новгород-Сіверський, Ріпкінський, Семенівський, Чернігівський, Щорський; Харківській області – м. Харків; Сумській області – на території м. Шостка. Усього СЕЗ та ТПП охоплювали 10 % території країни [7].

Вибір регіонів і територій субрегіонального рівня базувався на пропозиціях місцевих органів влади з урахуванням проблем розвитку: наявність значного спаду виробництва, скорочення зайнятості населення, зростання безробіття в окремих секторах економіки (шахтарські населені пункти), закриття чи занепад підприємств військово-промислового комплексу, відродження територій, постраждалих унаслідок Чорнобильської катастрофи, подолання наслідків природних стихійних явищ. На таких локальних територіях запроваджувався режим спеціальної митної зони (безмитний ввіз матеріалів, сировини, устаткування) та пільговий режим оподаткування для суб'єктів підприємницької діяльності, що реалізовували інвестиційні проекти в СЕЗ та ТПП.

З набранням чинності Закону України від 25 березня 2005 р. “Про внесення змін до Закону України “Про державний бюджет України на 2005 рік” та деяких інших законодавчих актів України” пільговий режим оподаткування на цих територіях скасовано.

Проте скасування пільг із оподаткування не означало ліквідацію самих СЕЗ. Реалізація інвестиційних проектів, які були затверджені до 31.03.2005 р., продовжується в загальноновстановленому режимі оподаткування. В якості компенсаційного механізму для суб'єктів СЕЗ у зв'язку зі скасуванням податкових пільг ухвалено постанову Кабінету Міністрів України від 30.11.2005 р. № 1119 “Деякі питання ввезення (пересилання) товарів у спеціальні (вільні) економічні зони та вивезення товарів за їх межі” [4], якою передбачено, що суб'єкти СЕЗ при ввезенні товарів (крім підакцизних товарів та товарів 1-24 груп УКТЗЕД) у рамках реалізації інвестиційних проектів з метою їх подальшої переробки, можуть надавати митним органам прості векселі на суму ввізного мита та податку на додану вартість зі строком погашення, що дорівнює строку переробки цих товарів за умови вивезення продуктів їх переробки за межі митної території України, без права зворотного ввезення таких товарів у митному режимі реімпорту.

Аналіз наслідків упровадження такого інструменту регіональної політики не є однозначним. Значні обсяги інвестицій насамперед надходили до спеціальних територій з відносно більш розвинутою інфраструктурою. Як відмічено в дослідженні Науково-дослідного інституту економіки Міністерства економічного розвитку і торгівлі, станом на початок 2005 р. на території пріоритетного розвитку Донецької обл. надійшло 1 215,4 млн дол. (56,5 % від загального обсягу залучених інвестицій у СЕЗ і ТПП), у тому числі іноземних 305,9 млн дол. (50,5 % від загального обсягу залучених іноземних інвестицій по всіх територіях із спеціальним режимом). У ТПП Автономної Республіки Крим – 188,4 млн дол. (8,8 %), у тому числі іноземних 58,6 млн дол. (9,6 %); у СЕЗ “Яворів” – 80,1 млн дол. (3,7 %), у тому числі іноземних 27,0 млн дол. (4,4 %);

СЕЗ “Курорттополіс Трускавець” – 50,7 млн дол. (2,4 %), у тому числі іноземних 15,6 млн дол. (2,6 %) та на ТПР Закарпатської обл. – 133,0 млн дол. (6,2 %), у тому числі іноземних 76,4 млн дол. (12,5 %). СЕЗ “Закарпаття” – 57,3 млн дол. (2,7 %), у тому числі іноземних 15,8 млн дол. (2,6 %); до м. Харкова – 181,1 млн дол. (8,4 %), у тому числі іноземних 63,7 млн дол. (8,4 %). По цих чотирьох територіях та три СЕЗ було залучено в загальному підсумку за період з 2000 по 2010 рр. 91,1 % загального обсягу інвестицій, у тому числі 92,8 % іноземних [9].

Реалізація інвестиційних проєктів у цих СЕЗ та ТПР в окремих випадках мала суттєвий вплив на обсяги реалізації продукції в регіонах їх розміщення. Водночас частка реалізованої продукції суб’єктами, що здійснювали діяльність у ТПР Луганської обл., м. Шостка Сумської обл., СЕЗ Одеської та Київської областей у загально регіональних обсягах була незначною.

Скасування пільгових режимів оподаткування суб’єктів СЕЗ і ТПР призвело до згортання виробничої діяльності на спеціальних територіях. У 2005 – 2008 рр. по інерції відбувалося незначне зростання обсягів реалізації продукції, а в 2009 р. сталося його різке падіння майже на половину (44,8 %) проти 2008 р., що продовжилося і в 2010 р. Щорічний обсяг реалізації продукції СЕЗ і ТПР у період 2005 – 2010 рр. зменшувався в середньому на 15,6 %. За період до 2010 р. було створено і збережено понад 210 тис. робочих місць.

До позитивних результатів діяльності СЕЗ і ТПР дослідниками, зокрема, віднесено:

- сприяння розвитку виробництва та покращення соціально-економічної ситуації в регіонах розташування СЕЗ та ТПР, поступове зниження соціальної напруги, підвищення життєвого рівня населення;

- розвиток суднобудівної галузі (СЕЗ “Миколаїв”); оновлення обладнання та устаткування у металургійній та хімічній галузях (ТПР Донецької області, “Сиваш” Автономної Республіки Крим); освоєння виробництва електричного, електронного та транспортного устаткування (СЕЗ та ТПР Закарпатської області), розбудова рекреаційних зон (СЕЗ “Курорттополіс Трускавець”, ТПР Автономної Республіки Крим: “Алушта”, “Велика Ялта”, “Судак”);

- підвищення рівня заробітної плати на підприємствах СЕЗ і ТПР, що забезпечило перевищення її в середньому на 35 % показників для територій їх розташування та на 30% показника по Україні в цілому, у т.ч. СЕЗ “Порто-Франко” – у 2 рази, СЕЗ “Закарпаття” – на 79 %, ТПР Донецької обл. – на 45,7 %, ТПР Автономної Республіки Крим – на 18,7 %;

- зростання обсягів реалізації продукції на підприємствах СЕЗ і ТПР, починаючи з 2004 р., більш як на 20 млрд грн щорічно, в тому числі на експорт близько 35 %;

- сприяння реалізації інвестиційних проєктів: у СЕЗ “Курорттополіс Трускавець” “ТОВ “Міжнародна клініка відновлювального лікування”, ЗАТ “Трускавецькурорт”, ВАТ “Тотелі Трускавця”; на ТПР в Автономній Республіці Крим “ ЗАТ “Готель Ореанда”, ТОВ “Пальміра-Палас”, ТОВ “Аквавіта”; на ТПР у Закарпатській обл. “ ТОВ “Санаторний комплекс “Деренівська купіль”, ТОВ “Сузір’я”;

– започаткування за участю іноземних інвесторів у СЕЗ та на ТПР інвестиційних проектів відомих міжнародних компаній, зокрема: ЗАТ ММЗ “Істіл (Україна)” – модернізація металургійного комплексу ЗАТ ММЗ “Істіл (Україна)”, СП ТОВ “Метален” – Підвищення ефективності виробництва катаної заготовки та освоєння нового економічного виду металопродукції високої якості – литої заготовки із використанням машини безупинного лиття заготовки та установки “під-ківш” (ТПР у Донецькій обл.), ТОВ “Ядзакі Україна” – виробництво електричних компонентів для автомобільної промисловості та ТОВ “Джейбіл Сьоркіт Юкрейн Лімітед” – виробництво та збирання компонентів для електронної промисловості, ЗАТ “Єврокар” – складання легкових автомобілів (СЕЗ “Закарпаття”), ТОВ “Фабрика жіночого одягу Ле-Го-Україна” – технічне переозброєння і реконструкція виробництва (ТПР Закарпатської області), ДП “Холгер Крістіансен Продакшн Україна” – регенерація стартерів та генераторів”, ТзОВ “Снежка-Україна” – будівництво лакофарбового заводу “Снежка-Україна” для потреб будівельного комплексу (СЕЗ “Яворів”) та інші (там же).

Відмічаючи недоліки запровадження такого інструменту регіональної політики, як створення СЕЗ та ТПР, у дослідженні робиться висновок про доцільність відновлення на території України діяльності спеціальних (вільних) економічних зон та територій пріоритетного розвитку, враховуючи недоліки попереднього їх функціонування, а також спираючись на міжнародний досвід їх діяльності. На думку науковців, ТПР доцільно використовувати як інструмент сприяння регіональному розвитку, в першу чергу – депресивних територій [9].

На наш погляд, запровадження пільгового режиму оподаткування та митного режиму потребує більш суттєвого обґрунтування, особливо, коли мова йде про розвиток депресивних територій.

Насамперед слід відмітити, що із заснованих СЕЗ дві – “Порт Крим” та “Інтерпорт Ковель” взагалі не функціонували (за різних обставин), а СЕЗ “Азов” припинила діяльність у 2005 р. Серед територій пріоритетного розвитку в 17 районах і містах, стан економіки в яких був надзвичайно складним, пільговий режим взагалі не стимулював інвесторів до розміщення капіталу, зокрема в Донецькій обл. 11 ТПР (мм. Кіровськ, Шахтарськ, Жданівка, Вугледар, Новгородівка, Зугрес, Ілловайськ, Красний Лиман, Шахтарський та Амвросієвський райони), Житомирській – чотири (Малинський, Коростенський, Лугинський та Народицький райони), Луганській – один (Краснодонський район), Чернігівській – один (Семенівський район), де за період дії спеціального інвестиційного режиму жодних інвестицій не надійшло.

У 2005-2006 рр. припинено випуск продукції підприємствами шість ТПР, що свідчить про значний кон’юнктурний чинник залучених на ці території інвестицій.

По-друге, недоцільним виявилось запровадження режиму пріоритетного розвитку на території всього регіону (Закарпатська обл.), адже він у кращому випадку лише підсилює внутрішньорегіональну асиметрію розвитку великих

міст (Донецьк, Харків, Ялта), оскільки вони апіорі привабливі для інвестицій у силу агломераційних чинників.

Порівнюючи деякі економічні показники цих територій у 2001 та 2010 рр., можна стверджувати, що запровадження спеціальних режимів (навіть з урахуванням їх скасування в 2005 р.) суттєво не відобразилося на динаміці розвитку районів та міст їх утворення [8].

Порівняно з 2001 р. у 2010 р. зменшення частки ВДВ міст і районів, на території яких було запроваджено спеціальний режим інвестування, спостерігалось: в Автономній Республіці Крим – у двох, Донецькій обл. – по всіх районах і містах, крім Артемівська, Донецька, Єнакієвого, Макіївки, та Шахтарського району; не змінилася частка м. Жданівки та Мар’ївського району), Житомирській – по всіх, крім Малинського району (де вона залишилося на рівні 2001 р.), Луганській – чотирьох з дев’яти міст і районів, Чернігівській – по всіх районах. Із 68 міст та районів у 31 адміністративно-територіальній одиниці спостерігався спад у виробництві ВДВ; у переважній більшості з них цей спад супроводжувався і зменшенням чисельності населення в них.

З урахуванням викладеного, можна стверджувати, що лише надання податкових пільг території не призводить автоматично до появи умов економічного зростання. Такі економічно занепадаючі тривалий час території вимагають здійснення системних державних заходів одночасного впливу різних сфер державної політики, зосередження державних фінансових інтервенцій на створення відповідної інфраструктури, а також державного втручання по створенню відповідного інституційного середовища у цих містах та районах.

Ще один інструмент, спрямований на вирішення суттєвих проблем економічного і соціального занепаду окремих територій, визначений Законом України “Про стимулювання розвитку регіонів” і передбачає визнання окремих територій депресивними та розроблення програм подолання їх депресивності.

Міністерством економіки (з 2010 р. – Міністерством економічного розвитку і торгівлі – Мінекономрозвитку) щорічно здійснювався моніторинг соціально-економічних показників розвитку регіонів, районів і міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення для визнання територій депресивними.

За період дії Закону з 2006 по 2009 р. було встановлено, що в кожній із груп територій (регіони, промислові райони, сільські райони, міста обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) не існувало жодної, показники якої відповідали б умовам депресивності, визначеним в Законі.

Це значною мірою пов’язане із тим, що згідно із Законом депресивною може бути визнана територія з найнижчими (мінімальними) або найвищими (максимальними) показниками розвитку протягом декількох років (регіони – 5 років, інші території – 3 роки) одночасно, тобто таким вимогам мала відповідати лише одна територія відповідної групи.

Так, зокрема, впродовж 2006 – 2010 рр. Чернівецька обл. мала найнижчі серед областей країни показники валового регіонального продукту у розрахунку

на одну особу, за виключенням 2008 р., коли найнижче значення цього показника мала Тернопільська обл.

Такі результати практичного застосування Закону засвідчили необхідність удосконалення процедури визнання територій депресивними шляхом порівняння показників розвитку, за якими території визнаються депресивними, із середніми значеннями цих показників серед територій відповідної групи, оскільки саме середні показники дають уяву про загальний стан соціально-економічного розвитку територій.

Крім того, необхідним було введення граничних рівнів відхилення соціально-економічних показників розвитку територій від середніх показників розвитку відповідних груп територій, що надавало б можливість встановити межі відхилення показників конкретної території від відповідного середнього показника її групи для визнання території депресивною.

З цією метою та враховуючи результати моніторингів показників розвитку регіонів, районів, міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення, які здійснювалися в 2006 – 2008 рр., до Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів” було внесено зміни, схвалені Верховною Радою України [2].

Відповідно до нової редакції Закону, змінено порядок здійснення моніторингу соціально-економічних показників розвитку регіонів, районів та міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення для визнання територій депресивними, який був затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 2 березня 2010 р. № 235 [5].

Внесеними змінами передбачено, що депресивними можуть бути визнані промислові та сільські райони, міста обласного та республіканського в Автономній Республіці Крим значення, коли протягом останніх трьох років одночасно відповідні соціально-економічні показники території є вищими або нижчими граничних рівнів відхилення цих показників від середніх значень відповідної групи територій.

Граничні рівні відхилення визначені як коефіцієнти, що відображають різницю стандартного відхилення показників від їх середнього значення і встановлені в розмірі 0,75 для нижчих, та 1,25 для вищих характеристик показників розвитку територій відповідних груп. Проте після прийняття цієї методики будь-яка офіційна інформація щодо того, які території за новими критеріями визначені за підсумком 2011 р., відсутня. Це унеможливило здійснення аналізу, який би дав уявлення про те, наскільки внесені Урядом зміни вплинули на запровадження інструментарію програмування розвитку депресивних територій. До того ж, залишається невизначеним, як вплинули зміни, внесені в Закон у 2011 р. щодо визнання депресивними населених пунктів, на території яких з 1996 р. були ліквідовані вугледобувні та вуглепереробні підприємства, але не були здійснені в повному обсязі заходи щодо вирішення соціально-економічних та екологічних питань, передбачені проектами ліквідації зазначених підприємств.

На наш погляд, з урахуванням практики застосування Закону, інструменти підтримки депресивних регіонів також вимагає певних змін.

По-перше, навряд чи доцільним є визначення депресивним цілого регіону, оскільки, як було відмічено вище, урядом граничні рівні відхилення визначені як коефіцієнти, що відображають різницю стандартного відхилення показників від їх середнього значення, встановлені в розмірі 0,75 для нижчих характеристик показників розвитку територій відповідних груп.

До цієї групи попадають 13 регіонів за розрахунком ВРП на одну особу у порівняльних цінах 2004 р., здійсненим протягом 2007 – 2011 рр.: Вінницька, Волинська, Житомирська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Херсонська, Хмельницька, Чернівецька та Чернігівська області [6; 10]. Який з цих регіонів визначати “найбільш депресивним” вбачається недоцільним. Більш логічним було б для всієї цієї групи регіонів передбачити додаткові фінансові державні ресурси на розвиток, які б розподілялись би за критерієм чисельності населення, що проживають у них.

По-друге, з урахуванням того, що не дало очікуваних результатів внесення в Закон змін, що стосувалися невеликих шахтарських населених пунктів щодо визначення їх депресивними територіями, доцільно також застосувати для них інший механізм державної підтримки.

На наш погляд, оскільки всі вони, як правило, відносяться до малих міст, слід їх розвиток регулювати в рамках угод щодо регіонального розвитку.

Адже українська практика свідчить про недовість застосування в цілях розвитку таких інструментів, як розвиток окремого типу населених пунктів.

Отже, на підставі вищевикладеного матеріалу можна зробити такі висновки.

Застосування на депресивних територіях лише пільгового режиму інвестування не приводить автоматично до появи умов економічного зростання. Такі економічно занепадаючі тривалий час території вимагають здійснення системних державних заходів одночасного впливу різних сфер державної політики, зосередження державних фінансових інтервенцій на створення відповідної інфраструктури, а також державного втручання зі створення відповідного інституційного середовища в цих містах і районах. До того ж розвиток депресивних територій повинен розглядатися в контексті комплексу заходів підвищення економічної активності регіонів вищого таксономічного рівня, що дасть можливість враховувати можливості економічної інтеграції менш розвинутих територій із регіонали-лідерами.

Існуючі в Законі України “Про стимулювання розвитку регіонів” норми щодо ідентифікації депресивних територій потребують корегування. Як відмічалось, вбачається недоцільним визначення депресивною територією регіонального рівня. Щодо адміністративних районів та інших населених пунктів, то слід було б розширити перелік індикаторів, що можуть характеризувати стан депресивності, увівши до нього соціальні показники, а також більший, ніж трирічний період для їх аналізу.

Очевидним є і те, що кількість визначених депресивними територій не повинна бути значною, адже в іншому випадку безпосереднє державне втручання у розвиток конкретних територій на внутрішньорегіональному рівні набиратиме масовий

характер. На наш погляд, проблеми територій з негативною соціально-економічною динамікою доцільно розглядати і вирішувати в системі програмування розвитку на регіональному та міжрегіональному рівнях, у тому числі в рамках угод щодо регіонального розвитку. Тим самим забезпечуватиметься інтегрований підхід до розвитку регіонів, підвищуватиметься роль вертикальної координації – центральних і місцевих органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування в питаннях подолання депресивності окремих територій.

Література:

1. Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон : Закон України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2673-12>.
2. Про внесення змін до Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів” : Закон України від 25 червня 2009 р. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1562-17>.
3. Про Концепцію створення спеціальних (вільних) економічних зон в Україні : постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.1994 р. № 167. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/167-94-%D0%BF>.
4. Деякі питання ввезення (пересилання) товарів у спеціальні (вільні) економічні зони та вивезення товарів за їх межі : постанова Кабінету Міністрів України від 30.11.2005 р. № 1119. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1119-2005-%D0%BF>.
5. Про затвердження Порядку здійснення моніторингу соціально-економічних показників розвитку регіонів, районів та міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення для визнання територій депресивними : постанова Кабінету Міністрів України від 2 березня 2010 р. № 235. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/235-2010-%D0%BF>.
6. Валовий регіональний продукт за 2010 рік. Статистичний збірник. – К. : Державна служба статистики, 2012. – 161 с.
7. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : монографія / за ред. З. С. Варналія. К. : НІСД, 2007. 768с.
8. Звіт про науково-дослідну роботу “Дослідження змін у територіальній структурі виробництва товарів та послуг на міжрегіональному та внутрішньорегіональному рівні за останні 10 років”. К., НДЕІ, 2012 – 475 с.
9. Звіт про науково-дослідну роботу “Наукові рекомендації з формування та реалізації державної політики України щодо розбудови СЕЗ і ТПР”. К. : НДЕІ № 12-11. – 2011. – 348 с.
10. Індекси фізичного обсягу валового регіонального продукту та валової доданої вартості за видами економічної діяльності за 2011 рік : Експрес-випуск Державної служби статистики від 10.07.2012 р. № 02/5-17/208. – К. : Державна служба статистики України, 2012. – 3 с.

## **ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК ПОЛІТИКИ ТА ЕКОНОМІКИ. СОЦІАЛЬНА СПРЯМОВАНІСТЬ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ**

*Проаналізовано взаємозв'язки політики та економіки. Досліджено вплив політичної кон'юнктури на економічні процеси, які відбуваються в державі. Наголошено на необхідності соціальної спрямованості економічної політики.*

**Ключові слова:** політика, економіка, соціальна спрямованість, система, взаємозв'язки, суспільство.

*Intercommunications of politics and economy are analysed. Influence of the political state of affairs is investigational oneconomic processes that take place in the state. It is inprocess marked on the necessity of social orientation ofeconomic politics.*

**Key words:** politics, economy, social orientation, system, intercommunications, society.

Цілісність і динамізм суспільної системи визначається взаємозв'язком і взаємозалежністю політичної, економічної, та соціальної сфер життя. Саме в них реалізується багатоманітність людських взаємовідносин і сутність цивілізаційного розвитку. Тому раціонально буде вживати поняття економічної політики, під якою розуміють взаємопов'язану систему довгострокових і поточних цілей економічного розвитку, що визначені державою, комплекс відповідних державних рішень і заходів, спрямованих на досягнення цих цілей з використанням державної влади у сфері економіки.

Збалансований розвиток економіки передбачає послідовний розвиток соціальної сфери. Проте державне регулювання ускладнюється глибокою економічною кризою, політичною невизначеністю, обмеженістю бюджетних ресурсів – все це негативно позначається на розробці та реалізації стратегічних пріоритетів соціального розвитку України, що зумовлює необхідність підвищення ефективності та дієвості механізмів державного регулювання.

Проблемам взаємозв'язків політики та економіки і їх впливу на соціальну сферу присвячено роботи таких вчених, як В. Бортніков [2], В. Гаврилишин [3], Є. Головаха [4], В. Горбатенко [6], М. Горлач [7], В. Кремінь [7], О. Скакун [13].

Серед інших досліджень, присвячених даній проблематиці, можна зазначити роботи таких авторів, як Л. Кузьменко [10], В. Кублік [9], О. Гриневецька [8] та ін.

Метою дослідження є аналіз взаємозв'язків політики і економіки, удосконалення ефективності їх функціонування, оптимізація соціальної спрямованості економічної політики держави.

Поняття економіка складне, багаторівневе і багатогранне. Воно утворюється з – грецького *oikos* (ойкос) – будинок, господарство і *nomos* (номос) – закон,



правило, тобто закони, правила ведення домашнього господарства. Економічна політика народжується разом з державою, покликаною забезпечити захист інтересів різних соціальних спільностей. Економіка первинна, визначає напрям діяльності політичних інститутів: уряду, політичних партій, громадських організацій. Суб'єкти господарювання структуруються в різні соціальні спільності зі своїми, специфічними тільки властивими спільності інтересами, переважно економічними. За будь-якою дією – індивідуальною чи суспільно значимою – стоять інтереси. Відстоювати їх в умовах плюралістичного суспільства, потрібні відповідні організаційні форми – політичні партії, чи рухи, громадські організації, що виступають виразниками інтересів класів і соціальних спільностей. Не може бути політичної партії, що виражає інтереси всього народу. В умовах вільної економіки і найманої праці, одні соціальні спільності більше, а інші менше здатні збільшувати і відстоювати свої інтереси. І хоча у відкритому суспільстві суперечності інтересів не стають антагоністичними проте, іноді можуть проявлятися досить гостро. Арбітром, що утримує протиборство соціальних спільностей у межах цивілізованості, що забезпечує певний баланс їх інтересів, виступають держава, уряд. Економічний процес формування і реалізації інтересів диктує урядовим структурам відповідну соціальну політику, спрямовану на узгодження суперечностей. Інакше виникають соціальні катаклізми, що загрожують основам існування держави. Усе це і дає підставу вважати політику концентрованим відображенням економіки, яка, у свою чергу, повинна мати соціальну спрямованість [7].

Економіка – одна зі сторін матеріального виробництва в широкому значенні цього поняття, друга сторона – соціальна сфера суспільства, що забезпечує існування і відтворення фізичного життя людини. Взаємодія цих сторін матеріальних відносин є об'єктивною основою формування різноманітних політичних чинників, що регулюють цей процес.

Політика – це система відносин між людьми та їх об'єднаннями з приводу влади, держави, демократії. Боротьба за владу та її утримання, участь у справах держави, формування і функціонування інститутів демократії – це сфера політики. Політика з'явилася разом із державою. Інші суб'єкти політичної системи (партії, громадські об'єднання тощо) формувалися поступово, набуваючи навички впливу на розробку і здійснення політики. Політика може проводитися в різних територіальних рамках – держави, регіону, області, міста, району тощо. Ми розглядаємо політику держави, яка має бути визначена як стратегічний курс держави. Держава відповідальна за реалізацію політичного курсу, який повинен відповідати інтересам суспільства [13].

При аналізі політичних систем різних суспільств слід урахувати як системні властивості різних політичних явищ, так і сталі взаємозв'язки між ними, а саме:

– інвайроментальні (взаємозв'язок середовища і системи); інституціональні (організаційні властивості елементів системи — держава, партії, громадські організації, масові об'єднання, які беруть участь у політичному житті);

– регулятивні (правові і політичні норми як нормативні основи діяльності інститутів системи); комунікативні (внутрішні системні властивості і зв'язки та відносини); функціональні (політичний режим і процес, що складаються в результаті діяльності з елементів системи);

– культурно-творчі й ідеологічні (політична культура і свідомість); рольові (призначення політичної системи як цілого у суспільному житті окремої країни і на міжнародній арені, а також роль окремих елементів політичної системи) [2].

Політична система становить складне і специфічне явище в життєдіяльності суспільства, з внутрішньо організованими зв'язками і властивостями елементів.

Аналіз політичної системи дає змогу розкрити її структуру. Це – внутрішня організація цілісної системи як специфічного способу взаємозв'язку і взаємодії компонентів, що її утворюють; стійка впорядкованість елементів; закономірні зв'язки між елементами. Структура дає змогу зрозуміти, яким чином організоване системне ціле.

Першим фундаментальним елементом політичної системи суспільства є політичні відносини між індивідами, соціальними та етнічними групами, націями, державами, державою і громадянами, громадянами і їх організаціями щодо влади, вироблення і здійснення політики. Тут політична діяльність виступає формою функціонування політичних відносин. Вона є усвідомленою, цілеспрямованою діяльністю соціальних суб'єктів з реалізації своїх політичних інтересів в конкретній політичній діяльності людей, їх соціальних груп, громадсько-політичних об'єднань.

Також важливим елементом політичної системи виступає політична організація суспільства, що включає: державу та її установи, політичні партії, громадсько-політичні організації і рухи, трудові колективи з своїми органами самоврядування.

Важливим елементом політичної системи є політична свідомість як невід'ємний компонент політичної діяльності людей. Вона являє собою відображення політичного життя суспільства в ідеях, поглядах, уявленнях, традиціях, соціально-політичних почуттях людини, соціальної групи, нації, народу.

Значну роль у політичній системі відіграє політична культура, яка характеризує якісний стан політичних відносин і діяльності в суспільстві, а також розкриває ступінь соціально-культурного розвитку людини та міру її активності у перетворенні політичної дійсності [6].

Сьогодні в Україні система політичних цінностей виявилась у функціонально-інструментальній залежності відносин до ринкової економіки і тісно взаємопов'язана з процесом формування соціально-економічних цінностей. Такі цінності, як свобода, справедливість, рівність перебувають у прямій залежності від ринку і приватної власності. Більш того, ринок і приватна власність стали тією ідеологізованою метою – цінністю, спираючись на яку, влада намагалася і намагається утвердити свою легітимність. У результаті ті, хто сприймає ринок як ідеологізовану мету, стали прагнути до свободи: по-перше, прогнаними її рівності, (а часто і справедливості); а по-друге, звівши її до економічної свободи. У свою чергу ті, хто заперечує ринок у якості цінності і самодостатньої мети, виводять

(так само функціонально) зі свого заперечення думку про примат рівності, який протиставляють свободі і зводять, по суті, знову ж таки до рівності економічної. Цей економічний редукціонізм двох головних ідеологій, які протистоять в українському суспільстві, – проринкової і антиринкової, – виступає яскравим виразом загальної кризи цінностей, що не дозволяє визначити сенс буття людини як морального і політичного (а не просто господарюючого) суб'єкта [2].

Соціологічні дослідження засвідчили, що економічне реформування суспільства сприяло переосмисленню громадянами нашої країни багатьох основних цінностей. Тривалий час значення рівності в ідеології і суспільній психології було гіпертрофованим. З позиції “зрівнялівки” в розподілі благ трактувалася, наприклад, соціальна справедливість. Порівняльний аналіз результатів досліджень ставлення населення України, Угорщини, Чехії та Польщі до ринкових засад економіки, які були проведені наприкінці 1990-х рр., свідчать, що сьогодні стало поширюватися розуміння соціальної справедливості як принципів “рівних можливостей” і “досягнень”.

За результатами соціального звіту Інституту Горшеніна 93 % українців, 90 % угорців, 80 % чехів і 82 % поляків погоджуються з тим, що люди, які сумлінно працюють, заслуговують заробляти більше, ніж інші. Більшість респондентів у всіх країнах погодилися також із твердженнями, що “деякі люди є справедливо багатшими за інших, але тільки за умови рівних початкових можливостей у житті” (63 % українців) [1].

Якщо розглядати в цілому тенденції економічного розвитку в Україні та їх вплив на формування ціннісних уподобань, то слід зазначити, що двадцять років, які пройшли з моменту проголошення незалежності, обернулися для України однією із найтяжчих і тривалих у новітній історії депресій.

Одним із найвідчутніших наслідків економічної кризи є суцільне зубожіння населення. Сьогодні українські громадяни вимушені жити на прибутки, які в кілька раз менші від тих, на які вони жили до проголошення незалежності, що безперечно пов'язується з характеристикою соціального самопочуття. Цей момент є свого роду підсумковим, результатуочим компонентом дослідження процесів формування і функціонування комплексу політичних цінностей. Так, Р. Інглехарт вважає, що “стабільність демократії значно сильніше пов'язана із задоволеністю життям взагалі, ніж із задоволеністю життям політичним, тобто з показником, який, здавалося б, має більш очевидний політичний сенс і ставлення до існуючого суспільного порядку” [3].

Сьогодні, за даними соціологічного моніторингу, рівень бідності становить 26,4 %, або 12,5 млн осіб, велика кількість громадян не отримує достойну заробітну плату, а багато кому вона виплачується із запізненням. Велика частка населення не може собі дозволити відвідувати театри, кінотеатри, виставки тощо, не має можливості духовного розвитку через нестачу коштів [4].

Як наслідок, сьогодні маємо суспільство, що живе у світі, який їм не належить. Мова йде про те, що люди ходять повз банки, які належать великому капіталу, магазини великого бізнесу, дивляться на дорогі автомобілі, які ніколи

не зможуть собі дозволити. Таке становище речей несе небезпеку суспільного вибуху і революційний замість еволюційного подальший шлях розвитку. З іншого боку, коли людина, яка не відповідає потрібним критеріям, пробивається на високу посаду, вона починає деструктивні дії щодо ієрархії відповідних призначень таких самих невідповідних людей аж до самого низу, що теж несе соціальну небезпеку.

Значні культурні зрушення, загибель одних культурних форм і породження нових надають суспільній кризі ще більш глибоко внутрішнього, особистісного характеру, породжуючи так звану “кризову свідомість”. До неї належать зазвичай свідомість, яка характеризується такими ознаками: стурбованість, тривожність, страх, невпевненість у завтрашньому дні, явно виражене песимістичне сприйняття дійсності. Ці характеристики свідомості розглядаються як ознаки деморалізації суспільства, яка особливо небезпечна, будучи симптомом “далекодіючих” негативних ефектів.

Особливу роль в утвердженні базових моральних цінностей, які б сприяли поступу українського суспільства на шляху демократії, високого рівня економічного, соціального й культурного розвитку, відіграють політичні лідери. Проблема ефективного політичного лідерства, заснованого та високоморальних християнських цінностях, особливо гостро стоїть у сучасній українській політиці. Любомир Гузар зазначав, що посилення на релігійні цінності ті чи інші кандидати мали б доводити відповідною поведінкою, бо саме в ній виявляється моральний характер кандидата. Не треба боятися говорити про релігійні цінності, не треба соромитися бути релігійною людиною, бо щира релігійність має дуже велику цінність, зокрема і в політичному житті. З історії минулого століття відомо, що після моральної руйни, яку спричинила Друга світова війна, Західна Європа економічно, політично, а головне духовно відродилася завдяки таким глибоко віруючим державним мужам, як: Конрад Аденауер, Роберт Шуман й Альчідо де Гаспері. Сьогодні Україна, яка ще є у процесі відродження після безбожницького лихоліття, потребує людей саме такого формату [6].

Морально-етичні цінності мають визначальну роль у системі реформування політико-економічної взаємодії в сучасному українському суспільстві. Політичний плюралізм, моральність і відповідальність перед своїми виборцями політичних лідерів, справедливий розподіл доходів, який несе в собі соціальну спрямованість економіки, конкурентне середовище й соціальна відповідальність бізнесу перед громадянами можуть реалізуватись лише через відповідні ціннісні орієнтації в суспільстві та в середовищі економічних і політичних еліт.

За іншого випадку посилення майнової і соціальної диференціації, яка вже й так в рази перевищує аналогічні показники порівняно з розвиненими країнами Європейського Союзу і США, та подальше падіння рівня довіри до влади загрожують соціальним вибухом, Тому що система, яка заснована на цінностях безконтрольної влади та нерівномірного збагачення, не може забезпечити стабільного існування ні самій владі, ні задоволення основних політичних та економічних потреб громадянам. Крім того, така система ставить під сумнів сам подальший прогресивний цивілізаційний поступ суспільства.

Глибока соціально-економічна криза загострила проблему низької дієздатності системи соціального захисту населення, що існує в Україні, розширила коло невизначеності та соціальних ризиків.

Основними проблемами соціальної спрямованості економічної політики є:

1. Високі витрати на програми соціального захисту та їх низька ефективність. Державні видатки є незначними у сфері охорони здоров'я порівняно з країнами ОЕСР, де темпи зростання витрат на охорону здоров'я в середньому перевищують темпи економічного зростання у 1,7 разів.

Незважаючи на постійне збільшення абсолютних розмірів соціальних видатків, жодна із соціальних функцій держави досі не реалізується в кількісних і якісних параметрах, передбачених законом, що призводить до розпорошення коштів, марнотратства і втрати можливостей для практичних позитивних зрушень у сфері соціального захисту.

2. Відсутність дієздатних механізмів цільового соціального захисту й допомоги через заплутану та надто розгалужену систему надання соціальних пільг.

3. Відсутність належної нормативно-правової бази, що мала б забезпечити гарантування та регулювання належного рівня і стандартів якості соціальних послуг. Це ускладнює контроль за ефективністю бюджетних видатків соціального спрямування.

4. Погіршення стану соціальної інфраструктури. Концентрація фінансування закладів соціальної сфери переважно на поточних видатках зумовлює хронічне відставання матеріальної бази від потреб надання послуг соціальною сферою на сучасному рівні.

5. Зниження доступності медичного обслуговування. Спроби реформування сфери охорони здоров'я не спричинили позитивних змін, які б мали сталий, системний характер.

6. Поширеність соціального сирітства та дитячої безпритульності. Відсутність дієвого забезпечення прав молодого покоління є суттєвою перешкодою на шляху побудови здорового демократичного суспільства.

7. Прискорені темпи депопуляції. Україна має найвищий в Європі рівень депопуляції: щороку населення країни скорочується на 0,8 – 1 %. У період з 1 січня по 1 вересня 2011 р. кількість населення України зменшилося на 128 тис. осіб [8].

Виразні тенденції зниження якості життя населення України в період фінансово-економічної кризи підтвердили висновки експертів щодо нестійкості моделі соціально-економічного розвитку нашої країни. При цьому відсутність цілеспрямованих структурних реформ і зосередження антикризової політики лише на макроекономічній стабілізації та “пожежному” вирішенні найнагальніших проблем створюють умови для відновлення попередньої моделі розвитку [11].

Отже, основними негативними тенденціями і ключовими проблемами соціальної політики є: загальнонизький рівень доходів населення; потужний вплив інфляційного чинника; зменшення ролі заробітної плати у формуванні доходів населення; зростання частки так званих інших грошових доходів населення. Необхідність трансформації економічної ролі держави за умов

глобалізації стає об'єктивною внутрішньою засадою забезпечення пріоритетів національних інтересів на тлі інтеграції у глобальні економічні процеси, що повинно стати основою для подальших досліджень цієї проблематики.

Література:

1. Автопортрет. Україна. Третій щорічний соціологічний звіт Інституту Горшеніна: відношення українських громадян до проблем сучасності. – Режим доступу : [http://institute.gorshenin.com.ua/annuals/2\\_Avtoportret\\_Ukraina\\_2010.html](http://institute.gorshenin.com.ua/annuals/2_Avtoportret_Ukraina_2010.html).

2. *Бортніков В. І.* Політична участь і демократія: українські реалії : монографія / В. Бортніков. – Луцьк : Вежа, 2007. – 524 с.

3. *Гаврилишин Б.* До ефективних суспільств : Дороговкази в майбутнє : доп. Римському Клубові / Б. Гаврилишин ; упоряд. В. Рубцов. – вид. 3-тє, доповн. – К. : ПУЛЬСАРИ, 2009. – 248 с.

4. *Головаха Є.* Політична культура українського суспільства (за даними соціологічного моніторингу та міжнародного порівняльного дослідження) / Є. Головаха, Н. Паніна // Українське суспільство 2000 – 2010. Динаміка соціальних змін / за ред. д.е.н. В. Ворони, д.соц.н. М. Шульги. – К. : Ін-т соціології НАН України, 2007. – С. 14.

5. *Головінов О. М.* Загальнотеоретичні засади функціонування державного сектору / О. М. Головінов // Актуальні проблеми економіки. – 2008. – № 1 (79).

6. *Горбатенко В.* Ціннісні аспекти реформування політичної системи України / В. Горбатенко. – 2007. – № 4 (25). – С. 12–16.

7. *Горlach М. І.* Політологія: наука про політику // Підручник / М. І. Горlach, В. Г. Кремьинь. – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 840 с.

8. *Гриневецька О. А.* Формування державної соціальної політики в Україні / В. А. Ілляшенко // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2010. – № 1.

9. *Кубліков В. О.* Вдосконалення механізмів державного регулювання соціального розвитку України / В. О. Кубліков, В. О. Меленюк // Економіка та держава. – 2009. – №2.

10. *Кузьменко Л. Г.* Либерализм и экономика / Л. Г. Кузьменко, А. Г. Мовсесян. – М. : Логос, 2003.

11. Право соціального забезпечення : навч. посіб. / [П. Д. Пилипенко, В. Я. Буряк, С. М. Синчук та ін. ; за ред. П. Д. Пилипенка]. – К. : Ін Юре, 2006.

12. *Сергієнко О.* Соціальна політика в сучасному світі та Україні / О. Сергієнко // Україна : аспекти праці. – 2010. – № 1.

13. *Скакун О. Ф.* Теорія держави і права. Підручник / О. Ф. Скакун. – К. : Алерта ; Центр учбової літератури, 2011. – 520 с.

14. Сиденко В. Р. Глобализация – европейская интеграция – экономическое развитие : украинская модель : у 2 т. / В. Р. Сиденко. – К. : Феникс, 2008. – .

Т. 1 : Глобализация и экономическое развитие.

15. *Фукуяма Ф.* Конец истории и последний человек / Ф. Фукуяма ; пер. с англ. М. Б. Левина. – М. : АСТ ; Ермак, 2004.

*Надійшла до редколегії 10.12.2012 р.*

Ю. О. УЛЬЯНЧЕНКО

## НЕОБХІДНІСТЬ ДОТРИМАННЯ БАЛАНСУ В ДЕРЖАВНОМУ РЕГУЛЮВАННІ ВИРОБНИЦТВА АГРАРНОЇ ПРОДУКЦІЇ

*Досліджено необхідність дотримання балансу в державному регулюванні аграрного ринку. Проаналізовано важливі тенденції розвитку окремих сегментів аграрного ринку. Виявлено можливі ризики у забезпеченні споживачів сільськогосподарською сировиною та населення продовольчими товарами.*

**Ключові слова:** державне регулювання, аграрний ринок, балансовий метод, цінові ризики, сегменти аграрного ринку.

*The necessity of adhering to the balance in state regulation of the agrarian market is investigated. The important tendencies of the agrarian market's separate segments' development have been analysed. The possible risks in providing consumers with agricultural raw material as well as providing population with food stuffs have been exposed.*

**Key words:** state regulation, agrarian market, balance method, price risks, segments of the agrarian market.

Функціонування національної економіки в ринкових умовах передбачає включення країни у світові інтеграційні процеси. Особлива роль у вирішенні цієї проблеми належить провідним сферами економіки країни, зокрема аграрному сектору та його базовій галузі – сільському господарству, які формують аграрний ринок, трудовий потенціал країни, продовольчу та економічну безпеку. Питання покращення ситуації в аграрному секторі економіки є ключовими в подальшому розвитку держави. Без розв'язання проблем підвищення ефективності аграрного сектора, без забезпечення виробництва конкурентоспроможної продукції, яка може конкурувати як на внутрішньому, так і на зовнішніх ринках, неможлива подальша інтеграція України до ЄС.

Починати виправляти ситуацію в аграрному секторі треба із забезпечення прозорості аграрного ринку, що є необхідною умовою ефективності його державного регулювання. Саме непрозорість аграрного ринку є перешкодою для швидкого врегулювання ситуації і є однією з головних причин криз на продовольчому ринку країни, як-то: зернова, цукрова, гречана криза тощо.

Інформація щодо ринкової кон'юнктури, балансів аграрної продукції, у тому числі і регіональних, повинна бути доступною для всіх учасників ринку. Закритість відповідної інформації не здатна гарантувати продовольчу та економічну безпеку країни – цю функцію може виконувати тільки прозорий ринок за умови його ефективного державного регулювання. Тільки прозорість аграрного ринку здатна

сприяти появі довіри учасників ринку один до одного і до держави як повноцінного учасника, без чого не видається можливим подолання тінювих схем [13, с. 160].

Значний внесок у дослідження проблем розвитку державного регулювання аграрного ринку та ролі конкуренції на ньому присвячено роботи О. Амосова, В. Воротіна, Б. Губського, С. Кваши, М. Латиніна, Т. Лозинської, Ю. Лузана, С. Майстра, П. Макаренка, О. Маслака, О. Могильного, Б. Пасхавера, В. Трегобчука, О. Шпичака та ін.

Метою статті є обґрунтування необхідності використання балансового методу державного регулювання аграрного ринку для забезпечення розвитку конкурентного середовища в аграрному секторі економіки.

Організація цивілізованого аграрного ринку неможлива без активної регулятивної ролі держави. Одним із резервів у діяльності державних виконавчих органів є застосування у процесі здійснення функцій державного управління балансового методу регулювання ринку, що дозволяє з'ясувати важливі тенденції розвитку окремих його сегментів, виявити ризики забезпечення споживачів сільськогосподарською сировиною, а населення – продовольчими товарами.

Складання прогнозних балансів узгодження попиту і пропозиції з метою їх оптимізації, а також звітних балансів про обсяги виробництва і використання продукції, балансовий контроль відповідності попиту пропозиції дозволяють прогнозувати розбіжності між ними та своєчасно застосовувати ефективні механізми державного регуляторного впливу.

Так, аналіз балансів окремих видів товарної продукції упродовж тривалого періоду виявляє періодичність виникнення дефіциту товару на ринку та його обсяги. На основі досліджених тенденцій можна зробити розрахунок і визначити запас товару, який необхідно створювати в країні, планувати кошти на його створення, зберігання з метою використання в несприятливі роки для забезпечення споживчого попиту. Важливе значення при цьому має вибір механізмів забезпечення регулятивної функції держави [3, с. 128].

Балансування вимагає не лише внутрішнє виробництво продукції, а й визначення обсягів експортно-імпортних операцій. Багато наукових робіт присвячено проблемі збільшення експортного потенціалу країни. Таку задачу перед аграрним сектором ставить і уряд. На жаль, далеко не завжди береться до уваги, що формуванню експортних/імпортних партій має передувати оцінка забезпеченості внутрішніх потреб країни у продуктах харчування, притому власного виробництва. Лише наявність відхилення валового виробництва продукції від внутрішніх потреб країни, слугує підґрунтям прийняття рішення про можливість/доцільність експорту/імпорту певного продукту. Експортувати допустимо лише залишки продукції, а імпортні партії закуповувати у випадку нестачі. Розробка балансу продукції дозволить оперативно й виважено приймати рішення щодо здійснення зовнішньоекономічних операцій.

За умов ринкової економіки основним ціноутворюючим фактором на сільськогосподарську продукцію є баланс попиту і пропозиції. Так, за відсутності



державного регулювання у високоврожайні роки ціни на сільськогосподарську продукцію та сировину нижчі порівняно з низьковрожайними. У свою чергу, високі ціни стимулюють товаровиробників до збільшення виробництва продукції, і навпаки. Таким чином, відбувається переливання капіталу як всередині галузі, так і між галузями [2, с. 107].

Для забезпечення нормального функціонування сучасного ринку продовольчих товарів необхідно постійно відстежувати рух великої кількості товарів, трансакцій “покупець-продавець”, динаміку цін на товари і послуги, тобто потрібно мати систему даних базового рівня у часі і просторі.

Слід забезпечити опрацювання одержаних даних, їх систематизацію і структурування, оперативне доведення до покупців і продавців, інших користувачів. І нарешті, потрібно забезпечити високий науковий рівень аналізу та прогнозів стану і перспектив розвитку ринку продовольчих товарів. Усе це має сенс за умови, що налагоджений надійний комунікаційний зв'язок з користувачами інформації [Там же, с. 121].

Наявність достовірної і оперативної ринкової інформації дасть змогу органам державного управління приймати більш виважені рішення щодо формування соціального замовлення аграрному сектору з боку держави, підтримки окремих регіонів і видів виробництва сільськогосподарської продукції, встановлення паритету цін на сільськогосподарську і промислову продукцію [Там же, с. 124].

Так, наприклад, за підсумками врожаю 2012 р. та враховуючи перехідні запаси, пропозиція зерна в 2012/2013 маркетинговому році в Україні становить понад 57 млн т, більшість якого забезпечить потреби внутрішнього ринку.

Внутрішнє споживання зерна в сезоні 2012/2013 років оцінюється на рівні 29,1 млн т, із яких для харчових потреб надійде 23 % цього зерна, забезпечення насінням – 13 %, на корм худобі – 54 %, для нехарчової переробки – 6 %, інше – 4 %. За свідченням експертів, попит і пропозиція пшениці на внутрішньому ринку збалансовані. За потреби України у продовольчій пшениці на рівні 5-5,5 млн т, її збір у 2012 р. удвічі більший. За експорту обсягом до 5,5 млн т країна повністю забезпечить свої потреби у цьому зерні до нової збиральної кампанії. Хоча станом на 20 листопада 2012 р. вже було експортовано 5,2 тис. т [10, с. 30–32].

Ще одним вагомим чинником, який збільшує пропозицію зерна з року в рік в Україні, є те що зменшується внутрішнє продовольче споживання зерна. Зумовлено це об'єктивними факторами: доходи громадян істотно не зростають, а кількість населення скорочується. Відповідно, і купівельна спроможність низька, і самих покупців хлібо-булочних виробів стає менше. Як наслідок, знову спостерігаємо падіння внутрішнього продовольчого споживання до 5,3 млн т зерна на рік. Потреба у фуражному зерні при цьому потроху зростатиме завдяки збільшенню поголів'я свиней і курей. У птахівництві активно розвивається й м'ясний, і ячний напрями. А зростання виробництва свинини можна зарахувати в актив агрохолдингів. Тож за прогнозами, споживання кормового збіжжя збільшиться на 300 тис. т [7, с. 29].

Чинники, які впливають на баланс (на пропозицію продукції) такі: несприятливі погодні умови; високі ціни, що встановлюються на світовому ринку на зерновій культурі; перехідні залишки зерна; площі посіву культур (які можуть змінюватися залежно від погодних умов і кон'юнктури ринку). Зважаючи на кон'юнктуру ринку, багато компаній перепрофілюють свій зерновий напрям, відмовляючись від посівів пшениці на користь технічних культур і кукурудзи [7, с. 30]. Усі ці зовнішні і внутрішні чинники задля підвищення ефективності державного регулювання аграрного сектора мають бути проаналізовані і враховані при плануванні балансу виробництва зерна.

На цукровому ринку ситуація склалася інша, так за підсумками 2011 р. в Україні на площі 515,8 тис. га за врожайності 363,3 ц/га зібрано 18,7 млн т цукрових буряків. Збільшення обсягів надходження сировини на переробку позитивно вплинуло на виробництво цукру. У 2011 р. було вироблено 2,3 млн т бурякового цукру. Окрім цього цукрові заводи займалися переробкою тростинного цукру-сирцю, що дало можливість додатково виробити 259 тис. т цього продукту. Отже, загальне виробництво цукру в 2011 р. становило понад 2,5 млн т.

Стабільність на споживчому ринку не в повній мірі влаштовувала виробників і переробників цукрових буряків. За постійного зростання виробничих витрат доходи від реалізації продукції залишалися на однаковому рівні. Це знайшло відображення в скороченні обсягів виробництва цукрових буряків та цукру. У 2012 р. очікується урожай понад 15 млн т, що дасть можливість виробити до 1,8 млн т цукру. На це вплинуло зменшення посівної площі під цукровими буряками. Якщо під урожай 2011 р. було засіяно 532, то в поточному – 466 тис. га. Проте й цього обсягу буде достатньо для забезпечення внутрішніх потреб у цукрі та формуванні експортного фонду за рахунок власної сировини. До того ж, станом на 1 вересня 2012 р. перехідні залишки цукру в країні становили до 600 тис. т [11, с. 38].

Характеризуючи ринок цукру, зазначимо, що цукор виробляють понад 100 країн, проте лише близько 20 % загального виробництва становить цукор з буряків. Вплив України на світовий ринок цукру незначний. Її частка в загальному світовому виробництві не перевищує 1 %.

Ціни на цукор та цукрову сировину на світовому ринку поступово зростають. Збільшення експорту українського бурякового цукру є одним з пріоритетних завдань розвитку цукрової галузі.

За відсутності імпорту цукру-сирцю до України, згідно з раніше встановленою квотою 270 тис. т, експортний потенціал країни в 2013 р. буде незначним. До того ж, можливі обмеження експорту продукції до Казахстану в разі ратифікації ним угоди про вільну торгівлю з країнами СНД, згідно з якою цукор з України не внесено до Переліку товарів із безмитною торгівлею [11, с. 41].

Інша ситуація в Україні на ринку яблук, на долю їх експорту припадає 10 %. Якщо за останні п'ять років імпорт яблук до України збільшився майже вдвічі, то експорт – в 16 разів. А 6-7 років тому Україна практично не експортувала яблука. Цікаво, що, експортуючи яблука, Україна одночасно нарощує імпорт. Дивна ситуація: обсяги імпорту зростають, а експорт збільшується ще швидше.

Це пояснюється тим, що з 2005 р. в Україні постійно зменшується ввізне мито на яблука. Після вступу до СОТ у 2008 р. мита на яблука з грудня до квітня взагалі немає [1, с. 58]. Протягом першого місяця сезону 2012-2013 маркетингового року Україна експортувала 9,7 тис. т яблук [12, с. 9].

Ще одним з найважливіших аграрних ринків є ринок м'яса. Протягом перших двох місяців 2012 р. імпорт в Україну основних видів м'яса зріс в 1,6 рази, у тому числі свинини – в 2,3 рази, птиці – вдвічі порівняно з відповідними показниками попереднього року [4, с. 8]. У той же час експерти стверджують, що на даний час птахофабриками України виробляється м'яса птиці навіть більше за внутрішні потреби країни. У той же час наявність явища імпорту птиці і зростання його обсягів свідчить про відсутність державного регулювання цих процесів.

На м'ясному аграрному ринку спостерігається парадоксальна ситуація, 96 % у структурі імпортованої продукції складає свинина й м'ясо птиці, у виробництві яких найбільшу питому вагу (80 – 90 %), у структурі кормів, займає фуражне зерно, яке Україна успішно вивозе. При цьому продукція імпортується часто не належної якості, але у зв'язку з тим, що вона дешевше вітчизняної сировини, через низьку купівельну спроможність нашого населення ця продукція вимушено знаходить споживача, що значно погіршує конкурентоспроможність українського товаровиробника тваринницької продукції, продукція яких більш якісна.

За таких умов, за тимчасової відсутності належних коштів для будівництва відповідних тваринницьких приміщень, доцільно було б використати наявні тваринницькі приміщення й трудові ресурси, що є в господарствах населення, де нині виробляється близько 70 – 80 % тваринницької продукції. Тому є необхідність надати господарствам населення у вигляді товарного кредиту певну кількість зернофуражу і молодняк тварин, взаєморозрахунок здійснювати живою масою відгодованих тварин. Для цього вкрай необхідно розвивати збутову кооперацію й оптові ринки. Слід зазначити, що використання резервів особистих селянських господарств – захід вимушений і тимчасовий. Але лише таким чином нині в короткий термін можемо уникнути завезення неякісної м'ясної продукції; послабити безробіття на селі; підвищити доходи селян; збільшити виробництво якісної вітчизняної м'ясної продукції та стабілізувати вітчизняні ринки зерна і м'ясних продуктів [14, с. 153–154].

Виходячи з аналізу вищезазначеного, хотілося б відмітити, що ефективне функціонування економіки України, включаючи аграрний сектор, залежить від розвитку ринку, балансування сукупного попиту – сукупної пропозиції на галузевих ринках, тобто забезпечення ринкової рівноваги. Це аксіома, яку не можна ніяким чином заперечити, і саме тому нині, в умовах світової фінансової кризи, актуалізуються дослідження ринкового середовища, проблем і перспектив розвитку галузевих ринків, а також ролі держави в розбудові й здійсненні регуляторної політики [6, с. 161].

Тому більшість країн, які є провідними постачальниками продовольства на світовий ринок, формують власну експортну політику, виходячи, насамперед,

з виявлених пріоритетних агропродовольчих товарів і найвигідніших географічних напрямів. Так, країни ЄС традиційно є провідними експортерами продовольства до країн Африки, Австралія – на ринки азійських держав, Аргентина – до країн Латинської Америки. Держави активно впливають на структуру національного продовольчого експорту, забезпечують розширення вивозу агропродовольчих товарів на фоні підтримання досить суттєвих обмежень щодо проникнення на внутрішній ринок багатьох видів імпоротної продукції [3, с. 166].

Потребує балансових узгоджень вирішення такої проблеми, як баланс виробництва засобів виробництва для аграрного сектора та їх імпорту. Тобто обґрунтування раціональності протекціонізму власного виробництва матеріально-технічних засобів для галузі перед їх імпорними поставками. Так, українські аграрії мають велику зацікавленість у придбанні імпортованої якісної вживаної техніки.

Покращення технологічного процесу, яке здатне забезпечити підвищення урожайності корелюється зі зниженням втрат, а відтак, і собівартості продукції, залежить від використання високоякісного вітчизняного та імпортного насіння, добрив, пестицидів. Поряд із розвитком власного виробництва цих товарів і насиченням ними ринку, в найближчій перспективі аграрні підприємства зрозуміли, що актуальним у нинішній ситуації є імпортування кращих їх зразків для збереження сільськогосподарської галузі від ще більших фінансово-економічних потрясінь та занепаду.

Сьогодні Україна намагається захистити вітчизняного товаровиробника від імпорту товарів різного призначення, у т.ч. товарів для аграрного сектора, своєрідним прийомом, який офіційно зветься “витіснення імпорту товарів із внутрішнього ринку економічними засобами”. Така протекціоністська політика достатньо зрозуміла і не викликала б дискусій, якби був сформований та запрацював внутрішній ринок виробників необхідної техніки та інших елементів сільськогосподарських технологій. Проте введення імпорту зборів на товари для аграрного сектора в основному зумовлене формуванням бюджету держави, а не питаннями розвитку аграрного сектору економіки України [5, с. 46].

Таким чином можна констатувати, що метою розробки балансу є уникнення кризових явищ як недовиробництва, так і перевиробництва аграрної продукції. Коли пропозиція продукції перевищує попит на неї, втручання держави спрямовується на обмеження обсягів виробництва сільськогосподарської продукції, підвищення попиту на ринку продовольства та стимулювання експорту [9, с. 584].

Цінову стабільність утримувати важко без заходів державного регулювання. Цілком логічним є запровадження для суб'єктів ринку обов'язкового декларування наявності аграрної продукції, оскільки для прийняття виважених рішень потрібно мати достовірну інформацію про наявні товарні ресурси.

Двадцятирічний досвід України як держави з перехідною економікою показує, що одним з найважливіших інституціональних завдань забезпечення стабільного розвитку аграрного ринку є формування обґрунтованих балансів ліміту платоспроможного попиту населення та пропозицій на продукцію

аграрного сектора, з урахуванням усіх факторів, цьому питанню на практиці й у наукових дослідженнях приділяється ще недостатньо уваги. Це призводить до значних коливань в обсягах виробництва, негативних тенденцій у продовольчому забезпеченні населення, включаючи незбалансованість за всіма видами продуктів харчування, суттєвих цінових диспропорцій, нееквівалентного розподілу доходів між усіма учасниками продовольчого ланцюжка, де, як правило, найбільшої дискримінації зазнають аграрні підприємства тощо.

Формування балансів попиту і пропозиції за маркетинговим роком із продукції, яка має сезонний характер виробництва, та за календарним роком, яка має безперервний характер виробництва, вимагає від усіх учасників ринкового процесу постійного моніторингу зміни ситуації на внутрішньому ринку й розвитку світових тенденцій, що також вимагає відповідних інституціональних змін, напрацювання та запровадження сучасних ринкових механізмів з урахуванням таких особливостей розвитку аграрного сектора України.

Ринкове балансування ліміту попиту і пропозиції на аграрну продукцію та продовольчі товари одночасно повинно виконувати як організаційну, так і стимулюючу функції. Комплексне його забезпечення надасть змогу суб'єктам господарювання організувати підприємницьку діяльність відповідно до основного ринкового принципу: виробляти те, що продається, а не продавати те, що виробляється.

Стабільність розвитку аграрного ринку має ґрунтуватися на прогнозах ринкової ціни, зміни переважаючої орієнтації аграрних виробників, аграрної науки й органів управління від ціни виробництва (витрати + прибуток) до орієнтації на ціни ринкової рівноваги. Така організація діяльності забезпечуватиме реальне балансування ліміту попиту і пропозиції не тільки в натуральному, а й вартісному виразі, здійснення постійних обґрунтованих офіційних моніторингових оцінок зміни ємності внутрішнього ринку, залишків продукції та прогнозів обсягів аграрного виробництва, здійснення ефективних і послідовних заходів з розширення експортної діяльності з максимальним урахуванням конкурентних вимог на світових ринках.

Ринок не сприймає монополізму, тінізації господарських відносин, непрофесійного адміністративного втручання та корупції. Зазначені "хвороби" присутні практично в кожній країні, але мають різний рівень негативного впливу на ринкові тенденції. У результаті поширення зазначених тенденцій призводить до продуктових дисбалансів і цінових диспропорцій, викривлень в економічних відносинах на міжгалузевому рівні та між суб'єктами господарювання, від чого, як правило, страждають як виробники, так і споживачі аграрної продукції.

Сьогодні аграрний сектор України активно намагається розширити експорт продукції на висококонкурентні ринки, особливо зерна, олії, соняшнику, ріпаку, сої та деякої іншої продукції. Але, з одного боку, вітчизняні суб'єкти ринку відчують проблеми із недостатньою власною конкурентоспроможністю, а з іншого – необхідністю вдосконалення зовнішньоторгівельної діяльності шляхом забезпечення її адаптованості до вимог європейського і світового ринків, передусім у питаннях

поліпшення якості продукції тваринного походження, плодоовочевої продукції, цукру та деяких інших. Через це відбуваються значні звуження загальної ємності ринку, внаслідок чого зменшується потреба у вітчизняній продукції як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринках, що не сприяє розвитку аграрного виробництва.

Важливими вивіреними світовою практикою інституціями балансування ліміту попиту і пропозиції на аграрному ринку є побудова системи саморегуляторних професійних об'єднань за галузевим (продуктовим) принципом з метою врегулювання спірних питань у міжгалузевих і внутрішньогалузевих відносинах, розвиток механізмів державно-приватного партнерства, у тому числі їхня активна участь у питаннях удосконалення системи державної підтримки не тільки сільгоспвиробників, а й споживачів, створення та застосування механізмів квотування обсягів виробництва продукції сільського господарства (досвід країн ЄС й інших), організація страхування цінових ризиків, здійснення консервації земель сільськогосподарського призначення, визначення механізмів створення необхідних державних запасів та інтервенційних фондів, квотування експорту й імпорту, інші нетарифні регулятивні заходи, включаючи подолання різних державних обмежень, які не відповідають ринковим принципам і правилам СОТ [8, с. 30].

#### Література:

1. *Беленький О.* Ех, яблучко ... / О. Беленький // Пропозиція. – 2011. – № 11. – С. 56–58.
2. *Губський Б. В.* Аграрний ринок / Б. В. Губський. – К. : Нора-прінт, 1998. – 184 с.
3. Забезпечення конкурентоспроможності аграрного сектора економіки України на внутрішньому і зовнішньому ринках : наук. доповідь / [В. М. Трегобчук, Б. Й. Пасхавер, О. М. Бородіна та ін.] ; за ред. В. М. Трегобчука, Б. Й. Пасхавера. – К. : Ін-т екон. та прогноз., 2007. – 260 с.
4. Імпорт м'яса в Україну істотно виріс // Агробізнес сьогодні. – 2012. – № 7. – С. 8.
5. *Кваша С. М.* Економічні аспекти імпоротної політики держави щодо товарів для АПК / С. М. Кваша // Економічні проблеми розвитку ресурсного потенціалу АПК : Збірник наукових праць. – К. : Ін-т економіки НАН України, 1999. – С. 43–51.
6. *Кваша С. М.* Напрями удосконалення механізмів формування ринкової рівноваги на ринках сільськогосподарської продукції / С. М. Кваша // Економіка АПК. – 2011. – № 2. – С. 161–167.
7. *Квітка Г.* Засіки на експорт / Г. Квітка // Пропозиція. – 2012. – № 10. – С. 28–30.
8. *Лузан Ю. Я.* Збалансованість попиту та пропозицій на продовольчому ринку України / Ю. Я. Лузан // Економіка АПК. – 2011. – № 8. – С. 27–36.
9. *Макаренко П. М.* Моделі аграрної економіки : [монографія] / П. М. Макаренко. – К. : ННЦІАЕ, 2005. – 682 с.
10. *Маслак О.* Зернова безпека / О. Маслак // Пропозиція. – 2012. – № 12. – С. 30–34.

11. Маслак О. Розпочато новий цукровий сезон / О. Маслак // Пропозиція. – 2012. – № 10. – С. 38–42.
12. Новини агробізнесу. Протягом першого місяця сезону 2012-2013 маркетингового року Україна експортувала 9,7 тис. т яблук // Агробізнес сьогодні. – 2012. – № 21. – С. 9.
13. Осташко Т. О. Ринкова трансформація аграрного сектора / Т. О. Осташко. – К. : Фенікс, 2004. – 280 с.
14. Шпичак О. М. Економічні механізми державного регулювання ринків сільськогосподарської продукції та їх проблеми / О. М. Шпичак // Економіка АПК. – 2011. – № 2. – С. 150–155.

*Надійшла до редколегії 18.02.2013 р.*

УДК 351.82.346.544.2

*В. В. ЯНОВ*

## **СТАН СУПЕРКОМП'ЮТЕРНИХ ТЕХНОЛОГІЙ ТА ЇХ РОЛЬ В ІННОВАЦІЙНОМУ РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ**

*Розглянуто рівень розвитку суперкомп'ютерних технологій України щодо світових лідерів і країн СНД, а також їх значення в інноваційному розвитку держави.*

**Ключові слова:** суперкомп'ютер, інноваційний розвиток, грид-технології, національна програма.

*We consider the level of development of supercomputer technology Ukraine on world leaders and the CIS countries, and their importance in the innovation development of the state.*

**Key words:** supercomputer, innovative development, the Grid, a national program.

У сучасному суспільстві високі інформаційні технології стали фундаментальною інфраструктурою, подібно енергетиці, дорожнім комунікаціям та іншим життєво важливим для економіки держави системам. В останні два десятиліття у світі спостерігається лавиноподібне збільшення обсягу інформації – кожні три-чотири роки він подвоюється. Синхронно з цим процесом у ряді галузей науки, техніки та управління народногосподарським комплексом з'являється все більше завдань, що вимагають для свого ефективного вирішення принципово нових технологій обробки даних з гранично досяжними значеннями швидкодії засобів обчислювальної техніки. У зв'язку з цим у даний час у світі спостерігається своєрідний бум у галузі стратегічно важливого напрямку по створенню суперкомп'ютерів.

Серед провідних промислових країн іде гостре суперництво за володіння все більш доскональними і надпродуктивними комп'ютерними технологіями як важливим стратегічним ресурсом забезпечення інноваційного розвитку країни. Практично всі розвинені країни мають сьогодні національні програми створення комп'ютерів надвисокої продуктивності. Україна позиціонує себе як розвинену європейську державу, два десятиліття проводиться курс на євроінтеграцію. З'ясуємо сучасний рівень розвитку суперкомп'ютерних технологій у нашій країні.

Комп'ютерам надвисокої продуктивності і інноваціям присвячено достатньо робіт. Серед авторів можна виділити С. Абрамов, В. Воеводін, Є. Борісов, В. Коваль, С. Рябчун, І. Сергієнко, О. Якуба, С. Горенко, А. Головінський та ін.

Мета статті полягає в оцінці сучасного рівня розвитку суперкомп'ютерних технологій та їх місця в інноваційному розвитку економіки в Україні.

Сьогодні суперкомп'ютерні технології по праву вважаються найважливішим фактором забезпечення конкурентоспроможності економіки країни, а єдиним способом перемоги конкурентів оголошують можливість обігнати їх у розрахунках.

Програми створення комп'ютерів надвисокої продуктивності є самостійними програмами, хоча можуть бути складовою частиною програм розвитку гід-технологій.

У 2005 р. в Україні була прийнята Державна Програма “Розвиток інформаційних телекомунікаційних технологій в освіті і науці на період 2006 – 2010 роки”, в якій міститься завдання зі створення національної гід-інфраструктури [4].

У 2009 р. прийнята Державна цільова науково-технічна програма впровадження та застосування гід-технологій на 2009 – 2013 роки. Обсяг фінансування 300 млн грн [5].

Аналіз нормативних документів з інформатизації та інноваційної діяльності [1 – 7] показав, що в Україні відсутня національна програма створення комп'ютерів надвисокої продуктивності. У програмі зі створення національної гід-інфраструктури, якщо і є фінансування комп'ютерів надвисокої продуктивності, то воно становить незначну частину.

В Україні був великий заділ як виробника суперкомп'ютерів: у Києві понад 60 років тому було створений перший у континентальній Європі комп'ютер МЕЛМ (Мала електронна лічильно-вирішальна машина). У радянський час наука і освіта в Україні отримували гідне фінансування і відповідали європейському та світовому рівню, а у багатьох напрямках займали лідируючі позиції.

У даний час власні виробники, а не збирачі суперкомп'ютерів є тільки в США, Японії, Китаї, Франції та Росії.

Оцінимо становище України у світовій суперкомп'ютерній гонці. Порівняння суперкомп'ютерів досить складне завдання. Однак розроблено певні принципи умовного порівняння комп'ютерів. Відповідно до цього принципами суперкомп'ютери класифікуються в списку Top500 (список Top500 – це рейтинг найпотужніших у світі суперкомп'ютерів, складається два рази в рік). Цей список містить опис 500 реалізацій суперкомп'ютерів, розташованих у порядку зниження



потужності. У списку вказується порядковий номер суперкомп'ютера, організація, де він встановлений, його назву і виробник, кількість процесорів, максимальна реальна продуктивність (на пакеті Linpack) і теоретична пікова продуктивність [12].

Складається ще рейтинг Top50 – список 50 найбільш потужних комп'ютерів, установлених на території країн СНД. Рейтинг оновлюється два рази на рік (у березні та вересні). Ці рейтинги слугують для оцінки розвитку галузі високопродуктивних обчислень.

Продуктивність комп'ютера – це кількісна характеристика швидкості виконання певних операцій на комп'ютері. Продуктивність суперкомп'ютерів найчастіше оцінюється і виражається в кількості операцій з плаваючою крапкою в секунду (Flops).

На даний момент прийнято зараховувати до суперкомп'ютерів системи з обчислювальною потужністю більше 10 TFlops ( $10 \cdot 10^{12}$  або десять трильйонів флопс; для порівняння середньостатистичний сучасний настільний комп'ютер має продуктивність близько 0,01 TFlops) [9].

У січні 2009 р. найпотужніший суперкомп'ютер в Україні (НТУУ “КПІ”) був включений до національної grid-системи, його продуктивність складає 5,67 TFlops [11]. При цьому український суперкомп'ютер не потрапив до рейтингу суперкомп'ютерів світу Top500. У листопаді 2008 р. в списку Top500 на першому місці був суперкомп'ютер США з продуктивністю 1105,0 TFlops, а на 500 місці суперкомп'ютер Великобританії з продуктивністю 12,59 TFlops. У рейтингу суперкомп'ютерів СНД Top50 в березні 2009 р. український суперкомп'ютер зайняв 16 місце. А в редакції рейтингу Top50 у вересні 2011 р. цей же найпотужніший суперкомп'ютер України, з продуктивністю 5,67 TFlops, опустився вже на 50 місце [12; 13].

У даний час найпотужніший суперкомп'ютер в Україні СКІТ-4 (уведений в експлуатацію в листопаді 2012 р. в Інституті кібернетики ім. В. М. Глушкова НАН України) з продуктивністю 10,0 TFlops не потрапляє не тільки в рейтинг Top500, але і в рейтинг Top50. Сумарна пікова продуктивність кластерів Українського національного гріда не перевищує 27 TFlops [10].

В останньому списку Top500 (листопад 2012 р.) на 1 місці був суперкомп'ютер США з продуктивністю 17590,0 TFlops, а на 500 місці суперкомп'ютер Японії з продуктивністю 76,4 TFlops. У редакції рейтингу Top50 у вересні 2012 р. усі 50 місць займали суперкомп'ютери з Росії, на 1 місці був суперкомп'ютер з продуктивністю 901,90 TFlops, а на 50 місці – 11,12 TFlops [12; 13].

Провести оцінку в динаміці сумарних високопродуктивних можливостей України складно тому, що відсутні рейтинги подібні Top500 й Top50, а також веб-ресурси із зведеними характеристиками обчислювальних систем в провідних НДІ та ВНЗ. Тому, доводиться для аналізу використати дані списку Top50 (табл.).

На рис. 1 видно, що з початку 2008 р. Україна почала втрачати свої позиції в рейтингу Top50, що вже майже два роки не входить клуб країн, які володіють суперкомп'ютерами на території країн СНД по рейтингу Top50.

Суперкомп'ютери України в Top50

Список	Суперкомп'ютери України в Top50, шт.	Сумарна продуктивність суперкомп'ютерів України в Top50, TFlops	Сумарна продуктивність Top50, TFlops	Доля продуктивності суперкомп'ютері в Україні в Top50, %
12.04	2	0,099	8,08	1,225
04.05	2	0,39	11,71	3,330
09.05	2	0,39	18,28	2,133
04.06	2	0,467	23,13	2,019
09.06	2	0,467	23,87	1,956
04.07	4	4,321	46,77	9,239
09.07	4	5,991	61,59	9,727
03.08	2	8,447	197,1	4,286
09.08	2	8,447	331,72	2,546
03.09	2	10,984	382,58	2,871
09.09	2	10,984	387,07	2,838
03.10	2	10,984	888,12	1,237
09.10	2	10,984	1098,27	1,000
03.11	2	10,984	1411,58	0,778
09.11	1	5,667	1899,92	0,298
03.12	0	0	2492,57	0,000
09.12	0	0	2568,66	0,000

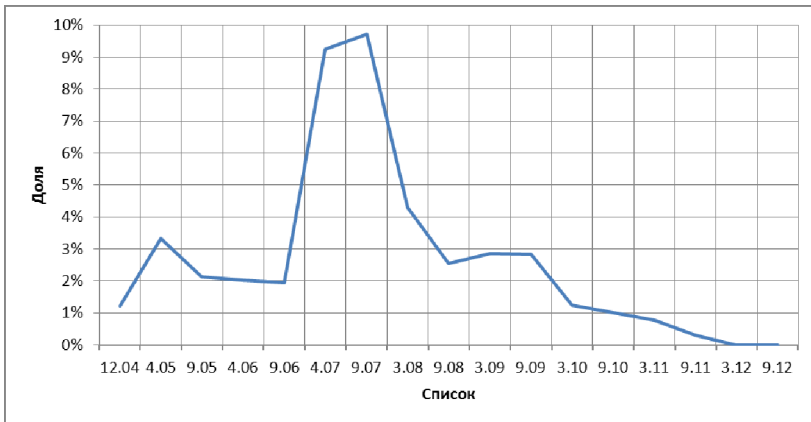


Рис. 1. Частка продуктивності суперкомп'ютерів України в Top50

Якщо рубіж 1 квадрильон флос (1 PFlops) був узятий у 2008 р., то зараз ведуться роботи зі створення до 2016 р. ексафлосних комп'ютерів, здатних виконувати 1 квінтільйонів операцій з плаваючою крапкою в секунду [9].

Аналіз Top500 і Top50 показує експонентне зростання продуктивності суперкомп'ютерів (рис. 2, 3).

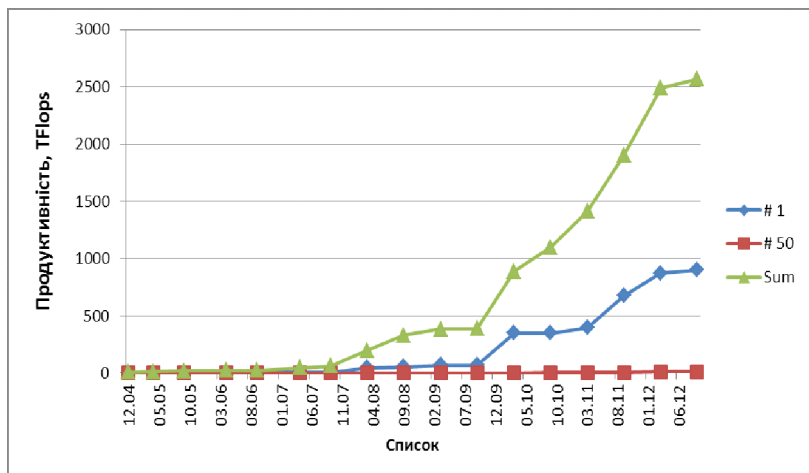


Рис. 2. Розвиток продуктивності Top50

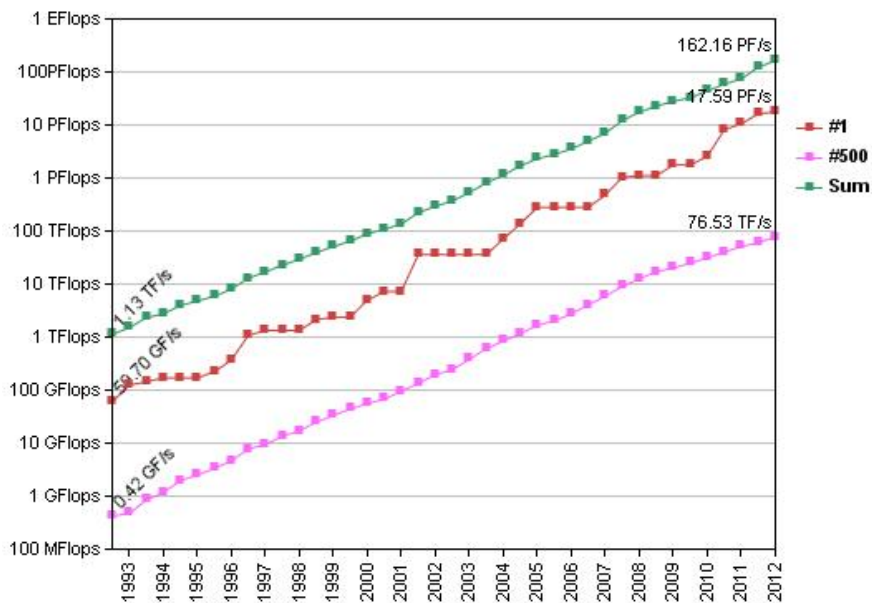


Рис. 3. Розвиток продуктивності Top500

Тепер Україна відстає по продуктивності найпотужнішого суперкомп'ютера від Росії на 5 років, а від лідерів Top500 на 12 років, за кількістю суперкомп'ютерів відставання ще істотніше. А при існуючій тенденції відставання України буде тільки наростати.

Одним із наслідків невходження України до рейтингу Top500 стане те, що наукові інститути України і ВНЗ майже втратять шанси вигравати тендери з міжнародних науково-технічних програмах і будуть розташовувати обмеженими можливостями рішення складних завдань.

Розробляти, створювати і утримувати суперкомп'ютери дуже дорого, їх вартість пропорційна продуктивності і складає від одиниць до сотень млн дол. Так, проект зі створення японського суперкомп'ютера K Computer продуктивністю 10,51 PFlops у 2011 р. коштував 975 млн євро. Вартість створення суперкомп'ютера “Ломоносов” (1 місце в списку Top50) в 2012 р. склала 2670 млн рублів. Вартість одиниці обчислювальної потужності суперкомп'ютера “Ломоносов” складає близько 31 тис. дол. за 1 TFlops. Створення українського кластера “Скит-2” продуктивністю 0,28 TFlops в 2005 р. обійшлося приблизно в 200 тисяч доларів [14].

Розвиток інноваційної діяльності є одним з найважливіших системних чинників підвищення рівня конкурентоспроможності економіки та національної безпеки держави [2; 3].

В Україні сформовано окремі елементи інноваційної інфраструктури. Зокрема, утворено 24 інноваційних бізнес-інкубаторів, 10 інноваційних центрів, при вищих навчальних закладах – підрозділи з питань інтелектуальної власності.

Однак без серйозної суперкомп'ютерної інфраструктури неможливо:

- створити сучасні виробниці високої (аерокосмічна техніка, суду, енергетичні блоки електростанцій різних типів) і навіть середньої складності (автомобілі, конкурентоспроможна побутова техніка тощо);
- швидше за конкурентів розробляти нові ліки і матеріали з заданими властивостями;
- розвивати перспективні технології (біотехнології, нанотехнології, рішення для енергетики майбутнього тощо) [8].

Інноваційний розвиток економіки неможливий без досліджень в ядерній фізиці, генетиці, біології, аерокосмічній сфері, хімії, геології, економіці і фінансах. У результаті досліджень генерують терабайти даних, на базі яких здійснюється комп'ютерне моделювання, а для підтвердження життєздатності моделей використовуються методи математичної статистики, які оперують вибірками величезних розмірів.

Тому дорога гонитва за максимальною продуктивністю суперкомп'ютерів має практичну основу. Завдяки високій швидкості роботи, ці обчислювальні комплекси дозволяють виконувати математичне моделювання складних процесів і обробляти величезні обсяги даних за допустимі часові рамки, для отримання нових знань і з використанням їх займати лідируючі позиції в світі.

Країни Європейського союзу і ряд інших держав світу працюють уже досить давно в напрямку побудови економіки знань. Україна поки декларує свої наміри в цьому напрямку.

У щорічних доповідях Кабінету Міністрів України про стан і розвиток інформатизації в Україні стану суперкомп'ютерних технологій взагалі не приділяється увага [15].

Поки в Україні, незважаючи на наявність певної законодавчої бази, рівень участі держави, венчурного капіталу у створенні національної суперкомп'ютерної програми, вкрай низький. Так, наприклад, у Великобританії на науку витрачають до 10 % ВВП, в Україні фінансування НДДКР 0,4 замість 1,7 % за законом.

Таким чином, для того щоб Україна стала розвинутою європейською державою з економікою знань, необхідно:

- прийняти Національну програму створення комп'ютерів надвисокої продуктивності;
- унести зміни в існуючі нормативні документи щодо інформатизації та інноваційної діяльності;
- активно брати участь у міжнародних суперкомп'ютерних проектах.

#### Література:

1. Про Національну програму інформатизації : Закон України від 4 лютого 1998 р. № 74/98-ВР. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/74/98>.
2. Про інноваційну діяльність : Закон України від 4 липня 2002 р. № 40-IV. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/40-15>.
3. Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні : Закон України від 8 вересня 2011 р. № 3715-VI. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3715-17>.
4. Про затвердження Державної програми “Інформаційні та комунікаційні технології в освіті і науці на 2006-2010 роки” : постанова Кабінету Міністрів України від 07.12.2005 р. № 1153. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>.
5. Про затвердження Державної цільової науково-технічної програми впровадження і застосування грид-технологій на 2009 – 2013 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 23.09.2009 р. № 1020. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>.
6. Державна цільова програма розвитку системи інформаційно-аналітичного забезпечення реалізації державної інноваційної політики та моніторингу стану інноваційного розвитку економіки : постанова Кабінету Міністрів України від 07.05.2008 р. № 439. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>.
7. Про затвердження Державної цільової науково-технічної програми “Нанотехнології та наноматеріали” на 2010-2014 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2009 р. № 1231. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
8. *Абрамов С. М.* Состояние и перспективы развития вычислительных систем сверхвысокой производительности / С. М. Абрамов, Е. П. Лилитко // “Параллельные вычисления и задачи управления” (РАСО’2012) : VI Междунар. конф. – М., 2012. – С. 49–59.

9. Википедия. – Режим доступа : <http://ru.wikipedia.org>.

10. Информационное общество в Украине: проблемы развития и функционирования. – Режим доступа : [http://gazeta.zn.ua/TECHNOLOGIES/informatsionnoe\\_obschestvo\\_v\\_ukraine\\_\\_problemy\\_razvitiya\\_i\\_funktsionirovaniya.html](http://gazeta.zn.ua/TECHNOLOGIES/informatsionnoe_obschestvo_v_ukraine__problemy_razvitiya_i_funktsionirovaniya.html).

11. Самый мощный суперкомпьютер в Украине включен в национальную grid-систему. – Режим доступа : [http://ko.com.ua/samyj\\_moshhnyj\\_superkompyuter\\_v\\_ukraine\\_vklyuchen\\_v\\_nacionalnuyu\\_grid-sistemu\\_40588](http://ko.com.ua/samyj_moshhnyj_superkompyuter_v_ukraine_vklyuchen_v_nacionalnuyu_grid-sistemu_40588).

12. Список 500 наиболее мощных компьютеров мира. – Режим доступа : [www.top500.org](http://www.top500.org).

13. Список 50 наиболее мощных компьютеров СНГ. – Режим доступа : <http://supercomputers.ru/>

14. “Т-Платформы” построит первый российский суперкомпьютер производительностью свыше 1ПФлопс. – Режим доступа : <http://newsdesk.pcmag.ru/node/30447>.

15. Щорічні доповіді Кабінету Міністрів України про стан та розвиток інформатизації в Україні. – Режим доступу : <http://nc.gov.ua/menu/publications>.

*Надійшла до редколегії 01.02.2013 р.*

УДК 332.12

*О. А. БІЛЬОВСЬКИЙ*

## **СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ МЕХАНІЗМИ ПОДОЛАННЯ ЖИТЛОВОЇ КРИЗИ В УКРАЇНІ**

*Зроблено аналіз стану житлової проблеми в Україні. Визначено особливості соціально-економічних механізмів, які використовуються в межах сучасної державної житлової політики, та рівень їхньої ефективності. Означено основні соціально-економічні механізми, за допомогою яких можна забезпечити значне підвищення соціально-економічної ефективності державної житлової політики та забезпечити подолання житлової кризи в Україні.*

**Ключові слова:** державна житлова політика; іпотечне кредитування; вартість житла; соціальна ефективність; доступність житла.

*The analysis of the housing problem in Ukraine has been done. The features of socio-economic mechanisms, which are used in state housing policy, and level of their efficiency, are certain. Marked basic socio-economic mechanisms by which it is possible to provide the increase of socio-economic efficiency of state housing policy and provide overcoming of housing crisis in Ukraine.*

**Key words:** state housing policy; mortgage credit lending; housing prices; social efficiency; affordability of housing.

Державна житлова політика є важливою складовою державної соціальної політики. Її ефективність значною мірою визначається тими соціально-економічними механізмами, які використовуються державою у процесі розв'язання задач, які постають у житловій сфері. Найявна в Україні житлова криза переконливо свідчить про те, що рівень ефективності сучасної державної житлової політики є недостатнім, що є наслідком використання таких соціально-економічних механізмів, які або неефективні, або такі, що не відповідають специфічним умовам нашої країни. Тому задача наукового осмислення соціально-економічних механізмів, які лежать в основі сучасної державної житлової політики та правильного вибору соціально-економічних механізмів, які могли б бути використані в процесі реалізації нової – більш ефективної – державної житлової політики, є надзвичайно актуальною як у теоретичному, так і практичному плані.

На сьогодні серед вітчизняних і зарубіжних науковців існує значний інтерес до пошуку ефективних соціально-економічних механізмів вирішення житлової проблеми в Україні. Значна частина робіт присвячена аналізу іпотечного кредитування (В. Губарев, Є. Бублик та ін.), механізмів фінансування будівництва житла (В. Кравченко, К. Паливода), механізмів функціонування ринку нерухомості (О. Драпиковський, В. Шалаєв та ін.), сектора орендного (О. Шоміна) та соціального житла (О. Пшик-Ковальська та ін.), механізмів молодіжного житлового кредитування (В. Омельчук, В. Орлов та ін.), розвитку будівельно-заощаджувальних кас (Д. Фетісов) та житлово-будівельних кооперативів (Я. Карп'як, В. Воськало). Проте слід зазначити, що деякі механізми, які б могли бути успішно використані для вирішення житлової проблеми, наприклад механізм оренди житла з правом його подальшого викупу, залишаються поза увагою дослідників. Крім того, існує необхідність визначення основних факторів, які впливають на рівень доступності житла для громадян та їхнього врахування у процесі побудови нової моделі державної житлової політики.

Мета статті – запропонувати ефективні соціально-економічні механізми подолання житлової кризи, які б могли стати основою нової державної житлової політики, виходячи із нинішнього стану житлової проблеми в Україні та фінансових можливостей держави.

Протягом останніх двох десятиліть в Україні склалася вкрай непроста ситуація у сфері реалізації конституційного права громадян на житло, яке передбачене статтею 47 Конституції України. Про дійсні масштаби існуючої в Україні житлової проблеми, свідчать наступні цифри.

У 2011 р. рівень забезпеченості житлом в Україні в розрахунку на 1 особу склав 23,5 м<sup>2</sup> загальної площі. Щороку цей показник збільшується: з 2000 р. по 2011 р. він зріс на 2,8 м<sup>2</sup> – не тільки за рахунок збільшення житлового фонду, але й за рахунок зменшення чисельності населення України. Проте за рівнем забезпеченості житлом Україна значно поступається країнам Європи, де цей

показник знаходиться в діапазоні від 24 м<sup>2</sup> (Польща, 2001 р.) до 74 м<sup>2</sup> (Норвегія, 2006 р.) [7]. Україна поступається не лише таким країнам як Франція (37,5 м<sup>2</sup>, 2002 р.), Німеччина (40,1 м<sup>2</sup>, 2002 р.), Швеція (44,4 м<sup>2</sup>, 2003 р.), але й багатьом країнам колишнього соціалістичного табору – Болгарії (25 м<sup>2</sup>), Литві (25 м<sup>2</sup>), Словачії (25 м<sup>2</sup>), Латвії (27 м<sup>2</sup>), Чехії (28,7 м<sup>2</sup>), Естонії (29,7 м<sup>2</sup>), Словенії (31 м<sup>2</sup>), Угорщині (31 м<sup>2</sup>) та ін.

Низький рівень забезпеченості житлом посилюється наявною в сучасному українському суспільстві соціальною нерівністю. Значна частина українських сімей не тільки не має 23,5 м<sup>2</sup> у розрахунку на одну особу, але забезпечена житловою площею, меншою за радянську норму, передбачену ст. 47 чинного Житлового кодексу – 13,65 м<sup>2</sup> на одну особу. Кількість таких сімей складає майже 7,2 млн – 42 % від загальної кількості сімей в Україні. Серед вказаної категорії сімей майже 10 %, або 1,7 млн мають менше 7,5 м<sup>2</sup> житлової площі на одну особу.

Недостатнім є рівень забезпечення населення України окремими кімнатами в житлах. Понад 35 % сімей країни мешкають в житлі з недостатньою кількістю кімнат. Серед них майже 5 %, або 855 тис. сімей мешкало по три та більше особи в одній кімнаті. Рівень забезпеченості українців окремими кімнатами складає 0,8 кімнати на одну особу. За цим показником Україна поступається іншим європейським країнам, зокрема Румунії (одна кімната на одну особу); Угорщині (1,1); Польщі (1,3); Австрії (1,8); Франції (1,8); Іспанії (1,8); Данії (2); Швеції (2); Німеччині (2,2); Великій Британії (2,3) [9].

Значна кількість українських сімей взагалі не має власного окремого житла. За даними Держстату, понад 410 тис. сімей наймали житло у фізичних осіб, 460 тис. мешкали в гуртожитках, понад 100 тис. – у комунальних квартирах. Загальна кількість домогосподарств, не забезпечених власним окремим житлом, складає біля 1 млн (6 %).

Низькою залишається якість житлового фонду України. З 19,3 млн одиниць житла, з яких майже 11 млн – це однокімнатне або двокімнатне житло, – лише 59,5 % було обладнано централізованим водопостачанням, 57,4 % – каналізацією, 62,3 % – центральним опаленням. Особливо низьким є рівень комфортності сільського житлового фонду, де лише 25,4 % житла обладнано водопостачанням, 21,4 % – каналізацією, 35,2 % – центральним опаленням.

У структурі житлового фонду України значною є частка будинків, що входять до складу застарілого та аварійного житлового фонду. За даними Мінрегіонбуду, загальна площа житлових будинків, що входять до складу застарілого житлового фонду, становить 4,1 млн м<sup>2</sup>. Загальна чисельність людей, які проживають у застарілому житловому фонді, становить біля 100 тис. осіб. Загальна площа житлових будинків, що входять до складу аварійного житлового фонду, становить 1,2 млн м<sup>2</sup>. У будинках аварійного житлового фонду проживає майже 25 тис. осіб. У сумі застарілий і аварійний житлові фонди складають в Україні майже 5,3 млн м<sup>2</sup> – понад половину нинішніх річних обсягів будівництва.



Таким чином, є достатні підстави говорити про існування в Україні серйозної житлової кризи, яка має глибокий системний характер. Вона негативно впливає на соціально-психологічну атмосферу в країні. За даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств, проведеного Держкомстатом у 2010 р., не задоволені або дуже не задоволені своїми житловими умовами 19 % домогосподарств (у містах – 18 %, на селі – 22 %). Не дуже задоволена своїм житлом третина домогосподарств.

Незадовільна забезпеченість громадян житлом є одним з тих системних факторів, який суттєво погіршує демографічну ситуацію в країні. За оцінками вітчизняних демографів, житлова проблема посідає друге місце (після недостатнього рівня матеріального добробуту) серед факторів, що змушують громадян відкладати народження дітей та відмовлятися від народження бажаної кількості дітей. Вирішення житлової проблеми шляхом забезпечення доступності житла для населення слід розглядати як одну з найважливіших умов покращення демографічної ситуації в Україні.

В умовах ринкової економіки ключовим показником соціально-економічної ефективності державної житлової політики слід вважати рівень доступності житла для громадян – рівень їхньої здатності вирішувати свої житлові проблеми. У світовій практиці вказаний показник вимірюється як відношення середньої ринкової вартості стандартної квартири (загальною площею 54 м<sup>2</sup>) до середнього річного доходу сім'ї з 3 чоловік. Ураховуючи середню ринкову вартість 1 м<sup>2</sup> житла в містах України, а також показники середньої номінальної зарплати по регіонах, слід констатувати низький рівень доступності житла в Україні. Коефіцієнт його доступності в Києві (для сімей з доходами в діапазоні від 4,5 до 9 тис. грн) складає 6,5 – 13 років, тоді як у Лондоні – 4,7, Нью-Йорку – 2,7; Стокгольмі – 6; Токіо – 5,6; Амстердамі – 7,8 [6, с. 68–69].

На сьогодні житло доступне для обмеженої кількості сімей, які мають рівень доходів, який дозволяє їм купувати житло на ринку житлової нерухомості за власні кошти або за допомогою механізму іпотечного кредитування. Розрахунки показують, що в нинішніх умовах використання механізму іпотечного кредитування (кредит у розмірі 500 тис. грн, річна ставка 19 %, термін 20 років) є доступним для сімей, сукупний місячний дохід яких перевищує 20 тис. грн.

Низький рівень доступності житла негативно впливає на розвиток вітчизняної будівельної галузі. У 2011 р. в Україні було введено в експлуатацію лише 9,4 млн м<sup>2</sup> житла, що не відповідає виробничому потенціалу галузі. Саме тому одним з найактуальніших завдань у сфері державної політики є розширення платоспроможного попиту населення на послуги будівельної галузі, зокрема, шляхом проведення активної, соціально-орієнтованої державної житлової політики. Це дало б можливість забезпечити відносно стабільний розвиток всієї національної економіки в умовах глобальної нестабільності [3].

У межах сучасної державної житлової політики використовуються наступні соціально-економічні механізми забезпечення громадян житлом:

по-перше, основним механізмом вирішення житлової проблеми є механізм будівництва житла за рахунок коштів самих громадян або купівля житла на ринку житлової нерухомості. Держава майже усунулася від будівництва житла. У 2011 р. за рахунок бюджетних коштів було введено в експлуатацію 0,8 % від загальних обсягів житлового будівництва – 72 тис. м<sup>2</sup> загальної площі житла, або 654 квартири. Такі мізерні обсяги не дають державі можливості суттєво впливати на процеси, що відбуваються у сфері житлового будівництва і на ринку житла;

по-друге, держава забезпечує громадян, які потребують поліпшення житлових умов, житлом за допомогою механізму “квартирної черги”. На 1 січня 2010 р. в Україні на квартирному обліку перебувало 1,1 млн сімей та одинаків. Щороку квартири отримують біля 1 % сімей-черговиків. Це означає, що для розв’язання житлової проблеми лише тієї частини громадян, яка стоїть в квартирній черзі, за нинішньою схемою та нинішніми темпами, Україні знадобиться близько 100 років;

по-третє, держава забезпечує житлом за державний кошт або за державної підтримки певні професійно-демографічні категорії населення відповідно до спеціальних житлових програм, а також окремих законодавчих актів, не включених до державних програм). Проте через високу вартість житла та недостатній обсяг коштів, що виділяються, соціальна ефективність відповідних програм і чинного законодавства є вкрай низькою. У 2012 р. бюджетні витрати на будівництво (придбання) житла для працівників органів влади, інвалідів та пільгових категорій громадян були передбачені в розмірі 1,09 млрд грн, що дало можливість забезпечити житлом біля 2-3 тис. сімей.

Окремої розмови заслуговують дві державні житлові програми – Програма будівництва (придбання) доступного житла на 2010 – 2017 рр. [1] і державна іпотека [2]. Перша передбачає виділення 28,6 млрд грн протягом 2010 – 2017 рр. і будівництво 266 тис. одиниць житла. Сьогодні зрозуміло, що вказана Програма виконана не буде. Проблема полягає не тільки в тому, що виділяється недостатньо коштів. Наприклад, у 2012 р. на будівництво доступного житла було виділено 200 млн грн. Державну допомогу у вигляді 30-відсоткової субсидії отримують біля 1,5 тис. сімей – це трохи більше 0,1 % від загальної кількості тих, хто потребує покращення житлових умов. На нашу думку, основна проблема полягає в тому, що Програма будівництва (придбання) доступного житла має низький рівень соціальної доступності – взяти участь у ній можуть лише сім’ї, які мають відносно високий рівень доходів. Розрахунки показують, що нижній поріг щомісячних доходів таких сімей має бути на рівні 12 тис. грн.

Що стосується державної іпотеки, яка надає громадянам можливість отримати 3 % кредит і передбачає компенсацію 13 % банкам, то вона так само

передбачає високий поріг входження. Отримати кредит можуть одинокі громадяни та сім'ї, що складаються з двох осіб, які мають сукупний місячний дохід (залежно від місця проживання) в діапазоні від 3 до 5 тис. грн, а також сім'ї, які складаються з трьох та більше осіб і мають сукупний місячний дохід (залежно від місця проживання) в діапазоні від 4 до 7,5 тис. грн. Крім того, вказані категорії сімей повинні мати відповідні накопичення для виплати “першого внеску”: для одиноких громадян та сімей, які складаються з двох осіб (залежно від місця проживання) від 40 до 70 тис. грн, для сімей, які складаються з трьох та більше осіб (залежно від місця проживання), – від 60 тис. до 100 тис. грн. Тому не варто дивуватися, що в умовах нинішньої житлової скрути видано лише 700 кредитів. Державна іпотека є “важкою” і для сімей, які повинні мати значні власні накопичення, і для банків, які повинні в нинішніх умовах надавати кредит під 16 % річних, і для держави, яка повинна виплачувати компенсацію відсотків банкам 15 років. Її можна розглядати як інструмент вирішення житлових проблем певної кількості сімей із рівнем доходів, який дозволяє їм подолати “бар'єр” у вигляді “першого внеску”, але не можна розглядати як ефективний механізм вирішення житлової проблеми широких верств українського населення.

Існує гостра необхідність глибокого реформування державної житлової політики. Слід забезпечити перехід до нової – більш ефективної – моделі. Передумовою такого переходу є збільшення обсягів державного фінансування житлового будівництва. Згадаймо тезу Дж. М. Кейнса про те, що “житлове будівництво є кращим різновидом суспільних витрат”. Очевидно, що мінімальні щорічні обсяги державних витрат на житлове будівництво мають бути на рівні 10 млрд грн з подальшим збільшенням до 1-2 % ВВП. Ці цифри не слід розглядати як якусь “фантастику” – Кабінет Міністрів України має наміри збільшити бюджетні витрати на реалізацію державних житлових програм до 8 млрд грн [4]. Прийняття такого рішення стало б кроком держави у правильному напрямку.

Стратегічною метою нової державної житлової політики має бути збільшення рівня доступності житла для всіх категорій сімей, і в першу чергу – для сімей із середньостатистичними доходами (3 – 6 тис. грн). Ця категорія складає переважну більшість серед тих, хто сьогодні потребує поліпшення житлових умов. Сьогодні вони перебувають поза межами державної житлової політики, оскільки їхній рівень доходів не дозволяє їм брати участь у Програмі будівництва доступного житла або отримати державну іпотеку. Вони приречені десятиліттями стояти в “квартирній черзі” без реальних шансів отримати житло. Слід створити такий соціально-економічний механізм, який би дав можливість таким сім'ям з допомогою держави за рахунок власних коштів вирішувати свої житлові проблеми протягом 15 – 25 років.

При створенні такого механізму слід взяти до уваги те, що існує два фактори, які найбільше впливають на рівень доступності житла. Перший і найбільш

впливовий фактор – це показник вартості 1 м<sup>2</sup>. Наші розрахунки показують, що зниження ринкової вартості 1 м<sup>2</sup> житла на 100 дол. знижує дохідний поріг доступності житла на 1250 – 1300 грн.

На сьогодні вартість житлового будівництва в Україні є надмірно високою. Без зниження вартості квадратного метра не може бути політики доступного житла [8]. На нашу думку, орієнтиром для визначення економічно і соціально обґрунтованої вартості будівництва соціального і доступного житла є показник опосередкованої вартості спорудження житла. Станом на 1 січня 2012 р. цей показник складав 4862 грн.

Другим фактором є рівень відсоткової ставки іпотечного кредитування. Наші розрахунки показують, що зниження ставки на 1 % знижує дохідний поріг доступності житла на 600 – 1000 грн.

У нинішніх умовах, коли ставка перевищує 20 %, механізм іпотечного кредитування фактично припинив своє існування як інструмент розв'язання житлових проблем більш-менш широких верств населення. Відповідно, існує необхідність пошуку альтернативного механізму, який би дозволив отримувати той самий ефект, який в умовах розвиненої ринкової економіки забезпечує система іпотечного кредитування.

Таким механізмом є, на нашу думку, оренда з викупом. Її потенціал в межах сучасної державної житлової політики є недооціненим. В умовах, коли ставка іпотечного кредитування є надто високою, вона має значні і безумовні переваги у порівнянні із традиційною іпотекою.

Таким чином, слід констатувати неефективність державної житлової політики, основу якої складають: 1) ринковий механізм будівництва житла за рахунок коштів населення; 2) механізм забезпечення державою житлом певних соціально-демографічних та професійних категорій населення; 3) механізми державної допомоги у будівництві (придбанні) житла домогосподарствами, які мають доходи в 2 – 4 рази вищі за середньостатистичні.

На сьогодні ефективна державна житлова політика повинна бути в першу чергу орієнтована на сім'ї із середньостатистичними доходами. Вона може мати наступний вигляд: держава повинна взяти на себе фінансування будівництва 50 – 100 тис. одиниць житла економ-класу. Середня площа такого житла повинна складати: для 1-кімнатної квартири – 35 м<sup>2</sup>, для 2-кімнатної квартири 50 м<sup>2</sup>, для 3-кімнатної – 65 м<sup>2</sup>. Якщо забезпечити вартість 1 м<sup>2</sup> на рівні 5000 грн, то загальна вартість 2-кімнатної квартири складатиме біля 250 тис. грн. Збудоване за рахунок державних коштів житло, слід було б надати в довгострокову оренду громадянам, які потребують поліпшення житлових умов, з правом подальшого викупу. Наші розрахунки показують, що в разі 25-річної оренди 2-кімнатної квартири щомісячний платіж складав би біля 850 грн, а в разі 15-річної оренди – 1400 грн [5]. Крім того, запропонована модель здатна витримати щорічну 10 % інфляцію – у такому разі витрати сім'ї не

перевищуватимуть 32 – 37 % середньомісячної заробітної плати. Реалізація такої моделі на загальнодержавному рівні забезпечила б можливість протягом 10 – 20 років вирішити проблему т.з. “квартирної черги”, збільшити обсяги житлового будівництва в Україні на 2,5 – 5 млн м<sup>2</sup> щороку, покращити соціальну та демографічну ситуацію в країні. Подальші наукові дослідження могли б визначити шляхи підвищення соціально-економічної ефективності запропонованого нами механізму за рахунок більш точного врахування фінансових можливостей різних груп сімей, що входять до категорії домогосподарств із середньостатистичними доходами.

#### Література:

1. Державна цільова соціально-економічна програма будівництва (придбання) доступного житла на 2010 – 2017 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2009 р. № 1249 // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 92. – С. 51.
2. Порядок здешевлення вартості іпотечних кредитів для забезпечення доступним житлом громадян, які потребують поліпшення житлових умов : постанова Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2012 р. № 343. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/cardnpd>.
3. *Аганбегян А.* Строительство жилья – локомотив социально-экономического развития страны / А. Аганбегян // Вопросы экономики. – 2012. – № 5. – С. 59–69.
4. *Азаров М.* На компенсацію кредитів на житло бюджетом-2013 передбачено 8 млрд грн / М. Азаров. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=245607094](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245607094).
5. *Більовський О. А.* Необхідність і шляхи підвищення соціальної ефективності державної житлової політики / О. А. Більовський // Стратегічні пріоритети. – 2012. – № 1. – С. 92–98.
6. Государственная жилищная политика: социальное измерение : [монография] / Т. В. Чубарова, Т. В. Соколова, Н. В. Муравьева и др. ; под ред. Т. В. Соколовой. – М. : Книжный дом “Либроком”, 2009. – 288 с.
7. Рейтинг стран мира по уровню жилищной обеспеченности – 2011. – Режим доступа : <http://www.urban-planet.org/materials/ratings/2007-Ranking-Living-Space-Per-Capita-By-Country.pdf>.
8. *Чанышев И. Р.* Снижение стоимости жилья – ключевой фактор повышения его доступности / И. Р. Чанышев // Экономика строительства. – 2011. – № 3 (9). – С. 22–26.
9. Housing Statistics in the European Union // Ed. by Kees Dol and Marietta Haffner. – 2010. – P. 72.

*Надійшла до редколегії 29.01.2013 р.*

О. А. ВИШНЕВСЬКА

## **ЗАСАДИ СТВОРЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО РЕЄСТРУ НАСЕЛЕННЯ ЯК ОСНОВНОГО ДЖЕРЕЛА ДАНИХ ДЛЯ СТАТИСТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ**

*Проаналізовано передумови створення реєстру населення в Україні як єдиної автоматизованої системи обліку різних категорій громадян. Окреслено основні засади концепції створення реєстру, його мету, принципи та завдання. Визначено соціально-економічне значення функціонування національного реєстру населення.*

**Ключові слова:** соціальна політика; статистичне забезпечення; національний реєстр населення; персональний облік населення; інформаційний обмін.

*Prerequisites for creating the population register in Ukraine as a unified automated system for registering different population categories are analyzed. The framework of the register concept, its purpose, the basic principles and objectives are defined. Socio-economic importance of the national population register is identified*

**Key words:** social policy, statistical support, National Population Register, individual registration of population and information exchange.

Здійснення ефективної соціальної політики вимагає якісного статистичного забезпечення, що є базою для формування та моніторингу впровадження відповідних державних заходів і програм та підґрунтям для визначення основних соціальних стандартів. Одним із джерел для розроблення статистичної інформації є адміністративні дані, які надають органам державної статистики інші державні органи, що здійснюють облік населення. Водночас відсутність чіткої концепції єдиної політики й процедур в обліку населення й міжвідомчого інформаційного обміну даними робить усю систему державної реєстрації населення куди менш ефективною, ніж вона могла б стати при єдиному зосередженні й керуванні наявними інформаційними ресурсами. Одним із шляхів вирішення цієї проблеми вбачається створення автоматизованої інформаційної системи обліку – національного реєстру населення України (НРН) як основного джерела даних для підготовки комплексної статистичної інформації для органів державної влади та управління у сфері розроблення та реалізації соціальної політики.

Мета статті – визначити основні засади концепції створення НРН, його мету, принципи та завдання, а також розкрити соціально-економічне значення функціонування реєстру населення.

Окремі питання соціальної статистики та інформаційного забезпечення управління досліджували українські науковці в різних галузях (економісти, соціологи, демографи): О. Амоша, О. Гаєвська, В. Геєць, О. Грішнова,

М. Долішній, І. Древицька, І. Калачова, В. Колеснік, А. Колод, Е. Лібанова, О. Макарова, О. Новікова, О. Палій та ін. На особливу увагу заслуговують праці провідних вітчизняних учених у галузі державного управління, присвячені окремим питанням соціального розвитку та соціальної політики, зокрема В. Трошинського, В. Скуратівського, М. Кравченко, О. Малиновської, О. Петрос, О. Осауленка, Н. Ярош та ін. Проблеми статистичного забезпечення управління в різних галузях розглядали в дисертаційних дослідженнях А. Барсуков, Н. Головач, М. Дітковська, К. Захожай, Ю. Уманський, А. Шевчук та ін.

Проте, віддаючи належне науковими доробками вищевикладених дослідників, необхідно зазначити, що у вітчизняній науці державного управління наукова розробленість питань статистичного забезпечення державної політики відповідає початковому етапу досліджень і не кореспондується з потребами практики розроблення та реалізації соціальної політики держави, що привертає увагу науковців.

Класично реєстр населення фахівці визначають як систему обліку населення, засновану на принципі постійного оновлення економічної, соціальної та демографічної інформації про кожну людину, що проживає у певному місці [11]. При цьому принциповою основою ведення реєстру є те, що на кожного громадянина заводиться особова картка-фішка, а кожна сім'я або домогосподарство зобов'язані повідомляти місцевим адміністративним органам про всі події, що відбуваються з їхніми членами. НРН є ядром системи персонального обліку населення й забезпечує можливість доступу до персональних даних про конкретну людину, що містять різні відомчі інформаційні системи обліку населення.

В Україні вже були спроби вирішення цих питань. Зокрема, одним із заходів Державної програми переходу України на міжнародну систему обліку і статистики (1993 р.) було вивчення досвіду розвинених країн щодо впровадження та ведення реєстру населення з метою розробки заходів для його впровадження в нашій країні [4]. У 1996 р. було передбачено створення Єдиної державної автоматизованої паспортної системи [9], яка забезпечує облік громадян за місцем проживання. Проте через недостатнє бюджетне фінансування система була запроваджена частково.

Пізніше передбачалося створення Державної інформаційної системи реєстраційного обліку фізичних осіб та їх документування (ДІС) для вирішення, зокрема, таких завдань: обробка інформації про фізичних осіб за безпаперовою технологією; забезпечення органів державної влади актуальною і достовірною інформацією про фізичних осіб; обслуговування запитів користувачів; подання відомостей про фізичних осіб органам ведення Державного реєстру виборців; виготовлення та персоналізація документів відповідно до міжнародних стандартів; забезпечення біометричної ідентифікації особи тощо [8]. Але ці завдання до сьогодні також вирішені частково.

У 1998 р. Концепцією Національної програми інформатизації України [2; 3] було заплановане інтегрування існуючих інформаційних систем та інформаційних ресурсів органів державної влади й органів місцевого самоврядування з метою створення єдиної інформаційно-телекомунікаційної системи збирання, оброблення та передачі даних, необхідних для прийняття

стратегічно важливих рішень у сфері економіки, внутрішньої та зовнішньої політики. Проте відповідний план заходів виконаний не був [7].

На початку 2003 р., з метою забезпечення умов для заміни системи пільг на адресну грошову допомогу населенню, уряд своє постановою запроваджує Єдиний державний автоматизований реєстр осіб, які мають право на пільги, як автоматизований банк даних для забезпечення єдиного державного обліку відповідних категорій громадян, які мають право на пільги за соціальною ознакою [5]. Проте цей реєстр до сьогодні не запроваджений у повному обсязі.

У 2004 р. прийнято Концепцію створення Єдиного державного реєстру фізичних осіб, що забезпечить оперативне отримання актуальної та достовірної інформації про населення, створить умови для реалізації ефективної демографічної політики, поліпшення соціального та інформаційного обслуговування населення, сприятиме вдосконаленню інформаційної інфраструктури з метою зміцнення національної безпеки України [6; 10]. Але вже через рік (у 2005) ця постанова втратила чинність, а ЄДРФО так і не був створений.

У листопаді 2012 року прийнятий Закон України “Про Єдиний державний демографічний реєстр”, який, на думку розробників, у рамках єдиного закону врегулює питання: створення та функціонування демографічного реєстру; порядок оформлення, видачі, обміну, вилучення, знищення документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство або спеціальний статус, а також передбачає внесення змін, які в основному стосуються зміни назв документів, більше ніж до тридцяти законів України [1]. При цьому розбудова інфраструктури Єдиного державного демографічного реєстру здійснюється на базі ДІС.

Отже, викликає сумнів доцільність і раціональність створення нового реєстру за умов, коли він фактично дублюватиме за своїм призначенням ДІС, а його функціонування забезпечуватиметься із застосуванням засобів ДІС.

На нашу думку, створення реєстру населення зумовлене насамперед необхідністю забезпечення органів державної влади й управління актуальною й своєчасною інформацією для вирішення проблем, які виникають при реалізації завдань соціально-економічного розвитку країни й регіонів, зокрема, у сфері соціальної політики (соціального захисту й соціального забезпечення населення, надання медичного обслуговування та освітніх послуг, ринку праці, міграції, демографічної ситуації тощо).

У зв'язку з цим виникає необхідність виробити основні засади концепції створення НРН, яка має визначати мету, основні принципи та завдання, етапи розроблення тощо.

Погоджуємося з фахівцями, які зазначають, що “з цілковитою впевненістю можна стверджувати, що реєстр є на сьогодні найбільш прогресивною системою обліку населення. Завдяки реєстру можна в будь-який момент часу одержати інформацію про чисельність і структуру населення по кожній території та по країні в цілому. Можна також мати у своєму розпорядженні дані про народжуваність, смертність, шлюбність, розлучуваність і міграцію, які необхідні як для демографічного аналізу й прогнозу населення, так і для розробки й



обґрунтування різних соціальних програм. Інформація, що збирається реєстром, постійно оновлюється. Вона дозволяє вивчати “демографічну долю” не тільки кожної людини, але й кожної родини, кожного домогосподарства” [12].

Основними цілями створення НРН є:

- формування єдиної державної автоматизованої інформаційної системи обліку населення (АІСОН);
- підвищення ефективності управління та взаємодії органів державної влади;
- створення основи для об’єднання відомчих АІСОН в єдину інтегровану систему баз даних;
- забезпечення органів влади актуальною й достовірною інформацією про населення;
- забезпечення ефективного автоматизованого інформаційного обміну між органами влади у сфері обліку населення;
- поліпшення інформаційного обслуговування населення та створення умов для якісного надання послуг населенню в галузі документування та реєстрації місця проживання.

Інформація, що зберігається в НРН, призначена для використання при вирішенні в державно-управлінській діяльності таких функціональних завдань органів державної влади та органів місцевого самоврядування:

- захист прав громадян;
- реалізація демократичних основ функціонування держави;
- моніторинг і планування соціально-економічного розвитку країни та її регіонів, державної соціальної та економічної політики з метою забезпечення високого рівня життя населення;
- планування й реалізація заходів у сфері соціального захисту та соціального забезпечення, ринку праці, освіти й охорони здоров’я населення;
- боротьба з корупцією й економічними злочинами;
- удосконалювання системи збору податків і справедливого розподілу доходів державного бюджету за регіонами і за основними сферами економічного розвитку країни;
- проведення загальних переписів і соціально-демографічних обстежень населення;
- інформаційно-довідкове обслуговування працівників органів державної влади в межах їхньої компетенції;
- обслуговування населення й суб’єктів господарювання;
- визначення чисельності й складання списків виборців, списків призовників для військкоматів і інших облікових вибірок для різних автоматизованих інформаційних систем обліку населення;
- актуалізація й уточнення даних різних баз даних, що містить відомості про населення;
- формування статистичної звітності про населення;
- оптимізація та розвиток інфраструктури населених пунктів (розміщення підприємств торгівлі, побутового обслуговування, медичних і дитячих установ тощо).

Основне призначення НРН – забезпечення необхідної інформаційної підтримки й автоматизованої технології вирішення функціональних завдань державних органів влади, управління й органів місцевого самоврядування, інформаційне обслуговування населення, а також організація інформаційної взаємодії між зазначеними органами, до компетенції яких належить реєстрація й облік різних категорій населення.

До складу первинних персональних даних громадян, відомості про які збираються в НРН, повинні входити ознаки особи, які фіксуються в системі реєстраційного обліку: прізвище; ім'я; по батькові; стать; дата народження; місце народження; національність; громадянство; реквізити документа, що посвідчує особу; адреса місця проживання (постійного); особистий код у НРН.

Склад усіх персональних даних, використовуваних для формування НРН, повинен бути встановлений законом і надалі може бути змінений тільки в законодавчому порядку. Зміну складу даних реєстру варто здійснювати з урахуванням потреб користувачів, оцінки можливостей їхнього задоволення, визначення джерел надходження інформації й технології актуалізації даних, економічної обґрунтованості витрат на зберігання й передачу даних.

Правове забезпечення АІСО НРН повинне базуватися на чинному законодавстві та нормативно-правових актах, що регламентують існуючу систему реєстраційного обліку громадян України, а також процеси інформатизації та формування єдиного інформаційного простору й захист персональних даних, зокрема, законах України, указах Президента України, постановах Кабінету Міністрів України.

Водночас для забезпечення функціонування НРН як автоматизованої системи повинна діяти відповідна нормативно-правова база, що регламентує порядок його створення й розвитку. Зважаючи на це, потрібно розробити та прийняти відповідні нормативні акти, зокрема:

- Концепцію створення національного реєстру населення України;
- Закон України “Про національний реєстр населення України”;
- Положення про національний реєстр населення України;
- Державну цільову програму робіт зі створення АІСО НРН.

Оскільки інформаційну основу НРН становлять персональні дані, особлива увага має бути приділена забезпеченню прав громадян при формуванні баз даних НРН і наданні персональної інформації користувачам та захисту інформації.

При розробці нормативно-правової бази НРН необхідно враховувати принципи й рекомендації європейського законодавства, що гарантують: захист конституційних прав і свобод особи; відсутність обмежень і заборон на обмін персональними даними з причин, пов'язаних із захистом прав і свобод особи; надання особі можливості безпосереднього контролю правильності запису й використання персональних даних; створення системи державного нагляду за операціями з обробки персональних даних і ін.

Визначення етапів створення АІСО НРН здійснюються на основі аналізу процесів створення існуючих автоматизованих систем обліку, рівня розвитку

їхньої інформаційно-технологічної інфраструктури, процедур збору й актуалізації персональних даних, їхнього обсягу, структури і якості, а також визначення вимог щодо їхньої модифікації й доробки.

У сучасних умовах соціально-економічного розвитку країни, у зв'язку з неможливістю створення системи в прийнятний термін на основі використання ринкових механізмів і необхідністю державного фінансування, вбачається за доцільне розробити державну цільову програму, у рамках якої буде здійснюватися міжвідомча координація й об'єднання фінансових, організаційних, наукових, технічних і нормотворчих можливостей зацікавлених органів виконавчої влади державного, регіонального й місцевого рівнів, а також визначені основні завдання, етапи створення реєстру та джерела й обсяги фінансування робіт.

Створення НРН із дотриманням викладених вище основних концептуальних засад сприятиме значному спрощенню налагодження інформаційної взаємодії державних органів влади, управління та органів місцевого самоврядування й комплексного використання інформації про населення у їхній державно-управлінській діяльності з метою прийняття виважених рішень у напрямі реалізації державної політики у різних сферах та подальшого соціально-економічного розвитку, спрямованого на забезпечення високого рівня життя населення. Основні соціально-економічні результати запровадження НРН, які позитивно вплинуть як на діяльність державних органів, так і задоволення потреб населення, такі:

1. Підвищення якості статистичного забезпечення соціальної політики за рахунок:
  - постійного моніторингу органами державної статистики на базі сучасних інформаційних технологій динаміки соціально-демографічних та інших процесів, що відбуваються у суспільстві, та тенденцій їх зміни;
  - моніторингу реалізації державних соціальних програм органами державної статистики й аналізу їхньої ефективності;
  - удосконалення обліку мігрантів (посилення та спрощення контролю за процесами в'їзду в Україну й виїзду за кордон) та, відповідно, забезпечення якісно нового рівня статистичної інформації про міграційні процеси.
2. Підвищення ефективності функціонування відомчих АІСОН за рахунок:
  - уніфікації інформації відомчих АІСОН та налагодження міжвідомчої інформаційної взаємодії, що забезпечить достовірною персональною інформацією відомства, до компетенції яких входить облік різних категорій населення;
  - забезпечення доступу органів державної статистики до даних відомчих АІСОН, необхідних для розроблення офіційної статистичної інформації.
3. Забезпечення економічного ефекту за рахунок:
  - зниження витрат, пов'язаних з використанням інформаційних ресурсів, що стосуються населення держави, за рахунок їх систематизації;
  - відмови від багаторазового введення та дублювання інформації про населення у відомчих АІСОН;
  - економії коштів пенсійних та соціальних фондів за рахунок зменшення надання необґрунтованих пільг особам, які за розміром своїх доходів не потребують державної підтримки;

– удосконалення та спрощення системи збору податків з фізичних осіб на основі достовірних даних про доходи та майно громадян;

– зменшення витрат на проведення переписів, спеціальних статистичних спостережень та обстежень домогосподарств;

– отримання додаткових коштів за рахунок організації платного інформаційно-довідкового обслуговування населення.

4. Підвищення ефективності соціального захисту та соціального забезпечення населення за рахунок:

– переходу до адресного надання соціальної допомоги громадянам та забезпечення контролю адресності фінансових потоків на соціальне забезпечення населення;

– автоматизованого контролю за реалізацією заходів у сфері пенсійного та соціального страхування (у майбутньому – і медичного);

– моніторингу державних соціальних програм і оперативного їх коригування у разі необхідності.

5. Підвищення якості надання державних послуг населенню шляхом:

– значного вдосконалення системи обслуговування населення із всіх питань персонального обліку за рахунок підвищення якості та спрощення процедур отримання громадянами державних послуг;

– розширення переліку інформаційних послуг, які надаються з використанням інформаційних ресурсів;

– зменшення часових, фінансових та моральних втрат населення за рахунок оперативного отримання будь-яких довідок з одного джерела.

6. Підвищення ефективності діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування шляхом забезпечення:

– використання єдиної системи державної реєстрації та ідентифікації фізичних осіб;

– більшої прозорості та відкритості їхньої роботи;

– оперативності й ефективності прийняття ними управлінських рішень за рахунок надання актуальної та достовірної інформації про населення і соціальні процеси та, відповідно, зниження соціального напруження за рахунок прийняття виважених своєчасних рішень та вжиття необхідних заходів.

#### Література:

1. Про Єдиний державний демографічний реєстр : Закон України від 20.11.2012 р. № 5492-VI. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

2. Про Концепцію Національної програми інформатизації України : Закон України від 4.02.1998 р. № 75/98-ВР. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

3. Про Національну програму інформатизації : Закон України від 4.02.1998 р. № 74/98-ВР. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

4. Державна програма переходу на міжнародну систему обліку і статистики : постанова Кабінету Міністрів України від 4.05.1993 р. № 326. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/npd>.

5. Про єдиний державний автоматизований реєстр осіб, які мають право на пільги : постанова Кабінету Міністрів України. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/npd>.

6. Про затвердження Концепції створення Єдиного державного реєстру фізичних осіб : постанова Кабінету Міністрів України від 9.11.2004 р. № 1500. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/npd>.

7. Про затвердження плану заходів щодо формування інформаційно-аналітичної системи органів державної влади : постанова Кабінету Міністрів України від 16.02.1998 р. № 152 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/npd>.

8. Про створення Державної інформаційної системи реєстраційного обліку фізичних осіб та їх документування : постанова Кабінету Міністрів України від 15.03.2006 р. № 327. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/npd>.

9. Про створення Єдиної державної автоматизованої паспортної системи : постанова Кабінету Міністрів України від 2.08.1996 р. № 898. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/npd>.

10. Про створення Єдиного державного реєстру фізичних осіб : Указ Президента України від 30.04.2004 р. № 500. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

11. *Баркер С.* Словарь социальной работы: пер. с англ. / С. Баркер. – М. : Наука, 1994. – 345 с.

12. *Бахметова Г. Ш.* Сбор и обработка данных о населении / Г. Ш. Бахметова. – М., 2000. – 128 с.

*Надійшла до редколегії 23.01.2013 р.*

УДК 352.075.2 : 332.025.2

*І. Б. ГУСЬКОВА*

### **ПОКАЗНИКИ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ**

*Запропоновано критерії до оцінки ефективності управління комунальної власності, які дозволяють поєднати державні, регіональні, місцеві і громадські інтереси, на основі аналізу сучасних наукових підходів.*

**Ключові слова:** комунальна власність, майно, ефективність, оцінка, показники, громада, управління, місцеве самоврядування

*The article is based on an analysis of modern scientific approaches proposed criteria to evaluate the effectiveness of communal property, which allows to combine national, regional, local and community interests.*

**Key words:** community property, estate, performance, evaluation, performance, community, government, local government

Протягом останніх десяти років у вітчизняній науці та практиці державного управління популярною стала тема формування ефективного та самодостатнього місцевого самоврядування. Посилення уваги до проблем місцевого розвитку продиктоване, передусім, слабкістю фінансової і ресурсної бази економіки більшості українських селищ і міст, її залежністю від зовнішньої допомоги, зокрема з державного бюджету. Між тим, як свідчить закордонний досвід, така ситуація є аномальною і вкрай небезпечною як для економічного, так і соціального розвитку держави і окремих територіальних громад. У зв'язку із цим постає питання пошуку нових механізмів і ресурсів, здатних забезпечити сталий розвиток місцевих громад і територій, заснований на реалізації неабиякого внутрішнього потенціалу. Одним із найважливіших ресурсів, які українські територіальні громади можуть використати для досягнення різних тактичних і стратегічних соціально-економічних цілей, – є комунальна власність, яка за своєю сутністю є економічною основою місцевого самоврядування. Між тим, і досі в наукових колах, серед юристів, політологів, фахівців у сфері державного управління, а також серед представників виконавчої влади та місцевого самоврядування точаться суперечки щодо визначення оптимальних форм і методів управління нею, а також критеріїв оцінки ефективності цього процесу. У той же час ефективне управління цією власністю в сучасних умовах глобалізації і великої кількості дестабілізуючих явищ, викликаних світовою фінансовою кризою, вимагає використання якісно нових, науково обґрунтованих підходів щодо оцінки ефективності управлінських дій на місцевому рівні. Зазначене обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Питання ефективності управління місцевим розвитком розглядалися у працях О. Амосова, В. Бабаєва, Є. Бабенкова, О. Бойко-Бойчук, А. Дегтяра, В. Дзюндзюка, В. Князева, О. Коротич, А. Кузнецова, М. Латиніна, В. Мамонової, Ю. Сурміна, Ю. Шарова та ін. Серед сучасних зарубіжних досліджень, присвячених проблемам сталого місцевого розвитку, слід виділити наукові праці Х. Амстронга, В. Берковиця, Д. Гіббса, В. Зогова, В. Іванової, К. Коуча, Д. Лічфілд, А. Маршалова, Т. Морозової, Б. Райзберга, Г. Райта, Б. Робсона, Д. Сакса, Дж. Стигліца, Д. Тейлора, У. Томаса, І. Турока, С. Файнштейна, Р. Фалмера, Е. Фоулера, П. Хілі, П. Холла та ін. Щодо розгляду питань управління власністю в сучасній українській економіці привертають увагу праці В. Алексеєва, Г. Бондаренка, М. Косматенка, О. Кірдан, С. Кудин, Л. Малік, Н. Сментиної, С. Степаненка, І. Утехіна, В. Устименка, Н. Чеснокова, Д. Чебікіна, О. Яворської та ін.

Проте питання сучасних методів оцінки ефективності управління комунальною власністю ще не знайшли належного висвітлення у вітчизняній науковій літературі.

Метою статті є визначення критеріїв оцінки, а також інструментів підвищення ефективності управління комунальною власністю в сучасних умовах.

У більшості існуючих наукових робіт за основу під час визначення ефективності управління на місцевому рівні береться ступінь співвідношення зроблених витрат і отриманих результатів, причому і витрати, і результати можуть представлятися як у фінансових показниках, так і в інших вимірюваних показниках, наприклад розвитку соціальної сфери, якості життя населення, екології і стану

природного середовища [6]. У зв'язку з цим ефективність управління комунальною власністю низкою авторів визначається, насамперед, через зміну якості життя територіальної громади порівняно зі зміною використаних для цього ресурсів [7 – 10; 12]. Між тим, такий підхід – це лише один з можливих методів визначення ефективності управління комунальною власністю, заснований на принципах економічної ефективності. На нашу думку, не можна представляти цю залежність (між якістю життя і ефективністю управління) прямолінійною через декілька причин.

По-перше, якість життя населення вимірюється не одним показником, а їх сукупністю, при цьому окремі показники можуть покращуватися, а інші, за той же період, – погіршуватися.

По-друге, зміна якості життя населення залежить не лише від ефективності управління, але і від безлічі інших чинників, у тому числі від загальної соціально-економічної ситуації в державі, політики державної і регіональної влади.

По-третє, управління власністю повинно виключати збитки. Інакше порушиться технологічна комплексність різних видів виробництва.

По-четверте, ефективність управління власністю слід розраховувати окремо для підприємств:

- що знаходяться на межі банкрутства і таких, що динамічно розвиваються;
- стратегічно важливих для місцевого соціально-економічного розвитку (які мають принципове значення для розвитку місцевої економіки, соціальної сфери і можуть певний час і бути збитковими) і звичайних.

Тому ефективність управління не може бути вимірною яким-небудь одним показником і має визначатися як результат складної взаємодії різних чинників: природних, людських, соціально-економічних, екологічних і інших, що роблять вплив на управлінські рішення.

Отже, у сучасних же умовах потрібно метод комплексної оцінки цього процесу, що ґрунтується на системі різних показників (ринкових, фінансових, екологічних, соціальних, виробничих, науково-технічних). Саме така методологія створить дієву систему моніторингу процесів управління на місцевому рівні і дозволить об'єктивно оцінити якість управління комунальною власністю.

Окрім наведених показників, на наш погляд, можна оцінювати ефективність управління власністю за допомогою використання таких показників: високоякісний менеджмент, ефективність управління організаційними системами, що характеризуються категоріями результативності (ефективності) організації – дієвості, економічності, якості продукції (конкурентоспроможності), продуктивності, якості життя населення, прибутковості, інновацій.

Виділяються такі критерії оцінки ефективності управління:

- ринкові: відповідність основної стратегії розвитку потребам ринку, імовірність комерційного успіху, можливий обсяг продажів товарів (послуг), позиція в конкурентній боротьбі, загальна місткість ринку по відношенню до пропонованої і аналогічної продукції, еластичність ціни на продукцію, необхідність маркетингових досліджень і реклами для просування товару (послуги) на ринок,

оцінка перешкод для проникнення на ринок, захищеність від застарівання продукції, оцінка очікуваного характеру конкуренції і її вплив на ціну продукції;

– фінансові: розміри інвестицій і стартові витрати; потенційний річний розмір прибутку; відповідність варіанту системи управління власністю критеріям ефективності капітальних вкладень; термін окупності; можливості використання податкових пільг; необхідність залучення позикового капіталу і його частки в інвестиціях; фінансовий ризик, пов'язаний з упровадженнями конкретного варіанту системи управління;

– правові і екологічні: правова забезпеченість, несуперечність стратегії розвитку чинному законодавству; зниження шкідливих продуктів у виробничих процесах; дія на рівень зайнятості;

– науково-технічні: перспективність прийнятих рішень з точки зору забезпечення науково-технічного прогресу; патентна чистота виробів і патентоспроможність; перспективність застосування отриманих результатів в майбутніх розробках; позитивна дія на інші проекти (варіанти), що представляють інтерес;

– соціальні: зміна кількості робочих місць; поліпшення житлових і культурно-побутових умов; поліпшення умов праці; вплив на структуру виробничого персоналу; забезпечення населення окремими видами товарів (послуг); поліпшення здоров'я працівників і населення; заощадження вільного часу, реакція громадської думки на управлінські дії. Соціальні результати в більшості випадків піддаються вартісній оцінці і включаються до складу загальних результатів економічної ефективності управління власністю;

– виробничі: доступність сировини, матеріалів і додаткового устаткування; нові технології; наявність виробничого персоналу по кваліфікації і чисельності; можливість використання відходів виробництва; витрати виробництва;

– регіональні: ресурсні можливості, ступінь соціальної нестабільності, поліпшення основних економічних показників розвитку;

– загальнодержавні, з точки зору забезпечення інтересів всього суспільства і держави.

Як правило, загальноекономічні інтереси держави враховуються, коли йдеться про ефективність того проекту управління, в якому беруть участь провідні регіональні, галузеві організації і підприємства. Під час його розрахунку до результатів проекту управління включаються (у вартісному вираженні): кінцеві виробничі результати (виручка від реалізації на внутрішньому і зовнішньому ринках усієї зробленої продукції). Сюди ж відноситься і виручка від продажу майна і інтелектуальної власності (ліцензій на право використання винаходів, “ноу-хау”, комп'ютерних програм тощо), яка створюється учасниками під час реалізації стратегії управління; соціальні і екологічні результати, розраховані виходячи із спільної дії усіх учасників того чи іншого проекту на здоров'я населення, соціальну і екологічну обстановку; прями фінансові результати; кредити і позики іноземних держав, банків і фірм тощо.

Під час розрахунків показників економічної ефективності на рівні окремої адміністративної території до складу результатів управління мають включатися



місцева виручка від реалізації продукції, зробленої підприємствами, розташованими на відповідній території, за вирахування виробничого споживання; соціальні і екологічні, що досягаються в регіоні; непрямі фінансові – отримувані підприємствами і населенням регіону [1; 5; 11].

Проте під час оцінки ефективності управління не завжди враховуються непрямі фінансові результати, обумовлені короткостроковим або довгостроковим ефектом від реалізації управлінських дій, пов'язаних, зокрема, зі зміною доходів сторонніх підприємств і громадян, ринкової вартості земельних ділянок, будівель і іншого майна, а також витрати на консервацію або ліквідацію виробничих потужностей, відновлення природних ресурсів і майна від можливих аварій та інших надзвичайних ситуацій. Соціальні, екологічні, політичні і інші результати, непіддатливі вартісній оцінці, мають розглядатися як додаткові показники ефективності і враховуватися під час ухвалення рішення про реалізацію і/(чи) підтримку певної програми або проекту, що реалізується.

Говорячи безпосередньо про оцінку ефективності управління комунальною власністю, слід підкреслити вплив чинника динамічності. Річ у тому, що в міру реалізації конкретного інвестиційного проекту на підприємстві і в галузі змінюються і спочатку встановлені виробничо-технічні, економічні, екологічні, соціальні й інші обмеження, що викликають у свою чергу трансформацію прийнятих критеріїв і показників ефективності управління. Відповідно до цього, в інтересах зниження економічного і інвестиційного ризику доцільно мати і підсистему управління оцінкою ефективності конкретної програми, проекту під час його реалізації [3].

Набір інструментів підвищення ефективності системи управління комунальною власністю є досить обмеженим і представлений, зокрема, такими:

1. Рациональне використання земельних ресурсів. Одним з важливих стратегічних резервів розвитку будь-якої територіальної громади є земля. Виходячи з цього, на особливу увагу заслуговують відносини у сфері землекористування. Землекористування о:– особлива сфера господарської діяльності, що включає облік і оцінку земель, визначення ефективних форм земельної власності, управління розвитком земельних відносин і використанням земель для соціально-економічного розвитку території. У процесі землекористування виникають економічні відносини між територіальною громадою (як основним власником) і суб'єктами господарської діяльності з приводу володіння, користування і розпорядження земельними ділянками.

З метою раціонального використання землі, збереження і поліпшення природного середовища, розвитку всіх форм господарювання на землі і вдосконалення нормативно-правової бази, що регулює земельні відносини, особливої важливості набуває реалізація програми розвитку земельних відносин, основними завданнями якої є:

- удосконалення правової і нормативної бази регулювання земельних відносин;
- створення ринку землі, аукціонний метод надання земельних ділянок під будівництво;
- удосконалення системи земельних платежів, посилення контролю за вступом орендної плати;

- участь у процесі розмежування державної власності на землю;
- посилення контролю за охороною земель;
- створення механізму раціонального використання земель;
- реалізація завдань, поставлених Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності”.

З метою успішного рішення даних завдань необхідно виконати такі заходи:

- реалізацію на території чинного земельного законодавства;
- стимулювання викупу земельних ділянок власниками будівель, будов, споруд і переходу в основному на аукціонний і конкурсний принцип надання земельних ділянок під будівництво;

- перехід на оподаткування за результатами кадастрової оцінки, по вдосконаленню орендних стосунків, по посиленню контролю за сплатою орендних платежів;

- створення реєстру комунальних земель;
- картографічне, геодезичне і землевпоряджувальне забезпечення;
- підготовка і перепідготовка кадрів;
- проведення інформаційно-роз’яснювальної роботи серед населення;
- установлення меж території;
- резервування земель для місцевих потреб.

Критеріями ефективності земельних відносин є зростання доходу від земель, залучених до господарського обігу, підвищення їх вартості, збереження цінних природних ландшафтів.

Найважливішою мірою, здатною істотно поліпшити умови викупу земельних ділянок і стимулювати подальший розвиток приватизації землі, могло б стати надання покупцям можливості вибрати гнучку схему оплати, наприклад викуп земельної ділянки на виплат. Причому розстрочка повинна надаватися не на один рік, як це зараз практикується (хоча надання навіть такої короткострокової розстрочки сьогодні вкрай рідко), а до 3 – 5 років, і бажано бути безвідсотковою.

Важливим кроком, що сприятиме підвищенню ефективності землекористування, є проведення об’єктивної економічної оцінки землі. Під час її проведення необхідно визначити кількість чинників і підчинників, що впливають на формування вартості землі в цьому регіоні. Основним критерієм є їх функціональна значущість у місцевій економіці. Для точнішої економічної оцінки земель необхідно визначити вагове значення, тобто вплив певного чинника на кінцевий результат економічної оцінки земель.

В якості основних чинників впливу на вартість землі можуть виступати:

- доступність (пішохідна та транспортна) до центру міста, до об’єктів культурно-побутового обслуговування населення, до закладів освіти; установ спортивно-оздоровчого призначення, торговельних, лікувально-оздоровчих і інших об’єктів соціальної сфери обслуговування;

- наявність інженерного устаткування, зокрема наявність водопостачання, каналізації, теплопостачання, електропостачання, газопостачання, доріг і їх покриття (асфальтове, бетонне або інше);

- естетична і ландшафтна цінність території, наявність історичних, архітектурних і природних пам'яток, зон регульованої і обмеженої забудови;
- екологічний стан довкілля, санітарно-гігієнічних умов і мікрокліматичних умов, наявність негативних процесів, що впливають на стан довкілля – забруднення повітряного і водного басейну, забруднення ґрунтів, наявність інших джерел негативної дії (радіоактивне забруднення, електромагнітні поля, поля блукаючих струмів тощо);
- стан шумового режиму, наявність залізничних магістралей, швидкісних автобанів, будівництва, промислових підприємств тощо;
- стан інженерно-геологічних умов, прогноз екстремальних ситуацій і природних катаклізмів (паводків, землетрусів тощо);
- природно-рекреаційна цінність території, тобто оцінка території по чиннику наявності або близького розташування від оцінюваної території: природоохоронних, рекреаційно-оздоровчих і заповідних територій, санітарно-гігієнічних і захисних насаджень і територій тощо;
- наявність зон особливого використання: артезіанські свердловини, об'єкти оборонного призначення тощо;
- транспортна доступність території: наявність громадського транспорту: міського, міжрайонного, обласного тощо.

Урахування цих чинників дозволяє з досить високою точністю отримати ринкову вартість (базову) цих земельних ділянок.

2. Гарантії по позиках. Оскільки пряма допомога з боку місцевої влади підприємствам приватного та комунального секторів обмежена як фінансово (через вимоги скорочення фінансового ризику місцевих бюджетів), так і законодавчо (через заборону прямого фінансування недержавних підприємств) [2], тому перспективним є поширення системи звернення органів місцевого самоврядування до практики надання гарантій по прямих позиках відносно підприємств, що надають послуги у сфері ведення місцевого самоврядування.

Одним з видів гарантій є прямі гарантії. Цей вид непрямої допомоги може поширюватися на будь-які підприємства незалежно від їх стану, якщо при цьому дотримуються норми (коефіцієнти безпеки), що застосовуються до загального обсягу гарантій, які видаються місцевими органами влади, і до участі в ризиках. Загальний обсяг гарантій (що складається із суми загального обсягу виплат відсотків по гарантованих позиках з розрахунку на бюджетний рік і суми виплат по інших боргах територіальної громади також з розрахунку на бюджетний рік) не повинен перевищувати однієї чверті реальних функціональних надходжень (не інвестиційних) до бюджету цієї громади.

3. Створення кредитних установ і фондів гарантій. Згідно із Законом України про місцеве самоврядування, територіальні громади можуть, самотійно або спільно з іншими громадами, брати участь разом з одним або декількома банками, з іншими приватними компаніями в формуванні капіталу кредитної установи [4]. Така кредитна установа повинна здійснювати свою діяльність відповідно до чинного законодавства, але її єдиною метою має бути гарантування

фінансової допомоги, що виділяється юридичним особам, які беруть участь у реалізації соціально корисних проектів на відповідній території.

4. Партнерство. Органи місцевого самоврядування можуть установлювати партнерські відносини з комерційними підприємствами приватного сектора, громадськими організаціями з метою забезпечення надання певних послуг на договірній основі, або виконання певних управлінських функцій.

Отже, оцінюючи ефективність управління комунальною власністю, слід спиратися на комплексний підхід, беручи до увагу низку критеріїв оцінки: ринкові, а саме відповідність управління потребам ринку; фінансові, відповідність системи управління власністю критеріям ефективності капітальних вкладень; ступінь фінансову ризику тощо; правові, а саме правова забезпеченість, несуперечність діяльності чинному законодавству; екологічні – вплив діяльності на навколишнє середовище; науково-технічні – з точки зору перспективності прийнятих рішень для забезпечення науково-технічного прогресу на відповідній території; інфраструктурні – поліпшення благоустрою, житлових і культурно-побутових умов; соціальні – задоволеність громадян послугами, які надаються комунальними установами; виробничі – поліпшення умов праці; можливість використання відходів виробництва тощо; регіональні – вплив території на поліпшення основних економічних показників розвитку регіону; загальнодержавні – з точки зору забезпечення інтересів усього суспільства і держави.

Зазначені критерії спрямовані на вдосконалення традиційних напрямів використання комунальної власності, пошук і впровадження нових джерел її відтворення. При цьому важливо пам'ятати про двоїстість характеру комунальної власності. І оскільки вона поєднує принципи дохідності і соціальної користі, то і для оцінки рівня ефективності управління комунальною власністю застосовуються різні підходи і методи: з точки зору отримуваного доходу, економії бюджетних коштів, користі для окремої територіальної громади.

Інструментів підвищення ефективності системи управління комунальною власністю виступають раціональне використання земельних ресурсів, розширення сфер застосування комунально-приватного і соціального партнерства. Організаційні механізми практичної реалізації такого партнерства стануть предметом подальших досліджень.

#### Література:

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // ВВР України. – 1997. – 21 травня. – № 24. – Ст. 170.
2. Борейко В. І. Державне регулювання соціально-економічного розвитку (теорія, методологія, проблеми) / В. І. Борейко; Національний ун-т водного господарства та природокористування. – Рівне : НУВГП, 2008. – 379 с.
3. Бюджетний Кодекс України // ВВР України, 2001. – № 37–38. – Ст. 189.
4. Гилев С. Е. Распределенные системы принятия решений в управлении региональным развитием / С. Е. Гилев, С. В. Леонтьев, Д. А. Новиков. – М. : ИПУ РАН, 2002. – 54 с.

5. Индикаторы социально-экономического развития муниципальных образований / [Г. Ю. Ветров, Д. В. Визгалов, А. А. Шанин, Н. И. Шевырова]. – 2-е изд., доп. – М. : Фонд “Институт экономики города”, 2002. – 134 с.

6. *Окландер М.* Методика розрахунку ефективності територіального маркетингу / М. Окландер // Вісник УАДУ при Президентові України. – 2002. – № 1. – С. 86–91.

7. *Пила В.* Програмно-цільовий метод управління соціально-економічним розвитком регіонів / В. Пила, В. Абрамов // Економіка України. – 1998. – № 9. – С. 32–39.

8. *Пилипенко К. В.* Планирование развития местных сообществ / К. В. Пилипенко. – СПб. : Тригера, 2008. – 405 с.

9. Підвищення ефективності місцевого самоврядування в Харкові на основі науково-технічного, соціально-економічного і кадрового потенціалу міста / В. А. Шумілін, В. М. Бабаєв, В. І. Лугувий [та ін.]. – Х. : НТУ “ХПІ”, 2003. – 399 с.

10. *Протас В. М.* Економічні та соціальні чинники міського розвитку / В. М. Протас // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2010. – № 2. – С. 76–84.

11. *Рябухин С. Н.* Формирование доходного потенциала регионов в условиях реформы бюджетного процесса / С. Н. Рябухин // ЭКО. – 2006. – № 10 (388). – С. 126–136.

12. *Трач Ю. Ю.* Підвищення ефективності формування доходів місцевих бюджетів / Ю. Ю. Трач // Фінанси України. – 2002. – № 5. – С. 83–84.

*Надійшла до редколегії 18.02.2013 р.*

УДК 351.851: 37.014.543

*О. С. КОЦОВСЬКА*

## **УДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АВТОНОМІЇ ЗАГАЛЬНООСВІТНІХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ**

*Надано визначення понять “фінансування освіти”, “бюджетне фінансування освіти”, запропоновано підходи щодо вдосконалення фінансового забезпечення освітніх послуг у сфері загальної середньої освіти на регіональному рівні.*

**Ключові слова:** фінансування освіти, бюджетне фінансування освіти, фінансова самостійність, кошторис, видатки.

*The definitions of “education funding” and “budget education funding” are given in this article. Approaches to improvement of financial support of educational services in secondary education area are suggested.*

**Key words:** education funding, budget education funding, financial independence, estimate, expenses.

Трансформаційні процеси системи освіти в Україні відбуваються за умов подолання економічної кризи та обмеженості бюджетного фінансування. У зв'язку з цим особливої важливості набувають питання запровадження нових економічних і управлінських механізмів функціонування та розвитку освіти, зокрема механізму розподілу ресурсів і механізму фінансування.

Питання бюджетного фінансування освіти перебуває в полі уваги багатьох учених. Разом з тим, дослідження науковців переважно стосуються проблематики надання освітніх послуг вищими навчальними закладами. А питанням фінансування системи загальної середньої освіти на сьогодні недостатньо приділено увагу. Так, окремі аспекти фінансового управління представлено в роботах Л. Гриневич, Л. Даниленко, С. Калашнікової, В. Луначека, Л. Парашенко, П. Хобзея, В. Шиловой, Ю. Шукевича. Водночас в умовах ринкових відносин потребує подальшого розроблення понятійно-категоріальний апарат, а також проблематика вдосконалення теоретичних і методологічних засад фінансового планування як основи господарської самостійності навчальних закладів.

Метою статті є визначення понять “фінансування освіти”, “бюджетне фінансування освіти”, розроблення пропозицій щодо вдосконалення фінансового забезпечення освітніх послуг у сфері загальної середньої освіти на регіональному рівні.

Державна освітня політика направлена на забезпечення конституційного права громадян на здобуття якісної освіти. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012 – 2021 рр. серед основних проблем галузі визначає низький рівень фінансово-економічного, матеріально-технічного, навчально-методичного, інформаційного забезпечення навчальних закладів, а також неефективність управління системою та закладами освіти, недостатній розвиток самоврядування навчальних закладів і залучення до управління громадських інституцій. Одним із напрямків модернізації системи управління освітою визначено децентралізацію управління та розроблення системи заходів щодо впровадження ідеї автономії навчальних закладів, розширення їх прав і можливостей щодо фінансової самостійності [14, с. 330].

Законодавчо встановлено, що самоврядування навчальних закладів передбачає їх право на самостійне планування роботи, вирішення питань навчально-виховної, методичної, економічної, фінансово-господарської діяльності та самостійне використання усіх видів асигнувань [2, ст. 17].

Планом заходів до Національного плану дій на 2011 р. щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” з метою підвищення самостійності навчальних закладів у розпорядженні фінансовими ресурсами передбачено розроблення рекомендацій щодо розпорядження навчальними закладами відповідними фінансовими ресурсами місцевих бюджетів в частині міжбюджетних трансфертів, а також нормативно-правових актів щодо розширення автономії загальноосвітніх навчальних закладів [5].

У цьому контексті МОНмолодьспорт України наголошує, що децентралізація фінансового управління навчальними закладами сприяє розвитку всієї системи освіти і поліпшенню якості освітніх послуг. При цьому фінансова

автономія передбачає, зокрема, надання навчальним закладам права самостійно розробляти й затверджувати бюджет на основі формули в межах державних асигнувань [19]. Водночас чинними нормативно-правовими актами встановлено, що загальноосвітній навчальний заклад (далі – ЗНЗ) є юридичною особою, має рахунки в установах банків, самостійний баланс, штамп і печатку. Керівництво ЗНЗ здійснює директор, який розпоряджається в установленому порядку шкільним майном і коштами [4].

Однак, незважаючи на зазначені правові основи автономії ЗНЗ, перехід до нової моделі господарювання на практиці відбувається надто повільно. Так, на сьогодні у Львівській обл. незначна кількість ЗНЗ (близько 10 %) здійснює діяльність на засадах фінансово-господарської самостійності. Переважно, це навчальні заклади в містах обласного значення (м. Львів, м. Стрий), де за рішеннями органів місцевого самоврядування вони наділені відповідними повноваженнями.

Нами було проведено анкетування керівників ЗНЗ області щодо питань розвитку шкільної автономії, в якому взяло участь 215 осіб. Як свідчать результати, переважна більшість респондентів (67 %) висловилися “за фінансово-господарську самостійність навчальних закладів”. Водночас 70 % опитаних керівників ЗНЗ вважають основною причиною, що стримує відкриття рахунків в органах державного казначейства, – недосконалість бюджетного фінансування. При цьому, на запитання, чи доцільно перейти від фінансування школи “за потребами” до фінансування “на учня за нормативами для різних типів ЗНЗ”, ствердно відповіли 76 % керівників.

Як вважає Л. Парашенко, в умовах подолання наслідків фінансової та економічної кризи необхідно забезпечити реальну фінансово-господарську автономію ЗНЗ, що “сприятиме підвищенню відповідальності за якість і конкурентоспроможність освітніх послуг і ефективності використання бюджетних коштів” [16, с. 3]. Досліджуючи фінансовий менеджмент державного управління загальною середньою освітою, автор вказує, що перманентною проблемою, вирішення якої вимагається від державного управління освітою в Україні, є існуюча модель механізму фінансування загальної середньої освіти, що за багатьма оцінками не здатна забезпечити реальні потреби функціонування та розвитку навчальних закладів [15, с. 350].

Придїляючи значну увагу проблематиці вдосконалення державного регулювання ринку освітніх послуг, В. Шилова відзначає, що вітчизняна система державного управління освітою продовжує залишатися централізованою подібно до радянської. Особливо це стосується загальної середньої освіти: “Діяльність загальноосвітніх установ бюрократизована більшою мірою, ніж вищих навчальних закладів, наділених чималою автономією” [18, с. 6].

На думку О. Кукліна, “найважливішим завданням ринкової економіки в галузі освіти є не тотальний перехід до приватної освіти, а забезпечення рівноправного функціонування всіх можливих форм власності в освіті, по-перше, та надання широкого кола автономії існуючим навчальним закладам, тобто роздержавлення не в розумінні зміни форм власності, а в розумінні посилення можливості автономної дії навчальних закладів” [12, с. 135].

У сучасних умовах ринкових відносин державні й комунальні ЗНЗ здійснюють діяльність у статусі бюджетних установ. Згідно з Бюджетним кодексом України, бюджетні установи повністю утримуються за рахунок державного чи місцевого бюджету та є неприбутковими [2, ст. 2]. Водночас чинним законодавством передбачено, що фінансування державних навчальних закладів здійснюється за рахунок коштів відповідних бюджетів і додаткових джерел фінансування [1, ст. 61].

У наукових джерелах немає єдиних підходів до визначення поняття “фінансування освіти”, “фінансове забезпечення”, “бюджетне фінансування освіти”. Зокрема, визначення поняття “фінансування” в широкому розумінні містить “Фінансовий словник”: “фінансування – виділення коштів на соціальні потреби і програми, розвиток економіки держави, виробництво продукції, науково-технічні дослідження, будівництво і реконструкцію підприємств, утримання бюджетних організацій та інші потреби. Джерелами фінансування є власні накопичення підприємств та кошти державного бюджету” [9, с. 297].

На сьогодні фінансування освіти в Україні здійснюється здебільшого за рахунок бюджетних коштів. Поняття “бюджетне фінансування” означає “виділення з державного бюджету фінансових ресурсів на утримання державних установ та галузей (медицина, освіта, армія, правоохорона тощо); виділення коштів на урядові програми (будівництво електростанцій, військових літаків, кораблів тощо)” [8, с. 1537].

А. Монаєнко визначає “бюджетне фінансування” як безповоротне безвідплатне виділення коштів з державного та місцевих бюджетів на виконання загальнодержавних функцій, функцій місцевого самоврядування та забезпечення функціонування бюджетних установ і організацій шляхом здійснення державою видатків. Разом з тим, ученим визначено поняття “фінансової діяльності” у сферах освіти і науки як “заснованого на правових нормах планомірного процесу формування централізованих фондів коштів і здійснення з державного та місцевих бюджетів фінансування видатків на утримання освітніх і наукових установ з метою забезпечення їх стабільного функціонування та розвитку” [13, с. 7;19].

Інші науковці, з огляду на запроваджений в Україні метод бюджетного фінансування, визначають поняття “фінансування із бюджету” як перерахування коштів на бюджетні рахунки розпорядників коштів, відкритих в органах казначейства за рахунком ресурсів єдиного казначейського рахунку”. При цьому, підставою для перерахування коштів головним розпорядником є затвержені в бюджеті суми видатків [7, с. 118–121].

Досліджуючи правовий зміст, поняття й види фінансування освіти Р. В. Якубовський констатує, що в науковій літературі практично відсутні дефініції категорії “фінансування освіти”. Автор пропонує таке визначення: “фінансування освіти – це система правовідносин, пов’язаних з розподілом, видачею та використанням бюджетних і позабюджетних коштів на переважно безвідплатній та безповоротній основі на освітні цілі (потреби)” [20, с. 415].

Науковці І. Форкун і А. Крук, розглядаючи питання державної підтримки фінансування галузі освіти, визначають “фінансування освіти” як процес забезпечення фінансовими ресурсами установ, організацій та закладів освітньої



галузі, що спрямований на задоволення їх потреб та реалізацію державної політики в галузі освіти [17, с. 343].

Учені І. Каленюк, О. Куклін вважають, що фінансування освіти – це система відносин з метою формування, розподілу й використання фінансових ресурсів у сфері освіти, унаслідок дії якої утворюються фінанси освіти – різноманітні фонди фінансових ресурсів, призначені для забезпечення нормального функціонування закладів системи освіти [10, с. 136; 12, с. 235].

Узагальнюючи сутність понять “фінансування”, “фінансове забезпечення” при дослідженні фінансування вищої освіти і науки в Україні, Т. Боголіб пропонує використовувати замість “фінансування витрат наукових установ і вищих навчальних закладів” термін “забезпечення фінансовими ресурсами витрат на проведення науково-дослідних робіт та навчально-методичного процесу”. Разом з тим, автор трактує поняття “фінансове забезпечення” як покриття повсякденних потреб [6, с. 9–10].

Отже, наведені визначення “фінансування освіти” ґрунтуються на характерних для планової економіки підходах: “утримання установ”, “забезпечення функціонування”, “забезпечення потреб”, і жодним чином не пов’язані з результатами діяльності навчальних закладів, що на нашу думку, має бути визначальним в сучасних умовах.

Згідно з визначенням Міжнародної стандартної класифікації освіти, освіта – цілеспрямована й організована діяльність для задоволення навчальних потреб [21]. За ринкових відносин основним видом діяльності навчальних закладів є надання освітніх послуг, результатом чого є задоволення навчальних потреб споживачів. Таким чином, ураховуючи сформульоване нами поняття “освітні послуги” [11, с. 209], пропонуємо визначити “фінансування освіти” як процес забезпечення фінансовими ресурсами витрат закладів і установ освіти на надання освітніх послуг з метою задоволення навчальних потреб споживачів. Водночас, на нашу думку, поняття “бюджетне фінансування освіти” – це процес забезпечення коштами державного та місцевих бюджетів витрат закладів і установ освіти на надання освітніх послуг споживачам, що здійснюється шляхом перерахування коштів на бюджетні рахунки розпорядників коштів в органах державного казначейства, згідно з кошторисом.

Положенням про загальноосвітній навчальний заклад визначено, що його фінансування здійснюється засновником (власником) або уповноваженим органом [4]. Засновниками комунальних навчальних закладів є органи місцевого самоврядування (обласні, районні, міські, селищні, сільські ради), що уповноважені затверджувати відповідні місцеві бюджети. Рішенням про місцевий бюджет визначаються, зокрема, обсяги видатків на галузь освіти та їх функціональний розподіл (дошкільні, загальноосвітні, позашкільні заклади тощо), а також головні розпорядники коштів. Як свідчить практика, на сьогодні головними розпорядниками коштів місцевих бюджетів на освіту є відповідні органи управління освітою в особі їх керівників: обласних і районних бюджетів – структурні підрозділи державних місцевих адміністрацій; міських і сільських бюджетів – виконавчі органи, їх структурні підрозділи та апарати місцевих рад.

Разом з тим, ЗНЗ є розпорядником бюджетних коштів нижчого рівня. Згідно з Бюджетним кодексом України, “розпорядник бюджетних коштів – бюджетна установа в особі її керівника, уповноважена на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов’язань та здійснення витрат бюджету” [2, п. 47]. Фінансування ЗНЗ здійснюється за кошторисом доходів і видатків. Кошторис бюджетної установи є основним плановим фінансовим документом, який надає повноваження бюджетній установі щодо отримання доходів і здійснення видатків, визначає обсяг і спрямування коштів для виконання установою своїх функцій та досягнення цілей відповідно до визначених на рік бюджетних призначень.

Складовими частинами кошторису ЗНЗ є загальний і спеціальний фонди. Загальний фонд кошторису державних і комунальних ЗНЗ формується за рахунок коштів відповідного бюджету. При цьому встановлено, що бюджетні кошти виділяються в розмірі, передбаченому нормативами фінансування загальної середньої освіти для забезпечення навчального процесу в обсязі, визначеному Державним стандартом загальної середньої освіти [4]. Джерелами надходжень до спеціального фонду кошторису є власні доходи ЗНЗ.

Як свідчать результати дослідження фінансування ЗНЗ Львівської обл., основним джерелом фінансування є кошти відповідних місцевих бюджетів, які переважно формуються за рахунок міжбюджетного трансферту з державного бюджету на освіту. Водночас частка коштів спеціального фонду в загальному обсязі фінансування ЗНЗ складає лише близько 1 %, в тому числі в містах обласного значення – 1,7 %, в районах – 0,9 %. У зв’язку з цим, для забезпечення фінансування ЗНЗ важливого значення набуває питання розподілу затвердженого обсягу коштів місцевого бюджету на освіту між навчальними закладами як основи їх фінансової самостійності.

Законодавчо встановлено, що Міністерство освіти і науки України визначає мінімальні нормативи фінансового і матеріально-технічного забезпечення навчальних закладів. Місцеві органи державної влади та органи місцевого самоврядування встановлюють обсяги бюджетного фінансування комунальних навчальних закладів, не нижче визначених міністерством мінімальних нормативів, і забезпечують фінансування витрат на їх утримання, розвиток мережі навчальних закладів, зміцнення їх матеріальної бази, господарське обслуговування тощо [1, ст. 12; 14]. Водночас гт:обов’язковими вимогами щодо формування кошторису згідно з чинним порядком є першочергове забезпечення бюджетними коштами видатків на оплату праці з нарахуваннями та на господарське утримання установ [3].

Нами проведено розрахунок обсягів фінансування ЗНЗ на прикладі одного з районів області за затвердженою формулою розрахунку міжбюджетного трансферту на освіту, виходячи з кількості учнів і нормативу бюджетної забезпеченості. Порівняння отриманих результатів із затвердженими кошторисами 70 ЗНЗ на 2011 р. показало, що для 31 ЗНЗ (44 %) затверджені обсяги поточних видатків менші, ніж розрахункові показники, у тому числі для 50 % міських і 43 %

сільських ЗНЗ. При цьому, кошторисні показники менші за розрахункові для 57 % ЗНЗ I – III ступеня, 41 % ЗНЗ I – II ступеня, 30 % ЗНЗ I ступеня.

Детальні постатейні дослідження кошторисів навчальних закладів показали, що в 83 % ЗНЗ частка видатків на захищені статті (заробітна плата з нарахуваннями, енергоносії, харчування) перевищує 90 % загального обсягу поточних видатків, з них у 47 % ЗНЗ цей показник складає 95 – 99 %. Водночас, застосування формульного розрахунку обсягу бюджетних коштів для рівня ЗНЗ засвідчило, що в 26 ЗНЗ (37 %) розрахунковий обсяг коштів не забезпечує необхідні кошторисні призначення навіть на захищені статті видатків.

Таким чином, на практиці формування загального фонду ЗНЗ здійснюється не за встановленою формулою згідно з нормативами на учня, а виходячи з необхідності першочергового забезпечення захищених статей видатків і інших видатків на утримання установ. З метою забезпечення самостійності ЗНЗ у розпорядженні фінансовими ресурсами пропонуємо такий підхід щодо бюджетного фінансування освітніх послуг ЗНЗ на регіональному рівні:

$$V_{i\text{ЗНЗ}} = V_{\text{дб}} + V_{\text{мб}},$$

де  $V_{i\text{ЗНЗ}}$  – обсяг бюджетних коштів  $i$ -того ЗНЗ;  $V_{\text{дб}}$  – обсяг коштів місцевого бюджету за рахунок міжбюджетного трансферту з державного бюджету на загальну середню освіту, що визначається як  $V_{\text{дб}} = (H_{o1} \times U_{p1} + H_{o2} \times U_{p2} + H_{o3} \times U_{p3}) + V_{\text{дер.пр}}$ ;  $V_{\text{мб}}$  – обсяг коштів місцевого бюджету за рахунок власних доходів, що визначається як  $V_{\text{мб}} = V_{\text{утр}} + V_{\text{дод.}} + V_{\text{місц.пр.}}$ ;  $H_{on}$  – норматив вартості навчання одного учня: в класах I ступеня –  $H_{o1}$ ; в класах II ступеня –  $H_{o2}$ ; в класах III ступеня –  $H_{o3}$ ;  $U_{pn}$  – кількість учнів: в класах I ступеня –  $U_{p1}$ ; в класах II ступеня –  $U_{p2}$ ; в класах III ступеня –  $U_{p3}$ ;  $V_{\text{дер.ціль.}}$  – цільові видатки на забезпечення виконання державних програм розвитку ЗНЗ, що визначаються за окремим розрахунком МОН.  $V_{\text{утр.}}$  – видатки на утримання ЗНЗ, зміцнення їх матеріально-технічної бази;  $V_{\text{дод.}}$  – видатки на забезпечення місцевих нормативів понад мінімальні, визначені МОН (надбавки до посадових окладів працівникам, умови відкриття класів і їх поділу при вивченні окремих предметів залежно від демографічної ситуації тощо);  $V_{\text{місц.ціль.}}$  – цільові видатки для забезпечення виконання місцевих програм розвитку ЗНЗ, що визначаються за окремим розрахунком органом управління освітою.

Таким чином, удосконалення підходів щодо бюджетного фінансування загальної середньої освіти передбачає: заміну витратного механізму виділення коштів з державного та місцевих бюджетів на утримання ЗНЗ на цільовий – забезпечення фінансування надання освітніх послуг; перехід від централізованого розподілу бюджетних коштів до децентралізованого (запропоновано двоканальне фінансування ЗНЗ на регіональному рівні з чітким розподілом видатків за рахунок міжбюджетного трансферту з державного бюджету та за рахунок власних доходів місцевих бюджетів). У подальшому плануємо дослідити альтернативні джерела фінансового забезпечення автономії ЗНЗ.

Література:

1. Про освіту : Закон України від 23.05.1991 р. № 1060-XII (зі змінами і доповненнями). – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1062-12>.
2. Бюджетний кодекс України від 8.07.2010 р. № 2456-VI. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2017-14>.
3. Порядок складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ : постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 №228 (зі змінами і доповненнями). – Режим доступу : <http://zakon.nau.gov.ua/doc/?code=228-2002-%EF>.
4. Положення про загальноосвітній навчальний заклад : постанова Кабінету Міністрів України від 27.08.2010 р. № 778. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/778-2010-%DO%BF>.
5. План заходів до Національного плану дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” : Указом Президента України від 27.04.2011 р. № 504. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/13492.html>.
6. *Боголіб Т. М.* Фінансове забезпечення розвитку вищої освіти і науки в Україні : автореф. дис. ... д.е.н. : спец. 08.04.01 “Фінанси, грошовий обіг і кредит” / Т. М. Боголіб. – К., 2006. – 38 с.
7. Бюджетний менеджмент : навч. посіб. / [Л. В. Панкевич, М. А. Зварич, П. Я. Могиляк, Б. І. Хомічак]. – К. : Знання, 2006. – 293 с.
8. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) В 27 / укл. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2009. – 1736 с.
9. *Загородній А. Г.* Фінансовий словник / А. Г. Загородній, Г. Л. Вознюк, Т. С. Смовженко. – Львів : Вид-во Державного університету “Львівська політехніка”, 1996. – 384 с.
10. *Каленюк І. С.* Економіка освіти : навч. посіб. / І. С. Каленюк. – К. : Знання України, 2005. – 316 с.
11. *Коцовська О. С.* Методичні підходи до визначення вартості освітніх послуг / О. С. Коцовська // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ. – 2012. – № 3. – С. 207–211.
12. *Куклін О. В.* Економічні аспекти вищої освіти / О. В. Куклін. – К. : Знання України, 2008. – 331 с.
13. *Монаєнко А. О.* Правове регулювання витатків на освіту та науку : автореф. дис. ... д.ю.н. : спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / А. О. Монаєнко. – К., 2010. – 35 с.
14. Національна стратегія розвитку освіти на 2012 – 2021 роки (в редакції, схваленій 28 жовтня 2011 р. III Всеукр. з’їздом працівн. освіти) : матеріали III Всеукр. з’їзду працівн. освіти. – К., Чернівці : Букрек, 2011. – 400 с.
15. *Паращенко Л. І.* Державне управління розвитком загальної середньої освіти в Україні: методології, стратегії, механізми : монографія / Л. І. Паращенко. – К. : Майстер книг, 2011. – 536 с.

16. *Паращенко Л. І.* Законодавчі перспективи реалізації державних гарантій права на освіту щодо учнів приватних шкіл / Л. І. Паращенко // Державне управління: Теорія і практика. – 2009. – № 2. – С. 1–7.

17. *Форкун І. В.* Організаційно-економічний механізм фінансування освіти в Україні / І. В. Форкун, А. В. Крук // Вісник Хмельницького національного університету. – 2010. – № 6. – .

Т. 4. – С. 342–346.

18. *Шилова В. І.* Державне регулювання ринку освітніх послуг в Україні : автореф. дис. ... к. держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / В. І. Шилова. – Запоріжжя, 2007. – 20 с.

19. Щодо розширення автономії навчальних закладів: лист МОНмолодьспорт України від 1.06.2011 р. № 1/9-423. – Режим доступу : <http://mon.gov.ua/index.php/ua/pro-ministerstvo/normativno-pravova-baza>.

20. *Якубовський Р. В.* Фінансування освіти: правовий зміст, поняття та види / Р. В. Якубовський // Держава і право. – 2009. – № 4. – С. 410–415.

21. International Standart Classification of Education. ISCED, 1997 / UNESCO. – Режим доступу : [www.uis.unesco.org/en/pub/pub](http://www.uis.unesco.org/en/pub/pub).

*Надійшла до редколегії 07.02.2013 р.*

УДК 65.012.7

*Д. А. КРАСНІКОВ*

### **ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ ЯК МЕХАНІЗМ ВИЯВЛЕННЯ ЗБИТКІВ, ЗАВДАНИХ ДЕРЖАВІ**

*Проаналізовано специфіку фінансового контролю за використанням державних коштів. Виділено види його здійснення та особливості організації на державному рівні. Означено можливості фінансового контролю в частині виявлення порушень, що призвели до збитків, завданих державі. Розглянуто стан нормативної бази України щодо розрахунку відповідних збитків.*

**Ключові слова:** фінансовий контроль, збитки завдані державі, державні кошти, закупівлі.

*The article analyzed specifics of financial control for use of state funds, as well as distinguished the types of financial control execution and peculiarities of its organization at the state level. There has been determined a possibility of financial control in detection of violations that caused losses to the state. Finally, there has been analyzed the state of the Ukrainian regulatory framework concerning calculation of losses.*

**Key words:** financial control, state losses, state funds, procurement.

Фінансовий контроль – це одна із основних функцій держави, що забезпечує умови нормального функціонування її фінансової системи. Ринкові умови, в яких на сьогодні розвивається Україна, не відміняють необхідності систематичного контролю за фінансово-господарською діяльністю підприємств, організацій та установ усіх форм власності, а навпаки – за цих умов особлива увага повинна приділятися контролю саме за використанням державних фінансових ресурсів, адже держава повинна діяти як фінансово-ефективний механізм.

Фінансовий контроль застосовується всіма розвинутими країнами тією мірою, якою він продиктований необхідністю забезпечення дотримання законів, захисту інтересів держави і громадян, але при цьому не маючи негативного впливу на поставлені цілі перед фінансовою системою країни.

Значний внесок у розвиток теорії фінансового контролю зроблено такими вченими-економістами: М. Білухою, І. Белобжецьким, О. Василюком, В. Опарінім, І. Стефанюком, В. Шевчуком, В. Бурцевим; та вченими-юристами: Л. Вороновою, О. Горбуновою, В. Ключковим, Т. Сараскіною, Н. Хімічовою, А. Латинцевим та ін.

Сучасні вітчизняні дослідники сфери фінансового контролю основну увагу приділяють розвитку та становленню фінансового контролю в системі державного управління України. Так, у працях Г. Дмитренко, О. Жадана, С. Клімової розглянуто фінансовий контроль як один із механізмів у системі забезпечення максимальної економії та ефективності витрачання державних коштів і збереження матеріальних ресурсів держави. Проте в більшості випадків у наукових працях зазначених учених проводиться дослідження питань здійснення фінансового контролю та його розвитку в Україні, при цьому не розглядається його подальша реалізація, а саме вплив фінансового контролю на встановлення та визначення збитків, завданих державі, та те, що він є основним механізмом для виявлення та відшкодування цих збитків і, відповідно, притягнення до відповідальності винних в їх нанесенні осіб.

З огляду на зазначене, метою даної статті є вивчення питань здійснення фінансового контролю як механізму виявлення порушень законодавства, що призводять до збитків держави та можливості подальшого відшкодування нанесених збитків.

Фінансовий контроль – це особлива функція фінансів, метою якої є розкриття відхилень від прийнятих стандартів законності та ефективності управління фінансовими ресурсами, а за наявності таких відхилень – своєчасне прийняття відповідних коригуючих і превентивних заходів. Володіючи вартісним характером, він, на відміну від інших видів контролю, має місце в усіх сферах суспільного відтворення і супроводжує весь процес руху грошових фондів [12].

Аналізуючи сучасний стан фінансового контролю в частині витрачання державних коштів в Україні, умовно його можна розділити на три структурні рівні: внутрішній контроль; аудиторський контроль; державний контроль.

Внутрішній контроль – це, в першу чергу, самоконтроль, який здійснюють організації, підприємства, установи за власною фінансовою діяльністю та фінансовою діяльністю підрозділів, що входять до їх складу. Він є складовою частиною управління організацією і тому проводиться за її розсудом, на основі

рішень даної організації. Що стосується державних органів, то їх система внутрішнього контролю визначається на рівні держави.

Аудиторський контроль – це незалежний фінансовий контроль, що реалізується через перевірку даних бухгалтерського обліку і показників фінансової звітності суб'єкта господарювання з метою висловлення незалежної думки аудитора про її достовірність в усіх суттєвих аспектах та відповідність вимогам законів України, положень (стандартів) бухгалтерського обліку або інших правил (внутрішніх положень суб'єктів господарювання) згідно із вимогами користувачів.

Державний контроль – це законодавчо встановлена діяльність органів державної влади та управління всіх рівнів з виявлення та попередження помилок і зловживань в управлінні державними грошовими та іншими матеріальними ресурсами (капіталами), а також такими, що використовуються в господарській діяльності та відчужуваними нематеріальними об'єктами державної власності, що призводять до прямої або непрямой фінансової та/або матеріальної шкоди державі; недотримання фінансово-господарського, в тому числі бюджетного, законодавства; недоїків в організації систем управління (у тому числі внутрішнього контролю) фінансово-господарською діяльністю державних органів та підприємств [11].

Якщо розглядати фінансовий контроль саме як механізм виявлення збитків, завданих державі, то в першу чергу необхідно дослідити поняття “збитки” та його відмінність від поняття “втрати”. За Господарським і Цивільним кодексами України, під збитками розуміють витрати, зроблені управненою стороною, втрата або пошкодження її майна, а також недержані нею доходи, які управнена сторона одержала б у разі належного виконання зобов'язання або додержання правил здійснення господарської діяльності другою стороною, в тому числі додаткові витрати управленої сторони [13; 14]. При цьому, під втратами маються на увазі матеріальні втрати, тобто фактичні, а під збитками – їх грошовий еквівалент. Отже, поняття “збитки” – це, в першу чергу, кошти, в які буде оцінено будь-які негативні події, до яких призвели відповідні порушення законодавства.

У подальшому, розглядаючи фінансовий контроль як механізм виявлення збитків, завданих державі, слід розуміти, що мова йде саме про кошти і зауважити, що в Україні використання державних коштів регулюється Законом України “Про здійснення державних закупівель” [1]. Цей Закон встановлює правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти.

Відповідно до зазначеного Закону, контроль у сфері державних закупівель у межах своїх повноважень, визначених Конституцією та законами України, здійснюють Рахункова палата, Антимонопольний комітет України, Державна фінансова інспекція України, Державна служба статистики України.

Кожен із наведених органів має свої, визначені законами повноваження, в частині здійснення контролю у сфері витрачання державних коштів. Проте, якщо розглядати практичний аспект контролю у даній сфері, то необхідно зупинитись на практиці Державної фінансової інспекції України.

Головними завданнями органу державного фінансового контролю є: здійснення державного фінансового контролю за використанням і збереженням

державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах і взяттям зобов'язань, ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності у міністерствах та інших органах виконавчої влади, державних фондах, фондах загальнообов'язкового державного соціального страхування, бюджетних установах і суб'єктах господарювання державного сектора економіки, а також на підприємствах, в установах та організаціях, які отримують (отримували в періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів і фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування або використовують (використовували в періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно (далі – підконтрольні установи), за дотриманням законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу щодо державного і місцевих бюджетів, дотриманням законодавства про державні закупівлі, діяльністю суб'єктів господарської діяльності незалежно від форми власності, які не віднесені законодавством до підконтрольних установ, за рішенням суду, винесеним на підставі подання прокурора або слідчого для забезпечення розслідування кримінальної справи [2].

Відповідно до Положення про Державну фінансову інспекцію України [8], Держфінінспекція України відповідно до покладених на неї завдань здійснює державний фінансовий контроль за таким:

– використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах і взяттям зобов'язань, ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності у міністерствах та інших органах виконавчої влади, державних фондах, фондах загальнообов'язкового державного соціального страхування, бюджетних установах і суб'єктах господарювання державного сектору економіки, а також на підприємствах, в установах та організаціях, які отримують (отримували у періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів і фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування або використовують (використовували в періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно (далі – підконтрольні установи), за дотриманням законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу щодо державного і місцевих бюджетів;

– дотриманням законодавства про державні закупівлі [10].

При цьому державний фінансовий контроль здійснюється шляхом проведення інспектування у формі планових і позапланових ревізій, державного фінансового аудиту та перевірки державних закупівель [2].

Кожен із наведених видів державного фінансового контролю є окремим напрямком і його проведення визначається окремими нормативно-правовими актами. Однак при здійсненні будь-якого з видів державного фінансового контролю є можливість виявити та встановити порушення, що призвели до збитків держави.

Так, інспектування полягає в документальній і фактичній перевірці певного комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності об'єкта контролю і проводиться у формі ревізії, згідно з Порядком проведення



інспектування [5], яка повинна забезпечувати виявлення фактів порушення законодавства, встановлення винних в їх допущенні посадових і матеріально відповідальних осіб. Питання, що перевіряються під час проведення інспектування, можуть включати і перевірку закупівель за державні кошти.

Під час проведення інспектування головною метою є встановлення вже скоєних порушень і в разі неможливості їх виправити – здійснення аналізу та розрахунку збитків, завданих державі та притягнення до відповідальності винних у цьому осіб.

Основними завданнями державного фінансового аудиту є сприяння забезпечення суб'єктами господарювання законного та ефективного використання державних чи комунальних коштів та/або майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку, складання достовірної фінансової звітності. Тобто державний фінансовий аудит направлений на попередження порушень та виправлення їх на етапі, коли ще не завдано збитків державі, і проводиться згідно з Порядком проведення Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами державного фінансового аудиту окремих господарських операцій [4].

Перевірка державних закупівель на сьогодні, може здійснюватись окремо від інших видів контролю і проводиться відповідно до Порядку проведення перевірок державних закупівель [9]. Зазначений вид фінансового контролю направлений саме на перевірку правомірності витрачання державних коштів і охоплює найбільш широку сферу, пов'язану із їх використанням, а відповідно, і їх втратами, в результаті порушення законодавства.

Крім того, у зв'язку з останніми змінами, внесеними до Закону України "Про здійснення державних закупівель", в Україні запроваджено новий вид контролю за дотриманням законодавства у сфері витрачання державних коштів, а саме моніторинг закупівель.

Моніторинг закупівель – це систематичне спостереження за проведенням замовниками процедур державних закупівель з метою аналізу їх ефективності та належного дотримання законодавства у сфері державних закупівель [1].

Зазначений процес передбачає перевірку дотримання законодавства у сфері державних закупівель у процесі їх здійснення і направлений на попередження порушень, а відповідно, і недопущення втрат державних коштів. Практика такого контролю запозичена в європейських держав, де останнім часом більше уваги приділяється саме запобіганню порушень. Проте в Україні це відносно новий напрямок, що лише починає розвиватись.

Таким чином, проаналізувавши всі напрямки контролю, що проводиться для попередження та встановлення порушень законодавства у сфері використання ресурсів держави та витрачання її коштів, можна підбити підсумок, що при застосуванні будь-якого виду контролю є можливість, за результатами встановлених порушень, виявити збитки, завдані державі, а при попередженні порушень передбачити збитки, що можуть бути завдані. Проте в Україні досі законодавчо не врегульовано питання саме розрахунку збитків у сфері витрачання державних коштів.

Так, у процесі формування законодавства України у сфері державних закупівель було створено декілька нормативних документів, які використовували окремі алгоритми розрахунку збитків, завданих державі. Вони побудовані на різних принципах залежно від виду встановленого порушення та його наслідків. Як показує їх аналіз, механізми виявлення та відшкодування збитків, по-перше, чергу залежать від сфери, в якій відбувається зазначений процес, а по-друге, від законодавчого обґрунтування застосування цих механізмів [10].

Однак на сьогодні в Україні відсутній нормативний документ, що визначає механізм розрахунку збитків у сфері державних закупівель. Є декілька нормативних актів, що визначають порядок розрахунку збитків і втрат у конкретному випадку правопорушення, наприклад Порядок визначення розміру збитків від розкрадання, нестачі, знищення (псування) матеріальних цінностей [6] або в галузевому напрямку такі, як Порядок визначення розміру і відшкодування збитків, завданих енергопостачальнику внаслідок викрадення електричної енергії [7] та Методика обчислення розміру збитків від забруднення нафтою [3].

Такою є ситуація у сфері державних закупівель, а по суті це та сфера, що залучає найбільшу кількість державних коштів, призводить до неоднозначного трактування визначення збитків та встановлення їх розміру. А враховуючи, що неможливість розрахувати збитки призводить до відсутності можливості їх відшкодувати, можна з упевненістю говорити про те, що така ситуація в державі сама по собі призводить до втрачання державних коштів.

Отже, до вищевикладеного можна додати, що розвиток фінансового контролю в Україні передбачає забезпечення різних видів і форм контролю, що можуть бути застосовані для перевірки будь-якої галузі економіки країни та всього процесу витрачання державних коштів. Результатом їх застосування є встановлення порушень, які в багатьох випадках, призводять або можуть призвести до втрат або збитків.

Аналіз нормативних документів щодо порядку проведення фінансового контролю засвідчив, що кожен напрямок контролю в Україні забезпечений нормативно-правовою базою, яка постійно розвивається та вдосконалюється, переймаючи досвід європейських країн. Проте що стосується механізмів розрахунку та відшкодування збитків, завданих державі, які є результатом здійснення того ж самого фінансового контролю, то проблема полягає у відсутності нормативного документа, що урегулював би цю сферу. Якщо державний фінансовий контроль дозволяє виявляти і фіксувати порушення, то, на жаль, відсутність нормативного документу, що дозволив би однозначно визначитись із методикою розрахунку збитків, завданих державі, не дозволяє відповідно завершити цей процес.

Затвердження методики розрахунку збитків, завданих державі, у сфері витрачання державних коштів нарешті б поклато край неоднозначному трактуванню таких збитків та можливості їх розрахунку і забезпечило б належний результат здійснення фінансового контролю.

Таким чином, створення зазначеного нормативного документу дозволить досягти максимальної дієвості фінансового контролю та його ефективності у сфері витрачання державних коштів.

Крім того, одночасно із розвитком правового поля визначення збитків потребує детального опрацювання і процес створення та розвитку механізмів подальшого їх відшкодування і притягнення, винних у цьому осіб до відповідальності.

Література:

1. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 1.06.2010 р. № 2289-VI. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
2. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26.01.1993 р. № 2939-XII. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
3. Методика обчислення розміру збитків від забруднення нафтою : постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.2003 р. № 631. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
4. Порядок проведення Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами державного фінансового аудиту окремих господарських операцій : постанова Кабінету Міністрів України від 20.05.2009 р. № 506. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
5. Порядок проведення інспектування Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами : постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2006 р. № 550. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
6. Порядок визначення розміру збитків від розкрадання, нестачі, знищення (псування) матеріальних цінностей : постанова Кабінету Міністрів України від 22.01.1996 р. № 116. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
7. Порядок визначення розміру і відшкодування збитків, завданих енергопостачальнику внаслідок викрадення електричної енергії : постанова Кабінету Міністрів України від 8.02.2006 р. № 122. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
8. Положення про Державну фінансову інспекцію України : Указ Президента України від 23.04.2011 р. № 499/2011. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
9. Порядок проведення перевірок державних закупівель органами державної контрольно-ревізійної служби : Наказ Головного контрольно-ревізійного управління України від 26.06.2007 р. № 136. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
10. Про затвердження Методичних рекомендацій з визначення суми збитків у разі порушення законодавства у сфері закупівель : Наказ Головного контрольно-ревізійного управління України від 13.04.2010 р. № 89. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
11. *Бурцев В. В.* Система фінансового контролю / В. В. Бурцев // Современная Россия. Інформаційно-аналітичний портал. – Режим доступу : <http://www.nasledie.ru/schetpal/>.
12. *Вітвицька Н. С.* Контроль і ревізія: навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. / Н. С. Вітвицька, О. Е. Кузьмінська. – К. : КНЕУ, 2000. – С. 93.
13. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
14. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

Надійшла до редколегії 18.02.2013 р.

Є. Є. САВІН

## ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ПОПЕРЕДЖЕННЯ АСОЦІАЛЬНОЇ ПОВЕДІНКИ НЕПОВНОЛІТНІХ В УКРАЇНІ

*Розглянуто складові правового механізму попередження асоціальної поведінки неповнолітніх в Україні. Визначено особливості даного механізму, основні проблеми його функціонування, подальші напрямки його вдосконалення в контексті державної політики соціалізації молоді.*

**Ключові слова:** соціалізація, неповнолітні, молодь, асоціальна поведінка, правовий механізм, державна політика.

*The constituents of legal mechanism of asocial behavior warning of minors in Ukraine are considered. The features of this mechanism, basic problems of its functioning, further directions of its improvement in the context of public policy of young people socialization are defined.*

**Key words:** socialization, minors, young people, asocial behavior, legal mechanism, public policy.

Одним із важливих питань у галузі захисту неповнолітніх є створення такої юридичної бази, яка відповідає б міжнародним вимогам і стандартам прав людини, забезпечувала реалізацію прав кожної дитини та контроль за виконанням законодавства щодо їх охорони. На жаль, нині в Україні немає систематизованого законодавства з питань захисту прав дитини, а в окремих нормах значна частина положень декларативного характеру. Це загострює потребу визначення стратегічного шляху корекції національного законодавства стосовно прав неповнолітніх і спонукає до систематизації наявних нормативно-правових актів у ювенальне законодавство України.

Теоретико-методичні та науково-практичні основи попередження асоціальної поведінки неповнолітніх були закладені в дослідженнях вітчизняних науковців О. Артюх, О. Балакіревої, О. Безпалько, Л. Бугузова, М. Варбан, Т. Журавель, Ю. Калашникова, А. Капської, В. Оржеховської, І. Пінчук, О. Пилипенко, В. Пономаренко, Н. Сироти та ін. Окремі аспекти зазначеної проблеми також досліджували Ю. Битяк, В. Москаленко, Н. Нижник, Я. Радиш, В. Скуратівський, І. Солоненко, І. Хожило та ін. Однак, незважаючи на ґрунтовність наукових робіт відомих науковців, значне коло питань щодо попередження асоціальної поведінки неповнолітніх залишається недостатньо розглянутим, особливо с точки зору державного управління.

Мета статті – визначити складові та основні напрямки вдосконалення правового механізму попередження асоціальної поведінки неповнолітніх в Україні.

Законодавче поле щодо запобігання та попередження протиправних дій та асоціальної поведінки неповнолітніх в Україні формується з урахуванням основних міжнародних документів у цій сфері, в яких визначено всі фактори, що сприяють виникненню девіантної поведінки в неповнолітніх – дитяча безпритульність, бездоглядність, жебракування і бродяжництво. Основними із таких документів є Декларація прав дитини (проголошена Генеральною Асамблеєю ООН 20 листопада 1959 р.) [8], Конвенція про права дитини (прийнята та відкрита для підписання, ратифікації та приєднання резолюцією 44/25 Генеральної асамблеї ООН 20 листопада 1989 р. [9], і яка набула чинності для України з 27 вересня 1991 р.), Всесвітня Декларація про забезпечення виживання, захисту і розвитку дітей (прийнята на Всесвітній зустрічі на вищому рівні в інтересах дітей, що відбувалася в ООН у Нью-Йорку 30 вересня 1990 р.) [7].

Крім цього, формування сучасної державної політики щодо неповнолітніх, які перебувають у конфлікті із законом, має відповідати загальновизнаним нормам міжнародного права, а саме – Мінімальним стандартним правилам, що стосуються відправлення правосуддя щодо неповнолітніх (Пекінським правилам). Пекінські правила [10] було розроблено в 1984 р. і введено в дію резолюцією Генеральної Асамблеї ООН у грудні 1985 р. Цей документ містить основні правила судового процесу у справах неповнолітніх, які мають бути відображені в національних законодавствах держав, що ратифікували Правила. Заходи, що містяться в Пекінських правилах, спрямовані на забезпечення максимальних інтересів дитини і по можливості уникнення направлення дитини до виправних закладів. З цієї метою Правила встановлюють, що застосування щодо неповнолітнього виправних заходів завжди має бути лише крайнім засобом, який застосовується упродовж мінімально необхідного терміну.

На виконання цих документів і виходячи з Конституції України за часи незалежності було прийнято декілька важливих законів і реалізовано ряд відповідних заходів. Так, на основі Закону України “Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей” [2], прийнятого в 1995 р., в Україні була розроблена система соціальної профілактики з попередження асоціальної поведінки неповнолітніх, орієнтована на вирішення таких завдань: подолання тенденцій зростання асоціальної поведінки у середовищі підростаючого покоління, створення умов для припинення насильства щодо дітей, захист їх прав, формування умов для комплексного вирішення проблем їх соціальної адаптації в суспільстві, забезпечення можливості отримання освіти неповнолітніх всіх вікових категорій.

Причому реалізація державної програми соціальної профілактики з попередження асоціальної поведінки в середовищі підростаючого покоління передбачає диференційований підхід до різних вікових груп неповнолітніх і включає: здійснення комплексу заходів, спрямованих на гармонізацію соціуму, саморозвиток особистості, профілактику асоціальної поведінки. Вона передбачає участь освітніх, соціозахистних, культурних, медичних, правоохоронних, інформаційних та інших служб і установ.

Здійснення соціального захисту неповнолітніх і профілактики серед них правопорушень відповідно до Закону України “Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей” покладається в межах визначеної компетенції на:

– спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах сім’ї, дітей та молоді, уповноважений орган влади Автономної Республіки Крим у справах сім’ї, дітей та молоді;

– служби у справах дітей обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій, виконавчих органів міських і районних у містах рад;

– кримінальну міліцію у справах дітей органів внутрішніх справ;

– приймальники-розподільники для дітей органів внутрішніх справ;

– суди;

– школи соціальної реабілітації та професійні училища соціальної реабілітації органів освіти;

– центри медико-соціальної реабілітації дітей закладів охорони здоров’я;

– спеціальні виховні установи Державного департаменту України з питань виконання покарань;

– притулки для дітей;

– центри соціально-психологічної реабілітації дітей;

– соціально-реабілітаційні центри (дитячі містечка) [2].

При цьому діяльність органів і служб у справах дітей та спеціальних установ і закладів соціального захисту для дітей здійснюється на принципах: законності; застосування переважно методів виховання і переконання, що передбачають вжиття примусових заходів лише після вичерпання всіх інших заходів впливу на поведінку дітей; гласності, збереження таємниці про дітей, які вчинили правопорушення і до яких застосовувалися заходи індивідуальної профілактики; неприпустимості приниження честі та гідності дітей, жорстокого поводження з ними.

До органів і служб у справах дітей вищезазначений закон відносить спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах сім’ї, дітей та молоді, уповноважений орган влади Автономної Республіки Крим у справах сім’ї, дітей та молоді; служби у справах дітей обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій, виконавчих органів міських і районних у містах рад; кримінальну міліцію у справах дітей органів внутрішніх справ; суди.

Для кожного з них закон встановлює відповідні завдання. Так, координацію зусиль центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності у вирішенні питань соціального захисту дітей та організації роботи із запобігання дитячій бездоглядності здійснюють Міністерство соціальної політики України, служби у справах дітей місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Безпосередньо проведення заходів з профілактики злочинності неповнолітніх покладається на кримінальну міліцію у справах дітей, яка є складовою частиною кримінальної міліції органів внутрішніх справ і створюється на правах самостійного підрозділу в головних управліннях Міністерства

внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, місті Києві, Київській області, управліннях Міністерства внутрішніх справ міста Севастополя, областей, управліннях внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України на транспорті та Міністерстві внутрішніх справ України.

У Законі України “Про соціальну роботу з дітьми та молоддю” [3], прийнятому в 2001 р., вперше на законодавчому рівні визначено організаційні та правові засади соціальної роботи з дітьми та молоддю. Цей Закон регламентує діяльність уповноважених інститутів, підприємств, організацій та установ незалежно від їх підпорядкування і форми власності та окремих громадян, яка спрямована на створення соціальних умов життєдіяльності, гармонійного та різнобічного розвитку дітей та молоді, захисту їх конституційних прав, свобод і законних інтересів, задоволення культурних та духовних потреб.

Про необхідність пошуку та вироблення нових механізмів протидії дитячій безпритульності та бездоглядності переконливо йдеться і в Законі України “Про Загальнодержавну програму “Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини” на період до 2016 р. від 5 березня 2009 р. № 1065-VI [1], Указі Президента України від 5 травня 2008 р. № 411/2008 “Про заходи щодо забезпечення захисту прав і законних інтересів дітей” [6], постанові Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державної програми подолання дитячої безпритульності і бездоглядності на 2006-2010 роки” від 11 травня 2006 р. № 623 [4].

Важливо місце в попередженні асоціальної поведінки неповнолітніх посідають суди, адже вони розглядають не лише справи щодо неповнолітніх, які вчинили злочини, адміністративні правопорушення, справи про поміщення правопорушників, які не досягли 18 років, до приймальників-розподільників для дітей, але також справи про адміністративну відповідальність батьків (усиновителів) або опікунів (піклувальників) неповнолітніх за невиконання ними своїх обов’язків щодо виховання і навчання дітей; про обмеження батьків у дієздатності, відібрання дітей та позбавлення батьківських прав, виселення осіб, позбавлених батьківських прав, якщо їх спільне проживання з дітьми, щодо яких вони позбавлені батьківських прав, неможливе; про поновлення батьківських прав і розв’язання спорів між батьками щодо місця проживання дітей; щодо інших питань, пов’язаних з особистими, житловими і майновими правами неповнолітніх.

Неповнолітні, які опинилися в скрутних життєвих обставинах, розміщуються тимчасово в приймальниках-розподільниках, притулках, центрах соціально-психологічної реабілітації або соціально-реабілітаційних центрах (дитячих містечках).

Приймальники-розподільники створюються в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі і підпорядковуються органам внутрішніх справ. До них можуть бути доставлені неповнолітні віком від 11 до 18 років на термін до 30 діб, які:

– вчинили правопорушення до досягнення віку, з якого за такі діяння особи підлягають кримінальній відповідальності, якщо є потреба, – негайно ізолювати їх (за постановою органу дізнання, слідчого, санкціонованою прокурором, або за постановою суду);

– згідно з рішенням суду направляються у спеціальні установи для неповнолітніх;

– самовільно залишили спеціальний навчально-виховний заклад, де вони перебували;

– перебувають у розшуку.

Притулки для неповнолітніх утворюються місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами міських, районних у містах рад і підпорядковуються відповідній службі у справах дітей. Неповнолітні можуть перебувати в притулку протягом часу, необхідного для їх подальшого влаштування, але не більш як 90 діб. Основними завданнями притулків є соціальний захист неповнолітніх, які опинились у складних життєвих обставинах, залишили сім'ї, навчальні заклади; створення належних житлово-побутових і психолого-педагогічних умов для забезпечення нормальної життєдіяльності неповнолітніх, надання їм можливості навчатися, працювати та змістовно проводити дозвілля.

*Центри соціально-психологічної реабілітації дітей* утворюються місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами міських, районних у містах рад і підпорядковуються відповідній службі у справах дітей для тривалого (стаціонарного) або денного перебування дітей віком від 3 до 18 років, які опинились у складних життєвих обставинах, надання їм комплексної соціальної, психологічної, педагогічної, медичної, правової та інших видів допомоги.

Термін перебування дитини в центрі соціально-психологічної реабілітації дітей залежить від конкретних обставин, але не може перевищувати відповідно 9 і 12 місяців у разі стаціонарного і денного перебування. Термін перебування дитини в центрі визначається психолого-медико-педагогічною комісією за погодженням із відповідною службою у справах дітей.

*Соціально-реабілітаційні центри (дитячі містечка)* є закладами соціального захисту для проживання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей, які опинились у складних життєвих обставинах, безпритульних дітей віком від 3 до 18 років, надання їм комплексної соціальної, психологічної, педагогічної, медичної, правової, інших видів допомоги та подальшого їх влаштування.

Соціально-реабілітаційні центри (дитячі містечка) утворюються, реорганізуються та ліквідуються місцевою державною адміністрацією і підпорядковуються службі у справах дітей. Соціально-реабілітаційні центри (дитячі містечка) також можуть бути утворені громадськими, благодійними організаціями та фондами, у тому числі міжнародними, за погодженням з відповідною службою у справах дітей. Центри (дитячі містечка) забезпечують перебування в них дітей протягом періоду, визначеного службою у справах дітей.

У профілактиці правопорушень серед неповнолітніх беруть участь у межах своєї компетенції й інші органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації незалежно від форми власності, окремі громадяни. Крім того, реалізуються спільні заходи. Так, вже досить давно службами у справах дітей у співпраці з підрозділами кримінальної міліції у справах дітей, відділами освіти, управліннями у справах сім'ї молоді та



спорту виконуються організаційні та практичні заходи щодо виконання Указу Президента України від 28 січня 2000 р. № 113/2000 “Про додаткові заходи щодо запобігання дитячій бездоглядності” [5]. При цьому особлива увага приділяється роботі з неблагополучними сім’ями, їх виявлення, облік неповнолітніх, які знаходяться у скрутних життєвих умовах.

Однак, як свідчить міжнародний досвід, тільки за участі суспільства можна повною мірою реалізувати виховний та ресоціалізаційний потенціал роботи з неповнолітніми. Основний канал та інструмент залучення суспільних інституцій до попередження асоціальної поведінки неповнолітніх – громадські організації. У сфері профілактики девіацій неповнолітніх діяльність громадських організацій має декілька основних напрямків.

1. *Вирішення конкретних завдань своєї цільової групи.* Цільовою групою в широкому значенні слова є неповнолітні, у вузькому – неповнолітні, які перебувають у конфлікті з законом, або неповнолітні, які потрапили у складну життєву ситуацію, їхні сім’ї, жертви правопорушень неповнолітніх, тобто учасники кримінального процесу за участю неповнолітніх та їхнє найближче оточення. Крім того, численні громадські організації працюють у сфері попередження та подолання девіантної поведінки дітей та молоді, наприклад, займаються пропагандою здорового способу життя, сприяють лікуванню і реабілітації наркоманів, профілактиці ВІЛ-СНІД, працюють із бездоглядними та безпритульними тощо.

2. *Лобіювання системних змін у соціальних і правових відносинах.* Громадські організації не лише виявляють проблеми і працюють над їх вирішенням, а домагаються внесення змін в існуючу систему як на місцевому, регіональному рівні, так і на національному – в освітній, соціальній, політичній, правовій сферах тощо.

3. *Правозахисна діяльність.* В Україні успішно працюють організації прямо орієнтовані на захист прав неповнолітніх, які звернулися до них, або на захист прав членів своєї організації. Вони також виступають від імені представників своїх цільових груп, представляють їхні інтереси при вирішенні конкретних питань.

4. *Інноваційна діяльність.* Метою організацій, які мають таке спрямування, є створення або апробація соціальної, правової, освітньої інновації, її опис та розроблення механізму впровадження. Наприклад, з 2009 р. триває експеримент із застосування примирних процедур у роботі з неповнолітніми правопорушниками.

Значна частина громадських організацій працює за декількома напрямками реалізації політики щодо дітей та молоді. Характерним моментом у сучасному розвитку ювенально орієнтованих громадських організацій є їх тісна співпраця з органами державного управління та органами місцевого самоврядування. Роль, цінність і переваги громадських організацій в цій царині полягають у такому:

1. Громадські організації є частиною громадянського суспільства, тобто того середовища, в якому здійснюється профілактична діяльність. Зважаючи на принцип соціальної насиченості, досвід і ресурси громадських організацій набувають особливої важливості для створення та нормального функціонування ювенальної юстиції. Остання може бути успішною тільки тоді, коли суспільство

візьме на себе відповідальність за неповнолітніх, які перебувають конфлікті з законом, і допоможе їм реінтегруватися в суспільство.

2. Громадські організації здатні надати дітям та молоді широкий спектр правових, психологічних та соціальних послуг, запропонувати ряд програм сприяння соціалізації та ресоціалізації.

3. Громадські організації мають можливість впливати на громадську думку. Одна з основних функцій громадських організацій – надання та розповсюдження інформації в суспільстві, робота з громадською думкою, зокрема, з негативними соціальними стереотипами та упередженнями. Діяльність громадських організацій є вкрай важливою для інформування загалу громадян та фахівців, які працюють з дітьми, про відновне правосуддя, його особливості, принципи та можливості.

4. Громадські організації, на відміну від державних органів та установ, при вирішенні проблем, пов'язаних з девіантною поведінкою дітей і молоді, характеризуються здатністю оперативної та гнучко приймати творчі нестандартні рішення, а головне – забезпечувати їх реальне виконання.

Громадські організації, які займаються превентивною діяльністю, працюють у таких напрямках:

– просвітньо-інформаційний. Громадські організації надають консультації з юридичних, психологічних та інших питань. Навчають дітей і молодих людей основам конструктивної поведінки в групі, у конфлікті, а також роз'яснюють наслідки вживання алкоголю, наркотиків, пропагують здоровий спосіб життя, використовуючи при цьому інноваційні освітні методики.

– надання соціального і професійного досвіду. У цьому напрямку працюють різного роду молодіжні організації, в яких молоді люди розвивають відповідальність за себе, свої вчинки, набувають досвід громадської діяльності та здобувають первинні професійні навички;

– забезпечення життєдіяльності безпритульних. Громадські організації надають притулок, харчування, освіти, первинні соціальні навички “дітям вулиці”. У них працюють, як правило, волонтери. Для виявлення дітей цієї категорії, надання їм першочергової допомоги та житла такі організації проводять рейди-патрулювання, особливо в холодну пору року.

– створення груп за інтересами. Заснування спортивних секцій, художніх та іншого спрямування гуртків, які безоплатно можуть відвідувати діти з малозабезпечених, неповних, багатодітних, функціонально-неспроможних сімей.

З неповнолітніми, які вступили у конфлікт із законом, працюють організації, що займаються медіацією, впровадженням відновного правосуддя.

В Україні пілотні програми відновного правосуддя щодо неповнолітніх здійснюються за ініціативою громадських організацій, як співпрацюють з державними інституціями. Серед них: “Молодь за демократію” (м. Харків), Український центр порозуміння (м. Київ), Дитячий християнський фонд “Віра в майбутнє” (м. Івано-Франківськ), “Агентство регіонального розвитку “Гармонія” (АР Крим), Львівська міська асоціація посередників у справах сім'ї, Одеська обласна група медіації, Луганська обласна група медіації.

Отже, в Україні є позитивний досвід діяльності громадських організацій ювенального спрямування. Однак діяльність громадських організацій зазнає перешкод через не завжди уважне ставлення до них з боку органів державного управління, байдужість державних службовців, зверхність, зайву бюрократизацію відносин. Відтак, механізми взаємодії органів державного управління з громадськими організаціями потребують вдосконалення в таких напрямках:

- переорієнтації ставлення державних органів до громадських організацій зі суб'єктно-об'єктного, до взаємовідносин рівноправних суб'єктів;
- спрощення умов створення та функціонування громадських організацій;
- створення привабливих умов для здійснення благодійницької діяльності;
- врахування пропозицій громадських організацій при розробці законопроектів, інших нормативно-правових актів.

Усе це дозволить підвищити ефективність реалізації державної політики щодо неповнолітніх, яка великою мірою визначається систематичним та всебічним дослідженням їх становища, аналізом впливу соціально-економічних чинників і результативністю прийнятих державно-управлінських рішень щодо покращення становища покоління, що підрастає.

Ураховуючи певні позитивні зміни у сфері попередження асоціальної поведінки неповнолітніх, можна говорити про певну ефективність діяльності органів і служб у справах дітей і спеціальних установ для дітей. Однак залишаються проблемні питання, які гальмують ще більш ефективну роботу в цій галузі. Зокрема, служби у справах дітей, кримінальна міліція у справах дітей, більшість судів не мають належного фінансування, необхідної матеріально-технічної бази. Для служб і кримінальної міліції у справах дітей актуальною проблемою є висока плінність кадрів, яка зумовлена низьким рівнем заробітних плат і одночасно великим морально-психологічним напруженням працівників, викликаного специфікою їхньої діяльності. Великою проблемою є незаповненість шкіл та училищ соціальної реабілітації дітей, оскільки, як зазначалось, суди переважно застосовують до неповнолітніх, які піддаються примусовим заходам виховного характеру, передачу під нагляд батьків, навіть у тих випадках, коли це недоцільно.

Вивчення та аналіз роботи органів виконавчої влади, що здійснюють попередження девіантної поведінки серед неповнолітніх (управління у справах сім'ї, молоді та спорту обласних державних адміністрацій, служб у справах дітей обласних державних адміністрацій, обласного центру соціальних служб для молоді, виконавчих комітетів, міських та районних рад), дають змогу зробити висновок, що вдосконалення законодавства в цій сфері необхідно для вирішення існуючих проблем стосовно неповнолітніх зазначеної категорії.

Через недостатній рівень організації взаємодії органів державної влади та суспільних інститутів держава не в змозі повною мірою сприяти попередженню негативних явищ серед неповнолітніх. Крім того, різні управління органів державної влади не мають узгодженості в діях, це потребує вдосконалення існуючих відносин та введення нових форм взаємодії, що буде сприяти підвищенню рівня співпраці всіх структур причетних до соціалізації та виховання неповнолітніх, що має стати подальшим напрямом досліджень.

Література:

1. Про Загальнодержавну програму “Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини” : Закон України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1065-17>.
2. Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей : Закон України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/20/95-%D0%B2%D1%80>.
3. Про соціальну роботу з дітьми та молоддю : Закон України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2558-14>.
4. Про затвердження Державної програми подолання дитячої безпритульності і бездоглядності на 2006–2010 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. № 623. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/623-2006-%D0%BF>.
5. Про додаткові заходи щодо запобігання дитячій бездоглядності : Указ Президента України від 28 січня 2000 р. № 113/2000. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/113/2000>.
6. Про заходи щодо забезпечення захисту прав і законних інтересів дітей : Указ Президента України від 5 травня 2008 р. № 411/2008. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/411/2008>.
7. Всесвітня Декларація про забезпечення виживання, захисту і розвитку дітей. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_075](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_075).
8. Декларація прав дитини. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_384](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_384).
9. Конвенція про права дитини. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_021](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_021).
10. Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила). – Режим доступу : [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/beijing\\_rules.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/beijing_rules.shtml).

*Надійшла до редколегії 02.04.2013 р.*

УДК 354:332.834

*О. А. ТИМОФЕЄВА*

## **РИЗИКИ ФІЗИЧНОЇ ОСОБИ ПІД ЧАС ФІНАНСУВАННЯ ЖИТЛОВОЇ НЕРУХОМОСТІ**

*Проаналізовано процес створення житлової нерухомості з використанням коштів фізичних осіб. Зазначено основні ризики, що несе фізична особа, яка здійснює інвестиції в будівництво житлової нерухомості. Означено необхідні*

доопрацювання даного процесу та запропоновано ряд удосконалень, метою яких є дотримання своїх зобов'язань усіма учасниками будівельного проекту.

**Ключові слова:** ризики, житлова нерухомість, фізична особа, державне регулювання, механізми фінансування.

*The process of creation of the housing real estate is analysed with bringing in of money of physical persons. Basic risks, which are carried by a physical person, investing in building of the housing real estate, are selected. Marked necessary revisions of this process and the row of improvements is offered the purpose of which is an observance of obligations by all his participants.*

**Key words:** risks, housing real estate, physical person, government control, mechanisms of financing.

В Україні за останній рік скоротилася кількість недобудов. Державна служба статистики на 1 січня 2012 р. нарахувала в Україні усього 16,7 тис. об'єктів, що знаходяться у стадії незавершеного будівництва. Порівняно з попереднім періодом обліку (на 1 січня 2011 р.) кількість незавершених об'єктів скоротилося на 8,8 % [3].

Однак, за неофіційними даними, в Україні більше 120 тис. сімей вклали свої гроші в будівництво житлової нерухомості, й так і не отримали бажаних квартир. Кількість ошуканих інвесторів з плином часу не зменшується, адже ніяких системних дій з боку держави для вирішення проблем, які виникають під час будівництва житла за рахунок залучених коштів фізичних осіб, не було запропоновано.

Питанню залучення коштів фізичних осіб на будівництво житла за останній час було присвячено багато статей і публікацій як науковців, так і фахівців у галузі житлової нерухомості. Окремі аспекти розглянуто в працях Н. Доценко-Белоус, І. Чалого, О. Коваленко, О. Гончарук, Л. Гавриш та ін. Однак комплексний підхід до процесу створення житлової нерухомості із залученням коштів фізичних осіб не застосовувався, і ця проблема потребує подальшого дослідження.

Метою статті є проведення комплексного аналізу процесу створення житлової нерухомості із залученням коштів фізичних осіб для виявлення прогалин і недоліків, які призводять до появи довгобудів, і розробка необхідних удосконалень, які виключать такі випадки в майбутньому.

Ключовим показником стану житлової сфери та соціально-економічної ефективності державної житлової політики слід вважати рівень доступності житла для громадян – здатність самостійно або за допомогою держави вирішувати свої житлові проблеми. У світовій практиці даний показник вимірюється як співвідношення середньої ринкової вартості стандартної квартири (загальною площею 54 м<sup>2</sup>) до середнього річного доходу сім'ї з трьох осіб. Ураховуючи середню ринкову вартість 1 м<sup>2</sup> житла в містах України, а також показники середньої номінальної зарплати по регіонах, можна констатувати низький рівень доступності житла в Україні. Коефіцієнт його доступності в Києві (для сімей з доходами в діапазоні від 4,5 до 9 тис. грн) складає 6,5 – 13 років, тоді як у Лондоні – 4,7 років, Нью-Йорку – 2,7; Стокгольмі – 6; Токіо – 5,6; Амстердамі – 7,8 років [2]. Виходячи з

вищенаведеного, питання забезпечення житлом населення країни в Україні є досить актуальним, урахувуючи той факт, що держава не в змозі за державний кошт забезпечити житлом не тільки усіх бажаючих, а й окремих соціально незахищених груп населення країни. Таким чином, досить логічним є створення окремого дієвого механізму, завдяки якому певна частина населення буде мати можливість безпосередньої участі у процесі створення житла з початкових етапів будівництва. Зазначена можливість стала реальністю завдяки прийняттю Закону України “Про інвестиційну діяльність”, за яким відповідно до частини третьої статті 4 залучення коштів фізичних осіб на будівництво житла можливе завдяки таким чинникам:

- фонди фінансування будівництва (ФФБ);
- фонди операцій з нерухомістю (ФОН);
- інститути спільного інвестування (ІСІ);
- випуск цільових облігацій [1].

Тобто, участь населення у процесі створення житла – це реальна можливість забезпечити житлом усіх бажаючих та зменшити вартість квадратного метра на початкових етапах будівництва. Узагальнюючи наведені вище фінансово-кредитні механізми залучення коштів фізичних осіб на будівництво житла, процес створення житлової нерухомості схематично можна представити наступним чином (рисунок).



Рисунок. Процес створення житла за участі коштів фізичних осіб із зазначеними державними регуляторами (поетапно)

Однак навіть при такій досить доступній і зрозумілій схемі у фізичної особи виникають певні ризики. За кордоном населення вкладає власні кошти в будівництво житлової нерухомості без певних ризиків їх втратити, адже мають певний захист з боку держави як головного гаранта в дотриманні всіх зобов'язань між учасниками процесу створення житла. На нашу думку, дана практика можлива і в Україні. Держава так само в першу чергу повинна захищати інтереси населення. Тому ми пропонуємо більш глибоко дослідити процес створення житла із залученням коштів фізичних осіб для визначення конкретних ризиків, які призводять до появи довгобудів, і розробити ряд необхідних удосконалень, які виключають таку можливість у майбутньому.

Аналізуючи причини виникнення довгобудів житла сьогодні, можна виділити такі ризики фізичної особи на першому етапі будівництва житла:

- втрата коштів фізичної особи із-за використання нелегітимних схем залучення коштів;

- багаторазового продажу об'єкта будівництва житлової нерухомості.

У першому випадку йде мова про існування можливості залучення коштів фізичних осіб на будівництво житла не визначеними чинним законодавством. Кредитно-фінансові механізми, які наведені в Законі України “Про інвестиційну діяльність”, мають державних регуляторів, які є гарантом у взаємовідносинах між фізичною особою і інвестиційною компанією. Під час використання нелегітимних схем – державний регулятор відсутній. Для виключення випадків використання нелегітимних схем залучення коштів фізичних осіб у будівництві житла ми пропонуємо запровадити заборону на неліцензійне залучення коштів фізичних осіб у будівництві житла.

Після запровадження даної інновації держава буде мати такі переваги:

- ліцензування всіх, без виключення, компаній, які залучають кошти на будівництво житлової нерухомості, що дозволить повною мірою реалізовувати контролюючу функцію держави;

- поповнення державного бюджету за рахунок плати за видачу ліцензій;

- отримання достовірної інформації для статистики про використання схем залучення коштів під час процесу створення житла в Україні.

Запровадження обов'язкового ліцензування стане головною перевагою для інвестора (фізичної особи). Кошти на будівництво житла будуть залучатися прозоро, виключно легітимним способом та обов'язково в даному процесі буде присутній державний регулятор, який в свою чергу буде виступає гарантом захисту прав інвесторів (фізичних осіб).

Наступним кроком удосконалення процесу створення житла в частині захисту прав інвесторів (фізичних осіб) має бути створення Державного реєстру об'єктів незавершеного будівництва.

Схеми, які запропоновані фізичним особам щодо інвестування коштів у будівництво житлової нерухомості, мають як переваги, так і недоліки. Найсуттєвішим недоліком є те, що не завжди інвестовані кошти надають право власності на об'єкт інвестування або його частку. У свою чергу, інвестиційна компанія має можливість

нецільового використання залучених коштів на будівництво житлової нерухомості та можливість обтяження об'єкта інвестування третіми особами.

Як ми вже зазначали, існують випадки, коли використовуються нелегітимні схеми залучення коштів, у даному випадку інвестор отримує лише права вимоги на об'єкт інвестування, тобто, ані право власності, ані майнові права, а лише право вимоги. Інвестиційна компанія має можливість повторного продажу одного і того ж об'єкта інвестування та право на обтяження його третіми особами. Вирішенням вищезазначеної проблеми, на нашу думку, було б створення Державного реєстру об'єктів незавершеного будівництва та запровадження обов'язкового внесення всіх об'єктів незавершеного будівництва (об'єктів інвестування) у даний реєстр під час підписання угоди між інвестиційною компанією та інвестором – фізичною особою, яка інвестує та фінансує будівництво житлової нерухомості. Дані зміни дадуть змогу запровадити повний державний контроль щодо:

- об'єктів незавершеного будівництва;
- фізичних осіб, які беруть участь в інвестуванні та фінансуванні житлового будівництва;
- компаній, які “створюють” у державі житлові об'єкти;
- використання схем залучення коштів під час будівництва житлової нерухомості.

Перевагами створення такого Державного реєстру об'єктів незавершеного будівництва (об'єктів інвестування) ми вважаємо:

- захист майнових прав фізичних осіб від повторного продажу одного об'єкту житлового будівництва (об'єктів інвестування) декільком особам;
- заборону застави об'єкта інвестування перед третіми особами без дозволу інвестора;
- облік і контроль усіх об'єктів незавершеного будівництва в країні та темпів їх будівництва;
- облік і контроль процесу оподаткування залучених коштів від фізичних осіб у будівництво житлової нерухомості;
- облік і контроль усіх компаній, які займаються створенням житла в країні;
- визначення найзручніших і найпопулярніших схем залучення коштів в будівництво житлової нерухомості.

На сьогодні під реєстрацію підпадають тільки ті об'єкти незавершеного будівництва, які фінансуються за допомогою іпотеки. Реєстрація прав об'єкта незавершеного будівництва є необхідною передумовою для нотаріального посвідчення іпотечного договору щодо такого об'єкта. В інших ситуаціях реєстрація відсутня.

Ризики, які виникають під час другого етапу будівництва житла із залученням коштів фізичних осіб, є:

- прорахунки під час проектування собівартості об'єкта житлової нерухомості;
- збільшення вартості підключення об'єкта житлової нерухомості до місцевих комунікацій.



Тому наступною інновацією, яка допоможе повноцінно захищати права інвесторів (фізичних осіб) у процесі створення житла, може стати заборона на залучення коштів фізичних осіб до підведення необхідних комунікацій перед початком будівництва об'єкта житлової нерухомості.

Ситуація, коли будівництво житлового об'єкта завершено на сто відсотків, а здати в експлуатацію не можуть із-за проблем з підключенням до місцевих комунікацій, є досить розповсюдженою. Найчастішими причинами таких проблем підключення є такі:

- помилки у проектуванні, недоліки геологічний вишукувань;
- прорахунки у фінансуванні об'єкту будівництва;
- фінансово-кон'юнктурні проблеми на ринку будівництва.

Для виключення даної ситуації, а саме виникнення проблем під час підключення готового об'єкта житлової нерухомості до місцевих комунікацій, пропонуємо заборонити забудовникам та управляючим компаніям залучати кошти на будівництво житлового об'єкта до моменту облаштування та підведення місцевих комунікацій до майданчику будівництва. Етап підключення об'єкта житлової нерухомості до місцевих комунікацій на сьогодні конкретно незафіксований. Час, коли забудовник повинен виконувати підключення комунікаційних мереж у загальному процесі будівництва, невизначено. Вважаємо за доцільне підведення місцевих комунікацій здійснювати безпосередньо за кошти забудовника та перед початком будівництва житлового об'єкта. Дане вдосконалення в будівництві житла із залученням коштів фізичних осіб дасть змогу убезпечити інвесторів від проблем під час здачі житлового об'єкта та виключить ситуації форс-мажорної збільшення собівартості проекту на завершальному етапі із-за прорахунків вартості підведення місцевих комунікацій.

Ще однією інновацією можна назвати обов'язкове атестування проекту будівництва житла в Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства за ціною одного квадратного метру. Дана атестація дасть змогу уникнути прорахунків забудовників під час розрахунку проекту будівництва об'єкта нерухомості. Кошти фізичних осіб у даній ситуації можна буде залучати виключно після атестації проекту.

Щоб упровадити зазначену інновацію, необхідно затвердити нормативно під час отримання дозвільної документації, що собівартість квадратного метру об'єкта будівництва не повинен бути меншим за показник опосередкованої вартості будівництва, затвердженого Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. Показники опосередкованої вартості будівництва застосовуються при визначення обсягів державних інвестицій, що спрямовуються на будівництво житла, а також розміру пільгових кредитів, наданих окремим категоріям громадян відповідно до законодавства. Однак вказаний показник можна використовувати і для закріплення нижнього порогу собівартості житлового проекту будівництва. Дана інновація дасть змогу захистити фізичну особу (інвестора) як від прорахунків забудовників, так і від шахрайських дій недобросовісних будівельних компаній, які, у свою чергу, використовують занижку ціну для приваблення інвестицій фізичних осіб.

На підставі викладеного матеріалу можна зробити такі висновки. Зазначені вище інновації та удосконалення процесу створення житла з використанням коштів фізичних осіб дають змогу зробити його більш безпечним і прозорим для всіх його учасників. Держава в даній ситуації повинна виступати гарантом за дотриманням усіх зобов'язань усіх учасників проекту створення житла, оскільки дана функція покладена на неї Конституцією України.

Згадаємо, що держава створює умови, за якими кожен має право на житло, має змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду. Відповідно до статті 47 Конституції України (право на житло), держава виступає гарантом майнових прав громадян своєї країни. Тому удосконалення процесу створення житлової нерухомості за участі фізичних осіб важливо для реалізації державної політики у сфері будівництва житлової нерухомості та для проведення заходів державного контролю, що спрямовані на запобігання та вирішення існуючих проблем із захисту прав фізичних осіб при інвестуванні та фінансуванні будівництва житлової нерухомості.

#### Література:

1. Про інвестиційну діяльність від 18.09.1991 р. № 1560-ХІІ : Закон України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1560-12>.

2. Державна житлова політика: проблема соціально-економічної ефективності: станом на 16 жовтня 2012 р. : новини. – Режим доступу : <http://www.kyivmiskbud.ua/ukr/news/387>.

3. *Медвідь В.* Недобудови як наріжний камінь розвитку сьогоднішньої / *В. Медвідь.* – Режим доступу : [http://www.business.ua/blogs/immovables\\_blog/vmedved\\_blog/901](http://www.business.ua/blogs/immovables_blog/vmedved_blog/901).

*Надійшла до редколегії 08.02.2013 р.*

УДК 36:364.422:364.442

*О. І. ТКАЧЕНКО*

### **СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА ЯК ВИД ПРАКТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

*Досліджено інструменти соціальної політики щодо соціального захисту громадян. Розглянуто обґрунтовані вдосконалення механізмів соціального захисту населення, проблеми фінансування та підвищення рівня життя громадян у сучасних умовах.*

**Ключові слова:** соціальна політика, інструменти соціальної політики, державна соціальна політика, інваліди, соціальна допомога, соціальне обслуговування, соціальна захищеність.

*Investigational instruments of social policy in relation to social defence of citizens. The grounded perfections of mechanisms of social defence of population, problem of financing and increase of standard of living of citizens, are considered in modern terms.*

**Key words:** social policy, instruments of social policy, public social policy, invalids, social help, social service, social protected.

Соціальна політика – це система управлінських, регулятивних рішень і, насамперед, цілеспрямованої діяльності суб'єктів, що сформовані на певному історичному етапі. Соціальна політика здійснюється на основі певних принципів і засад, спрямована в соціальну сферу і створює умови для самореалізації соціального потенціалу особистості, соціальної безпеки та соціального захисту членів суспільства. Соціальна політика охоплює різноманітні сфери життєдіяльності членів суспільства (виробничу, духовну та побутову) і регулює відносини між суспільством, колективом, особою не лише в кожній із цих сфер, але і на межі їх взаємодії.

Дослідженням у цій сфері присвячено значну кількість наукових робіт таких учених, як Лоренд Уолтер, В. Скуратівський, О. Палій, Е. Лібанова та ін. На їхню думку, дослідження соціальної політики є визначення в забезпеченні чіткого функціонування всієї системи соціально-політичних інститутів – суб'єктів політики [3; 5; 6; 7]. Здійснення координуючої дії всіх елементів політичної системи оптимізація співвідношення форм, засобів і методів, спрямованих на одержання очікуваних результатів соціального буття.

Основними підсумками цього мають стати: зменшення нужденності та нерівності в суспільстві; уникнення економічної та соціальної маргіналізації в недієздатних членів суспільства.

Метою роботи є визначення сутності інструментів державної соціальної політики щодо надання особливого захисту та допомоги недієздатним нужденним групам населення в розв'язанні та полегшенні соціальних проблем, сприянню й посиленню соціальної солідарності та загального добробуту населення в цілому.

Разом з тим велика увага приділяється розв'язанню або полегшенню соціальних проблем, що їх можуть спричинити економічні обставини або несподівана (чи ненормальна) поведінка особи.

Теоретичне обґрунтування необхідності соціального забезпечення непрацездатних громадян розроблено майже в усіх країнах наприкінці XIX – початку XX ст., тобто в період інтенсивного процесу індустріального розвитку і зростання чисельності працівників найманої праці. Збільшення найманих робітників супроводжується змінами вікової структури працездатного населення: у його складі систематично підвищується кількість літніх людей, які потребують соціального захисту [3, с. 50].

Ретроспективний аналіз світового досвіду соціального захисту населення дозволяє виділити дві основні схеми фінансування соціального забезпечення: так звану тристоронню схему участі суб'єктів у фінансуванні соціального

забезпечення і державну адміністративно-розподільчу (бюджетну) систему асигнувань соціального захисту.

Наприклад, у США, де, як відомо, уперше з'явився термін “соціальна захищеність” чи “соціальна безпека” і поступово поширився в усіх західних країнах для позначення системи заходів, що захищають будь-якого громадянина і навіть будь-якого жителя країни від економічної і соціальної деградації, внаслідок безробіття, втрати чи різкого скорочення доходу, хвороби, народження дитини, виробничої травми чи професійного захворювання, інвалідності, старості, втрати годувальника, надання медичних послуг, допомоги сім'ям з дітьми, затвердився тристоронній принцип відповідальності за соціальний захист громадян і, відповідно, за його фінансування. Сторони, що беруть участь у фінансуванні соціального захисту – це, по-перше, кожен працездатний працюючий громадянин, потенційний одержувач пенсії, допомоги тощо; по-друге, роботодавець і, по-третє, – держава. Тристороння схема фінансування соціального захисту сьогодні діє практично в усіх промислово розвинутих країнах [3, с. 75].

Хоча, як уже відзначалося, є й інші схеми фінансування заходів соціального захисту, де головним суб'єктом фінансових ресурсів виступає держава. Саме така схема дісталась нам у спадщину від колишнього Союзу РСР, але вона буде реформована. Уже намічено основні етапи її розвитку.

Перспективи розвитку системи соціального захисту, орієнтовані на XXI ст., визначені Концепцією соціального забезпечення населення України, схваленою постановою Верховної Ради України від 21 грудня 1993 р.; Посланням Президента України Верховній Раді України; указами Президента України “Про основні напрями соціальної політики на 1997 – 2000 роки” від 18 жовтня 1997 року; “Про основні напрями реформування пенсійного забезпечення в Україні” від 13 квітня 1998 р.; “Про основні напрями соціальної політики до 2004 року” від 24 травня 2000 р. [2]. У цих найважливіших документах, власне кажучи, розроблено широкомасштабну, комплексну державну програму розвитку соціального забезпечення. Так, програма створена в нашій країні вперше. Вона покликана радикально змінити систему соціального захисту населення. Головною метою цієї програми є розширення соціальної бази ринкових перетворень на основі стабілізації життєвого рівня населення, зменшення ваги внаслідок реформи для самих уразливих верств населення, вживанні заходів щодо соціальної адаптації населення до цих перетворень.

Передбачається в стислий термін створити основні правові й організаційні умови для переходу до змішаної системи, що буде трирівневою. Вона буде містити в собі істотно реформовану державну солідарну систему; обов'язкове накопичення коштів у пенсійних фондах; добровільні пенсійні заощадження населення.

Здійснення в нашій країні реформи системи соціального захисту вносить багато нового у сферу правового регулювання соціального забезпечення населення. Власне кажучи, створюється нова національна система соціального захисту, що одержала своє законодавче закріплення в Основному Законі України – Конституції. У ст. 46 Конституції закріплене право громадян на соціальний захист [1]. Воно гарантується і забезпечується загальнообов'язковим соціальним

страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел фінансування. Згідно зі змістом цієї статті Конституції України можна вважати, що й в нашій країні одержить повний розвиток тристороння схема фінансування соціального захисту населення.

Найважливішою вимогою статті 46 Конституції України є те, що держава не залишається осторонь від участі у фінансуванні соціального захисту своїх громадян [1]. Хоча більший внесок у нього повинні вносити роботодавці, а також ті, кого “захищають”.

Універсальним методом фінансування соціального захисту є соціальне страхування працівників, яке побудоване на принципах солідарності поколінь, паритетності і перерозподілі коштів від працездатних непрацездатним. Соціальне страхування є матеріальною основою реалізації права громадян на соціальний захист. Воно нерозривно зв’язано з трудовою діяльністю людини в різних сферах народного господарства.

Таким чином, можна стверджувати, що в Україні створені необхідні економічні передумови для розвитку такої важливої галузі права, як право соціального забезпечення почалося з перших днів утворення незалежної держави України. 5 листопада 1991 р. було прийнято Закон України “Про пенсійне забезпечення”, що поклав початок формуванню національної системи пенсійного забезпечення.

Висвітлення управління соціальною роботою буде неповним без аналізу інструментальної бази, до якої відносяться: моральні правові норми, інституціональні та неінституціональні засоби соціальної політики. Класифікація інструментарію соціальної політики прив’язує до методів управління соціальною діяльністю. На основі літературних питань управління соціальною роботою можна дійти висновку, що сьогодні ще немає чіткого розподілу між інструментарієм соціальної роботи і інструментарієм управлінської діяльності в галузі соціальної роботи, а також, що є проблема, яку також треба вирішувати найближчим часом.

Важливою умовою переходу до ринку є формування ринково орієнтованої соціальної політики, що потребує значних змін в її фінансуванні. Це зумовлено тим, що в умовах гострої економічної кризи, яку переживає перехідна економіка України, фінансування навіть найощадливішої соціальної політики є проблемним питанням.

Важливою умовою підтримки та забезпечення нормального розвитку соціальної сфери України є система фінансування. Від її вдалої побудови значною мірою залежить успіх у здійсненні соціальних програм.

Концептуально основні аспекти фінансування соціальної політики становлять: джерела, напрямки та методи [6, с. 66].

Джерела фінансування підрозділяються на два основні напрями:

- джерела за формою власності: бюджетні і позабюджетні;
- джерела за видами: бюджетні – за рівнями бюджетів, а в позабюджетні – за рівнями централізації коштів.

Напрями фінансування соціальної політики в діючій бюджетній системі України включають фінансування: соціального захисту населення; об’єктів соціальної сфери.

У той же час теоретична думка може опрацювати цю проблему і для засвоєння більш-менш “чистої” класифікацію інструментарію соціальної політики, яка для досягнення своїх цілей може використовувати цей набір інструментів.

Одним із “найулюбленіших” інструментів в Україні вважають фінансову допомогу, якою намагаються покращити всі існуючі соціальні негармонії. Інструмент, безумовно, необхідний, але ефективність соціальної політики України буде низькою, якщо, захопившись фінансовими (грошовими) виплатами, не розглядатимуть можливостей паралельного використання інших інструментів соціальної політики.

Часто ефективнішим виявляється надання безготівкової допомоги. Прикладами такої допомоги є житлові субсидії, часткове зменшення вартості товарів і послуг тощо.

Головним координуючим суб’єктом соціальної політики є її виконавчий інститут – уряд. Але він досить обмежений у своїх інструментах щодо досягнення цілей соціальної політики. Соціальна політика має такі основні державні інструменти виконання [7, с. 125]:

1. Податкова (фіскальна) політика визначає не тільки тих, хто платить, але й умови цих платежів. Сплата податків є найголовнішим джерелом формування фондів соціальної політики. Важливим аспектом застосування цього інструмента України на сьогодні є введення податкових пільг (для малозабезпечених сімей, на утриманні яких перебувають важкохворі або інваліди, котрі потребують постійного догляду і при відсутності останнього потрапляють під опіку держави; для молодого подружжя при народженні дитини; для сімей, які всиновлюють, беруть на утримання дитину або людину похилого віку; для безробітних, що починають власний бізнес).

2. Фінансові трансферти. Трансферти – прямі виплати особам, які їх потребують, є досить поширені. На Заході трансфертами охоплено значну кількість сімей і фізичних осіб, об’єм трансфертів складає від 15 до 20 % валового національного продукту, який іде на виплату соціальних програм. Традиційно прямі бюджетні трансферти (ПБТ) бувають трьох видів: бюджетні дотації (зв’язаний, спеціальний, умовний трансферт), бюджетні субсидії (зв’язаний, спеціальний, умовний трансферт, який не вимагає участі отримувача коштів).

3. Право на правові титули. Поняття “права” визначають обов’язки держави по відношенню до об’єкта соціальної політики, які передаються через суд. “Заслуги” – це права, застережені спеціальними актами у вигляді конкретних коштів. У суспільстві, зокрема перехідного типу, спостерігається зростання синдрому “менталітету заслуг”. Громадяни починають багато вимагати в державі, незважаючи на труднощі з фінансуванням соціальних заходів.

4. Послуги. Перекваліфікація на більш конкурентоспроможну спеціальність, хоча з першого погляду вона потребує більше затрат, проте ефективніша за наслідками, ніж довготривале надання допомоги по безробіттю; послуги по догляду вдома за самотніми інвалідами та людьми похилого в багатьох випадках вдало замінюють утриманням їх у будинках-інтернатах для людей похилого віку та

інвалідів. Прямі послуги або ваучери (кредити) на оплату послуг. Заміна фінансових трансфертів на пряме чи непряме надання специфічних послуг. Це один із видів активної соціальної політики (виплати на перепідготовку, перекваліфікацію, пільгові кредити для відкриття особою власного підприємства, доступ до інформації та матеріально-технічного постачання тощо) [7, с. 138].

5. Нефінансові та близькі до готівки винагороди. Сюди входять субсидії, “концесійні” картки для отримання товарів та послуг за зниженими цінами, “картки за харчування” – ваучери для придбання продуктів; безкоштовне харчування дітей у закладах освіти.

Заборона або обмеження певних дій, а саме дискримінаційної поведінки роботодавців при прийомі на роботу або створення ними виснажливих умов праці. Конкретний вплив соціальної політики на них може наступити, коли ймовірні негативні результати цих дій можна спрогнозувати та оцінити.

6. Права на приватні вимоги та захист. Соціальна політика забезпечує певні види фізичного та соціального захисту непрямыми особами, наприклад регуляція умов праці або надання роботоємцям права переривати процес праці, якщо її умови не забезпечують належного залежного захисту від шкідливих умов і наслідків. Вказані дії працівників не підлягають стягненню зі сторони роботодавців.

7. Інформація – є не тільки можливим повідомленням програми соціальної політики, вона надає також дані про гарантії та наслідки для здоров'я від тих чи інших дій. Інформація про наслідки що їх може спричинити та чи інша діяльність (вживання наркотиків, тютюну, можливі шляхи отримання ЗІЛ). Обізнаність людей щодо існуючих соціальних установ, видів соціальної допомоги, соціальних програм підвищують їх дієвість, інформаційної підтримки потребуватимуть пенсійна реформа і програма адресної допомоги [Там же, с. 142].

Безумовно, профілактичні заходи обходяться державі дешевше, ніж боротьба з наслідками; в Україні їм приділяють увагу, але аналіз ситуації, що склалася, доводить, що ця увага недостатня.

До групи інструментів соціальної політики, що використовуються для профілактичних заходів, можна віднести:

1. Консультування, рекомендації чи заохочення бажаної діяльності. Консультаційні та рекомендаційні програми щодо підтримання здорового способу життя, планування сім'ї, профорієнтаційне консультування. Це наявність широкої мережі консультаційних і рекомендаційної програм. Прикладом таких програм є програми оздоровлення населення, випуску товарів широкого вжитку, які мають вплив на підвищення фізичного та духовного стану нації тощо.

Вторинні ефекти інших галузей людської діяльності суттєво впливають на розвиток соціальної політики, це, в першу чергу, фінансова та податкова політики, розвиток нових технологій. Значення двох перших галузей, загалом, полягає в формуванні та функціонуванні джерел економічного забезпечення соціальної сфери. Нові технології такі, наприклад, як матеріалознавство, мікрорадіоелектроніка, біоінженерія, мікробіологія тощо, спрямовані на позитивні зрушення в житті

населення, хоча деякі з них при неадекватному або невмілому використанні можуть мати й негативні прояви (наприклад наслідки аварії на Чорнобильській АЕС).

2. Правові статуси. Надання статусів, що дають певні права та визначення обов'язків держави перед їхніми носіями (статус ветерана війни, ліквідаторів аварії на ЧАЕС, безробітного, біженця, народного депутата), широко використовують в Україні. Внаслідок цього, як і в інших країнах, можна спостерігати зростання “менталітету заслуг” – люди починають очікувати від держави, що особливо небезпечно в період, коли ресурси держави обмежені. Ситуація в Україні потребує перегляду існуючих та розгляду надання деяких нових (наприклад, статусу частково безробітного, що дасть можливість замість субсидування заробітної плати державою на безперспективних підприємствах включити людину в активний пошук перспективної роботи, надати можливість перекваліфікації через службу зайнятості).

Для розв'язання деяких проблем у сфері зайнятості, соціального захисту використовують різноманітні Угоди, а саме: міжнародні угоди між країнами щодо регламентації трудової міграції, пенсійного забезпечення міграційної угоди між соціальними партнерами – тарифні угоди про субсидування модернізації нерентабельних чи застарілих виробництв для запобіг безробіттю та інші.

Міжгалузеві консультації та угоди між соціальними партнерами (урядом – працівниками – працедавцями) можуть бути офіційними та неофіційними. Такі угоди значно впливають на виробничі відносини та переговори в більшості галузей економіки. Деякі угоди можуть бути міжнародними, забезпечуючи передачу трансферту заслуг однієї країни в іншу (виплату пенсій при міжнародній міграції населення) [5, с. 147].

Заходи стосовно взаємодії груп населення та установ. Це інструмент, на який варто звернути пильну увагу і який найменше використовується в Україні головним чином через нерозробленість механізму застосування, недосконалість правового регулювання. Це може бути впровадження певних програм за місцем роботи, створення інших соціальних програм діючих або альтернативних державним. Сюди також відносимо більш-менш знайоме в Україні укладання колективних договорів. Заходи стосовно взаємодії, наприклад, заходи, які регулюють укладення колективних договорів (угод). Це дає можливість роботодавцям і працівникам, за їхньою згодою, урегулювати форму громадської політики, зокрема умов праці та соціального захисту. Це можуть бути також обмежувальні заходи, які мають місце в суспільстві. Але ці заходи є чинними лише в правовому полі цих колективних угод.

Людина може бути як суб'єктом, так і об'єктом соціальної політики. Тому є зміст узагальнити це поняття і брати до уваги термін “фізична особа”. Живучи в суспільстві, фізична особа повсякчас відчуває його вплив через такі інституції соціальної політики: сім'ю, ринок, державу. У кожному з цих інститутів є властиві їм посередники. Так, сім'ї можуть бути різними (одноособовими та багатособовими, повними і неповними, формальними і неформальними), мати інші параметри та особливості. Від цих факторів і залежить різноманіття взаємодії



(дії) сім'ї і фізичної особи, а саме впливу на її фізичний, духовний та матеріальний стан. Сім'я, як правило, виступає головним посередником у взаємовідносинах особи з ринком, відіграє значне етнонаціональне значення.

Головними ринковими посередниками виступають працедавці, продавці та різноманітні організації чи угруповання працівників. Ринок як сфера товарного обміну не лише впливає на особу своїми діями, але й постає об'єктивним саморегулятором багатьох процесів, які визначають розвиток як соціальної сфери, так і соціальної політики в цілому [5, с. 350].

Держава – найголовніший інститут із значними владними повноваженнями, який здатний нав'язувати тій чи іншій інституційній структурі (у тому числі недержавним, громадським організаціям, неформальним системам підтримки) відповідні правила та форми взаємодії із фізичною особою. У державі є відповідні структури та види інстанцій, які мають значний вплив на соціальну політику. Крім законодавчої, виконавчої та судової влад, у соціальному полі діє ще одна незалежна структура – владні спеціальні комісії, які мають повноваження оцінювати діяльність виконавчих органів усіх рівнів у царині соціальних питань, звертаючись при цьому до найвищих політичних і законодавчих органів.

Тут не можна оминати той фактор, що подані в дослідженні інвентарні інструментарії управління соціальною роботою є ще дуже далекими від свого завершення. Зважити хоча б на те, що тут немає визнаного фахового інструменту із сучасного управлінського арсеналу. Комплексно – ці програми, які концентрують людські, фінансові, матеріальні та інші ресурси в актуальних напрямках соціальної роботи, селекціонують та відбирають для практики передові форми роботи соціальних працівників.

#### Література:

1. Конституція України : прийнята на 7'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
2. Про Основні напрями соціальної політики на період до 2004 року : Указ Президента України від 24 травня 2000 р. № 717/2000 // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 5. – С. 5–30.
3. *Лоренд Уолтер*. Соціальна робота в изменяющейся Европе / Уолтер Лоренд. – К. : Амстердам – Киев, 1997. – 499 с.
4. Соціальна робота: теорія й практика : учеб. пособ. / отв. ред., проф. Е. И. Холостова. – М. : ИНФРА-М, 2002. – 427 с.
5. Соціальна робота: Короткий енциклопедичний словник. – М. : ИНФРА-М, 1997. – 227 с.
6. *Скуратівський В. А.* Соціальна політика / В. А. Скуратівський, О. М. Палій, Е. М. Лібанова. – К. : Вид-во 7, 2000. – 360 с.
7. *Холостова Е. И.* Соціальна політика : учеб. пособ. / Е. И. Холостова. – М. : ИНФРА-М, 2001. – 250 с.

Надішла до редколегії 28.02.2013 р.

М. Г. ХІРАМАГОМЕДОВ

## **ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО РИНКУ ЗЕРНА В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ**

*Досліджено науково-теоретичні засади державного регулювання національного ринку зерна в умовах глобалізації. Розглянуто підходи до визначення основних категорій державного регулювання ринку зерна. Запропоновано авторські визначення основних категорій державного регулювання ринку зерна в умовах глобалізації.*

**Ключові слова:** державне регулювання, ринок, ринок зерна; механізм державного регулювання; суб'єкти державного регулювання; глобалізація.

*The scientific and theoretical bases of the state adjusting of national market of corn are explored in the conditions of globalization. Different approaches are considered to determination of basic categories of the state adjusting of market of corn. Author determinations of basic categories of the state adjusting of market of corn are offered in the conditions of globalization.*

**Keywords:** state adjusting, market, market of corn; mechanism of the state adjusting; subjects of the state adjusting; globalization.

Сучасній світовій економіці притаманні процеси глобалізації, а тому функціонування національних ринків, у тому числі ринку зерна, відбувається в умовах лібералізації міжнародних зв'язків. Тому розуміння сутності ринку, принципів його формування, а також визначення ролі державного регулювання в питаннях ефективності його функціонування в умовах глобалізації, є одним з актуальних питань економічних досліджень.

Значна кількість науковців досліджувала науково-теоретичні засади державного регулювання аграрного ринку та ринку зерна. Серед них М. Корецький, М. Латинін, М. Любас, С. Майстро, П. Макаренко, П. Саблук та ін. [12; 13; 14; 16; 17; 23]. Однак чимало питань стосовно визначення сутності основних категорій державного регулювання ринку зерна та розуміння сучасних процесів глобалізації і їх впливу на галузь залишаються недостатньо дослідженими.

Метою статті є визначення сутності та вдосконалення основних категорій державного регулювання ринку зерна в умовах глобалізації.

Сучасні процеси глобалізації економічних зв'язків і становлення глобальної економічної системи привели до розширення сфери прояву закономірностей розміщення всіх видів діяльності, у тому числі аграрної, далеко за межі державних кордонів.

Тема глобалізації економіки серед науковців є досить дискусійною.

Так, на думку Л. Бляхмана, глобалізація – це процес створення єдиного світового ринку товарів, послуг, фінансових ресурсів, технологій, інтелектуальної власності й робочої сили, інформаційною основою якого стає Інтернет. Політолог Д. Видрін вважає, що за своєю суттю глобалізація – це тотальна уніфікація світових правил гри [10]. Тарра Девід Г. терміном глобалізація називає процес міжнародної інтеграції економічної діяльності [22].

На думку Ю. Яковця, найбільш логічним є таке визначення: глобалізація – це процес інтернаціоналізації, що набуває глобальних планетарних масштабів та одержав нові прояви транснаціоналізації, тобто взаємопроникнення економік у глобальних масштабах [26].

В. Лукашевич вважає, що глобалізація – це об’єктивний процес, у ході якого зростають взаємозв’язок і взаємозалежність національних економік..., а в основі глобалізації лежить розвиток світових ринків товарів, послуг, праці, капіталу [15].

На думку Т. Фридмана, глобалізація – це нестримна інтеграція ринків, націй-держав і технологій... і має свій власний набір економічних правил, які базуються на відкритості, дерегуляції й приватизації національних економік з метою зміцнення їх конкурентоспроможності і більшої привабливості для іноземного капіталу [27].

Виникнення та розвиток ринку є тривалим історичним процесом, а його визначення як економічної категорії має багато різноманітних тлумачень, які мають як схожі риси, так і відмінності.

Першу спробу наукового визначення ринку зробив французький економіст О. Курно. На його думку, цей термін означає “будь-який район, на якому відносини покупців і продавців вільні, тому ціни на одні й ті самі товари мають тенденцію легко й швидко вирівнюватися” [5].

Американський економіст П. Хейне стверджує, що ринок – це набір взаємозв’язків або процес конкурентних торгів [24].

З. Ватаманюк, С. Панчишин та інші акцентують увагу на тому, що ринок – це “...місце, де покупці та продавці взаємодіють, щоб визначити ціни та кількості певного товару або послуги” [9].

За твердженням А. Гальчинського, П. Єщенка, Ю. Палкіна, “ринок – це цілісна система економічних відносин і зв’язків між покупцями і продавцями, що будуються на основі ринкових цін” [4].

За визначенням П. Макаренко, “ринок – це добровільна економічна угода, купівля-продаж, ... а зміст ринкового механізму формують три важливих його елементи: вільне виробництво (нерегульовані пропозиції), вільна купівля (нерегульований попит), вільна (нерегульована ціна), яка зрівноважує попит і пропозицію” [17].

У працях П. Самуельсона наведено визначення ринку як економічного явища: “...ринок – це механізм, через який покупці та продавці взаємодіють, щоб визначити ціну і кількість товару” [20].

Схоже визначення ринку дає К. Макконел: “...ринок – це механізм пристосування, що здійснює контакт між покупцями, або пред’явниками попиту, і продавцями, або постачальниками товару чи послуг” [18].

П. Саблук визначає ринок як систему товарно-грошових відносин, що виникають між покупцями і продавцями, яка включає в себе механізм вільного ціноутворення, вільне підприємництво, рівноправність та конкуренцію між суб'єктами господарювання у боротьбі за споживача [23].

У Британській енциклопедії “ринок” визначається як засіб, за допомогою якого здійснюється обмін товарами через прямий контакт покупців та продавців або через посередників [28].

Об'єктом дослідження є ринок зерна як складова загального ринку.

Згідно із Законом України, ринок зерна – це система товарно-грошових відносин, що виникають між його суб'єктами в процесі виробництва, зберігання, торгівлі та використання зерна на засадах вільної конкуренції, вільного вибору напрямів реалізації зерна та визначення цін, а також державного контролю за його якістю та зберіганням [1].

На думку М. Лобаса, ринок зерна і його формування засновані на наявності комплексу факторів, пов'язаних з виробництвом, споживанням, закупівлею, транспортуванням, зберіганням, переробкою, регулюванням і використанням зернової продукції [14].

В. Хорошуля наголошує на тому, що ринок зерна неоднорідний і складається з ринків: продовольчого, фуражного і зерна для промислової переробки, а також ринку насіння [25].

Г. Хорошуля вважає, що в основі формування і функціонування як внутрішнього, так і зовнішнього ринку зерна та продукції його переробки знаходиться попит і пропозиція на продовольче, фуражне, насінне зерно та зерно, яке використовується на технічні цілі [19].

Отже, поняття ринку загалом та ринку зерна зокрема, досить широке й неоднозначне. Тому відобразити його зміст можна, лише поєднавши основні підходи до його розуміння.

На наш погляд, проводячи наукові дослідження стосовно сутності ринку зерна в умовах глобалізації, треба приділяти увагу не лише економічним чинникам – ціні, конкуренції, співвідношенню попиту та пропозиції тощо. В умовах глобалізації необхідно обґрунтувати таку систему виробництва, обміну, розподілу та споживання зерна, яка б враховувала не тільки економічні інтереси суб'єктів цього ринку, а й сприяла вирішенню соціальних та екологічних питань розвитку сільських територій у рамках існуючої концепції багатофункціональності аграрного розвитку.

Вищевикладене дозволяє сформулювати авторське визначення поняття ринку зерна – це система політико-економічних, соціально-екологічних, культурно-освітніх та інших відносин між суб'єктами ринку, які здійснюються у сферах виробництва, розподілу, обміну й споживання зерна та сприяють суспільному розвитку.

Причому до суб'єктів ринку зерна в умовах глобалізації пропонуємо відносити не тільки визначений Законом України “Про ринок зерна” перелік (суб'єкти виробництва зерна; суб'єкти зберігання зерна; Аграрний фонд та інші

суб'єкти державних заставних закупівель зерна та державної аграрної інтервенції; акредитовані біржі; Фонд аграрних страхових субсидій України та інші суб'єкти державного регулювання ринку страхування сільськогосподарської продукції, інші суб'єкти господарювання, які діють на ринку зерна [1]), а й міжнародні організації і компанії (у тому числі ТНК) та наднаціональні органи інтеграційних об'єднань.

Позитивними моментами ринкового механізму є те, що він установлює безпосередній взаємозв'язок між пропозицією і попитом та з урахуванням цього зв'язку дозволяє корегувати їх. Однак учені визнають існування ситуацій і проблем, вирішити які ринок самотужки не в змозі. Вони отримали назву неспроможності (вади, провали) ринку, а саме: суспільні блага, зовнішні ефекти, природні монополії та інформаційна асиметрія [Там же].

Так, за твердженням П. Макаренко, “ринковій економіці притаманно багато проблем (або “провалів” ринку). Причому в міру її розвитку вони загострюються: аграрні кризи, масове руйнування фермерських господарств, безробіття, виснаження земельних ресурсів, істотна диференціація господарств за одержуваними доходами. Ринок у багатьох країнах призвів до екологічної катастрофи, забруднення водних ресурсів і ґрунту” [17].

Отже, світовий досвід свідчить, що навіть за умов розвинутої ринкової економіки існують об'єктивні причини державного регулювання ринку.

Ринок зерна також неспроможний (без належного державного регулювання) забезпечити продовольчу безпеку держави, паритет цін на промислову і сільськогосподарську продукцію, екологізацію виробництва, збереження і підвищення родючості ґрунтів, соціально-економічний розвиток сільських територій тощо.

Тому не випадково, ринок зерна в силу його високої соціально-економічної значущості традиційно вважається об'єктом особливої уваги урядових структур і об'єктом державного регулювання.

У сучасній науковій літературі дефініція “державне регулювання” розглядається досить широко і в загальному розумінні означає цілеспрямований вплив держави на об'єкти і процеси шляхом установлення правил поведінки для господарюючих суб'єктів з метою досягнення стабільного економічного розвитку або змін у потрібному для суспільства напрямку [2; 6; 7; 8; 16].

Так, М. Латинін констатує, що державне регулювання полягає в установленні державою загальних правил поведінки (діяльності) учасників суспільних відносин і їх коригуванні залежно від умов, які змінюються [13].

На наш погляд, державне регулювання ринку зерна – це вплив держави (суб'єкта регулювання) на об'єкти регулювання та ринкову кон'юнктуру з метою створення належних умов для виробництва, розподілу, обміну й споживання зерна, ліквідації “провалів” ринку, забезпечення продовольчої безпеки та сприяння сільського розвитку.

Тісно пов'язаним з “державним регулюванням” є термі “механізм державного регулювання”. У науковій літературі він має різне тлумачення. Так, на думку М. Корецького, “механізм державного регулювання економіки” можна

визначити як систему засобів, важелів, методів і стимулів, за допомогою яких держава регулює економічні процеси, забезпечує реалізацію соціально-економічних і правових функцій [12].

О. Комяков вважає, що механізм державного регулювання – це сукупність організаційно-економічних методів та інструментів, за допомогою яких виконуються взаємопов'язані функції для забезпечення безперервної, ефективної дії відповідної системи (держави) на підвищення ефективності економіки [11].

На думку М. Латиніна, механізм державного регулювання – це спосіб дій суб'єкта регулювання, який ґрунтується на базових функціях і принципах, забезпечуючи за допомогою форм, методів і засобів ефективне функціонування системи державного регулювання для досягнення визначеної мети та розв'язання протиріч [13].

На нашу думку, механізм державного регулювання ринку зерна – це сукупність цілей, принципів, функцій, форм, методів та інструментів та спосіб їх застосування суб'єктом регулювання (державою) щодо коригування (доповнення) (за необхідності) дії ринкового механізму, для подолання наслідків “провалів” ринку та деформацій ринку зерна, забезпечення необхідного рівня продовольчої безпеки та сприяння сільського розвитку.

Отже, враховуючи той факт, що суто ринковий механізм не в змозі вирішувати всіх проблем суспільного розвитку, є необхідним запровадження дієвого механізму державного регулювання ринку зерна, основні складові якого наведено на рисунку.

Однак окрім вад ринку, існують і вади держави – її нездатність забезпечити ефективний вплив на розподіл обмежених ресурсів і невідповідність політики розподілу обмежених ресурсів поширеним у суспільстві уявленням про справедливість. Основними причинами вад держави, що не дозволяє досягнути поставлених цілей, є такі: обмеженість інформації уряду, обмежені можливості урядового контролю за окремими наслідками власної діяльності, обмеженість його впливу на бюрократію та обмеженість, яка накладається політичними процесами [21].

У зерновій галузі вказані вади держави також проявляються і стримують її розвиток.

Таким прикладом вад держави були її дії на ринку зерна в 2002 – 2004 рр. Так, замість того, щоб давати змогу ринковому механізму відрегулювати дисбаланс у виробництві зерна, органи державної влади застосували ряд швидких заходів короткотермінової дії, які в більшості випадків не лише не давали бажаного результату, а й завдали шкоди. Дії держави в ці періоди носили характер прямого втручання в рух зерна між регіонами, в систему ціноутворення на зерно та продукти його переробки [13].

Тому застосування будь-яких інструментів державного регулювання ринку зерна має ґрунтуватися на об'єктивних даних та ґрунтовному аналізі можливих наслідків прийнятих державних рішень і сприяти його розвитку.



Рисунок. Складові механізми державного регулювання ринку зерна

Отже, ринок зерна як складова ринку за своєю сутністю не є самодостатнім і не може зберігати рівновагу тільки за рахунок власного механізму самоорганізації. Тому з урахуванням існуючого світового досвіду, який свідчить про всебічний захист доходів виробників від ринкової та природної стихій, об'єктивною необхідністю є втручання у функціонування національного ринку зерна держави.

Таким чином, національний ринок зерна поки що перебуває на стадії становлення, а тому лише частково забезпечує виконання покладених на нього функцій та завдань і в умовах глобалізації вимагає прискореного розвитку в напрямку належного забезпечення збалансування попиту та пропозиції, підвищення дохідності галузі та прискорення сільського розвитку, а вади ринку повинні нейтралізуватися заходами державного регулювання в рамках норм і правил СОТ, що буде предметом подальших наукових досліджень.

#### Література:

1. Про зерно та ринок зерна в Україні : Закон України від 4 липня 2002 р., № 37-IV. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
2. Бакуменко В. Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління : [навч. посіб.] / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній. – К. : Міленіум, 2003. – 256 с.
3. Веймер Д. Аналіз політики: Концепції і практика / Д. Веймер, Е. Вайнінг // пер. з англ. І. Дзюб, А. Олійник ; наук. ред. О. Кілієвич. – К. : Основи, 1998. – 654 с.
4. Гальчинський А. С. Основи економічних знань : навч. посіб. / А. С. Гальчинський, П. С. Єщенко, Ю. І. Палкін. – К. : Вища шк., 1998. – С. 532.
5. Гукасьян Г. М. Экономическая теория: ключевые вопросы : учеб. пособие / Г. М. Гукасьян ; под ред. д.э.н., проф. А. И. Добрынина. – 3-е изд., доп. – М. : ИНФРА-М, 2002. – 199 с.
6. Державне регулювання економіки : підручник / [І. Михасюк, А. Мельник, М. Крупка, З. Залога] ; за ред. д.е.н., проф., акад. АН вищої школи України І. Р. Михасюка ; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – 2-ге вид., випр. і доп. – К. : Атіка ; Ельга-Н, 2000. – 592 с.
7. Державне управління : словник-довідник / В. М. Князев, В. Д. Бакуменко та ін. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – С. 117–118.
8. Дідківська Л. І. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / Л. І. Дідківська, Л. С. Головка. – К. : Знання-Прес, 2000. – 209 с.
9. Економічна теорія: макро- і мікроекономіка / за ред. З. Ватаманюка та С. Панчишина. – К. : Альтернативи, 2001. – 716 с.
10. Калугин В. Железные объятия глобализации / В. Калугин, Р. Ильичев // Бизнес. – 2003. – № 30 (549). – С. 58–65. – (28 июля).
11. Комяков О. М. Державне регулювання перехідної економіки : автореф. дис. ... к.е.н. : спец. 08.01.01. “Економічна теорія” / О. М. Комяков. – К., 2000. – 19 с.
12. Корецький М. Х. Державне регулювання аграрної сфери у ринковій економіці : монографія / М. Х. Корецький. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 260 с.



13. *Латинін М. А.* Аграрний сектор економіки України: механізм державного регулювання : монографія / М. А. Латинін. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 320 с.
14. *Лобас М. Г.* Розвиток зернового господарства / М. Г. Лобас. – К., 1997. – 448 с.
15. *Лукашевич В. М.* Глобалістика : учеб. пособие / В. М. Лукашевич. – 3-е изд., перераб. и доп. – Львов : Новий Світ, 2000, 2006. – 540 с.
16. *Майстро С. В.* Національний аграрний ринок в умовах глобалізації: механізм державного регулювання : [монографія] / С. В. Майстро. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2009. – 240 с.
17. *Макаренко П. М.* Моделі аграрної економіки / П. М. Макаренко. – К. : ННЦ ІАЕ, 2005. – 682 с.
18. *Макконел К. Р.* Экономика: принципы, проблемы и политика : [пер. с англ.] / К. Р. Макконел, С. Л. Брю. – 11-е изд. – К. : Хагар-Демос, 1993. – 785 с.
19. *Омельяненко Г. Г.* Особливості формування ринку зерна на маркетинговій основі / Г. Г. Омельяненко // Нова економічна парадигма формування стратегії національної продовольчої безпеки України у ХХ столітті. – 2009. – С. 483–487.
20. *Самуельсон П.* Макроекономіка : [пер. с англ.] / П. Самуельсон, В. Нордгауз. – К. : Основи, 1995. – 230 с.
21. *Стігліц Джозеф Е.* Економіка державного сектора / Джозеф Е. Стігліц ; пер. з англ. А. Олійник, Р. Сільський. – К. : Основи, 1998. – 854 с.
22. *Тарра Девід Г.* Глобалізація: мировые торговые потоки товаров и услуг как процент ВВП / Г. Тарра Дэвид // Торговая политика и значение вступления в ВТО для развития России и стран СНГ : руководство. – М. : Весь мир, 2006. – С. 150–155.
23. Формування та функціонування ринку агропромислової продукції : [практ. посіб.] / за ред. П. Т. Саблука. – К. : ІАЕ, 2000. – 556 с.
24. *Хейне П.* Экономический образ мышления / П. Хейне. – М. : Прогресс, 1991. – С. 204.
25. *Хорошуля В. А.* До питання проблем розвитку ринку зернових на Сумщині : [кол. монографія] : у 2 т. / В. А. Хорошуля // Проблеми економіки агропромислового комплексу і формування його кадрового потенціалу / за ред. П. Т. Саблука, В. Я. Амбросова, Г. Є. Мазнева. – К. : ІАЕ, 2000. – Т. 2. – С. 375–379.
26. *Яковец Ю.* Глобалізація и взаимодействие цивилизаций / Ю. Яковец. – М. : Экономика, 2001. – 346 с.
27. *Friedman Th.* Understanding Globalization. The lexus and the Olive Tree / Th. Friedman. – N. Y., 2000. – P. 9.
28. The encyclopedia Britannica. – 15th Edition. – Chicago, 1986. – 1044 p.

*Надійшла до редколегії 22.03.2013 р.*

## НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

УДК 35.088

С. В. ГАЗАРЯН

### КОНЦЕПЦІЯ ЗРОСТАННЯ ПОТЕНЦІЙНИХ МОЖЛИВОСТЕЙ ОСОБИ, УПОВНОВАЖЕНОЇ НА ВИКОНАННЯ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ АБО ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Обґрунтовано основні засади концепції зростання потенційних можливостей посадової особи з позицій внутрішньо особового життя та суспільної активності; розроблено технології її реалізації в системі державної служби/служби в органах місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** концепція, особистий розвиток, технологія, людський потенціал, суспільство, державне управління.

*The basic positions of conception of growth of potential possibilities of public servant are grounded from positions inwardly personality life and public activity; technologies of its realization in the system of government service in the organs of local self-government are developed.*

**Key words:** conception, personal development, technology, human potential, society, state administration.

Актуальність обраної теми не викликає сумніву, оскільки рух України шляхом реформування державного управління виразно виявив потребу в інтенсивному формуванні нового покоління осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, на якісно іншій основі – максимально ефективне використання людського потенціалу як унікального джерела конкурентної переваги та головної складової успіху системи. Причина неспроможності багатьох службовців як справжніх професіоналів своєї справи криється у тому числі і в самій екстенсивній “технології” відтворення людського потенціалу органів державної влади і органів місцевого самоврядування. Зокрема, в Стратегії державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки йдеться про “повільні темпи впровадження сучасних технологій професійного розвитку” [1]. Вираз цього відбивається в сукупності проблем державного управління і державної служби України: нерозмежованість адміністративних і політичних посад у системі державної служби; недосконале правове регулювання процесів у державній службі; корупція на державній службі; недосконала система оплати праці

державних службовців; недосконала система професійного навчання та підвищення кваліфікації; ґрунтування української адміністративної культури на централізації, непрозорості і відсутності чітких регламентів прийняття рішень. У контексті означених умов особлива роль належить переорієнтації концептуального базису технологій розвитку людського потенціалу органів державної влади і органів місцевого самоврядування на бік сприяння становленню інтегральних особових характеристик, які і виступають як безпосередні показники професійного розвитку людини.

Проведений нами огляд найважливіших концептуальних положень щодо зростання потенціалу людини, насамперед гуманістичної концепції актуалізації К. Роджерса, А. Маслоу; екзистенціального підходу В. Франкла, Дж. Бюджентала, орієнтованого на допомогу у виборі; біхевіоризму (на ньому ґрунтується більшість підходів у радянській психології, які оперують поняттями “формування, корекція”); класичному фрейдизмі (увага концентрується на “виправленні, компенсації”), дозволяє зробити такі висновки.

По-перше, на даний момент немає чіткої домовленості про те, що вважати зростанням потенційних можливостей окремої особи. Проте множинні визначення цього поняття неодмінно включають такі пункти: наявність внутрішнього потенціалу; можливість його розвитку; подолання внутрішніх і зовнішніх конфліктів (інтересів, потреб, значень); необхідність спеціальної роботи над собою. Тут слід також наголосити, що процес зростання потенційних можливостей окремої особи не має свого логічного завершення, оскільки немає межі досконалості, але він трансформується у структурні рівні його організації і функціональні ступені вирішення визначених завдань.

По-друге, поняття “особове зростання/зростання потенційних можливостей окремої особи” спочатку було сформульоване в рамках гуманістичної концепції К. Роджерса і А. Маслоу, проте на даний час широко використовується й іншими науковими напрямами. Зокрема, в культурології починає розвиватися синтез-концепція, в якій обґрунтовується доцільність доповнення фундаменту індивідуальної самоактуалізації системоутворюючою “надбудовою”, в якості якої може слугувати система позицій сприйняття [5, с. 12]. Модель запропонованої синтез-концепції становлять чотири модулі: 1 – рівень фізичного здоров’я і розвитку, що напряму впливає на загальні потенційні можливості особи; 2 – є сукупністю особово-психологічних якостей; 3 – система навиків соціальної взаємодії; 4 – система позицій сприйняття. При цьому нам не уникнути питання, що стосується природжених здібностей особи. Д. Швецов з цього приводу доходить висновку (і ми підтримуємо його), що генетичні характеристики індивіда не є чинниками особового зростання. Вони лише є умовами, які необхідно врахувати при визначенні деяких індивідуальних моментів при методичному визначенні структури програми особового розвитку, і при цьому напрям особового зростання повинен визначатися в рамках завдань підвищення потенціалу всього людства (який існує в тісному взаємозв’язку з іншими видами життєвої організації на землі) [11].

У теорії управління поняття “особове зростання/зростання потенційних можливостей окремої особи” може бути проілюстроване моделлю розвитку особистості К. Арджириса [2]. Вона поєднує стадії розвитку особистості та її риси. Відповідно до цієї моделі людська особистість не тільки в будь-якому віці розвивається (свідомо і несвідомо) від стадії до стадії, але і в різному ступені та в різних аспектах перетворюється від “незрілого” до “зрілого” стану, характеристики яких включають сукупність семи основних параметрів. Характеристика “незрілого” віку: пасивність, залежність, обмежена чисельність моделей поведінки, примітивні інтереси, короткострокові перспективи, підлегле положення, низька самосвідомість. Характеристика “зрілого” віку: активність, незалежність, різноманітні поведінкові моделі, глибокі інтереси, довгострокові перспективи, головуєче положення, висока самосвідомість і самоконтроль.

По-третє, у філософських, соціологічних, економічних і інших дослідженнях немає недоліку уваги до цих і подібних питань, проте стосовно системи державної служби/служби в органах місцевого самоврядування рівень їх вивчення явно не адекватний сучасним потребам. Продовжує зберігатися розбіжність між дуже загальновисловлюваними ідеями в теорії державного управління і гостро суперечливими, проблемно насиченими практичними діями в цій сфері. Хоча в кожній з цих концепцій розглядається взаємодія різних тенденцій в умовах сучасної НТР, які приводять до трансформації суспільства та зміни різних аспектів особи, уповноваженої на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування. Такі вчені і фахівці, як О. Авілов, В. Авер'янов, С. Алексєєв, Г. Атаманчук, В. Безобразов, Т. Василевська, Н. Глазунова, В. Гомель, Н. Гончарук, В. Граждан, В. Ігнатов, В. Князев, Ю. Ковбасюк, В. Куйбіда, О. Лазор, Н. Липовська, В. Манохін, О. Оболенський, В. Олуйко, Т. Пахомова, О. Поважний, С. Серьогін, Ю. Старілов, О. Турчинов, Ф. Шамхалов, Г. Швидько та ін. висунули ті чи інші пануючі аспекти реальності. Тому, в цілому, аналіз наукової літератури засвідчив, що останніми роками різко активізувалися дослідження і не припиняються дискусії про розвиток посадової особи в контексті професіоналізації і реформування державної служби/служби в органах місцевого самоврядування. Проте навіть у сукупності всі наявні праці і наукові здобутки не надають цілісного уявлення про концепцію зростання потенційних можливостей особи, уповноваженої на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування. У такому разі складність, багатогранність і міждисциплінарний статус наукової проблеми приводять до необхідності її вивчення в системі координат, що задається різними рівнями методології науки. Це і визначило стратегічну лінію і мету статті.

Мета статті – обґрунтувати основні засади концепції зростання потенційних можливостей посадової особи та розробити технології її реалізації в системі державної служби/служби в органах місцевого самоврядування.

Свого часу А. Тойнбі визначив і описав 21 цивілізацію (пізніше він скоротив їх до 13), які існували в історії людства [9]. При всьому все різноманіття цивілізацій в історії людства можна поділити на два великі типи цивілізацій – традиціоналістські (аграрні) і техногенні (індустріальні і постіндустріальні (пріоритет відданий

мініатюризації, створенню інформаційних технологій, збільшенню їх різноманітності й доступності)).

Останнім часом у науково-дослідницькій літературі дедалі частіше використовуються поняття техногенного суспільства чи техногенної цивілізації. Техногенна цивілізація з'явилась в європейському регіоні приблизно в XVI ст. унаслідок двох мутацій традиційних культур: культури античного полісу й культури європейського християнського Середньовіччя. Їх синтез сформував ядро системи цінностей, на яких ґрунтується техногенна цивілізація. Базисні цінності життєвих смислів і світоглядних орієнтирів цієї культури концентровано можна виразити таким чином: розуміння людини як діяльній істоти, котра протистоїть природі й призначення якої полягає в перетворенні природи та підкоренні її своїй владі; розуміння людської діяльності як процесу, спрямованого на перетворення об'єктів і підкорення їх собі; перетворення світу як домінуючий фактор техногенної культури, причому креативні перетворення поширюються не лише на природні, але й на соціальні об'єкти, які стають предметами соціальних технологій; розуміння природи як неорганічного світу, репрезентованого матеріалами й ресурсами для людської діяльності; цінність активної, суверенної особистості, пріоритет ідеалу вільної індивідуальності, автономної особистості, яка вписується в різні соціальні спільноти, маючи рівні права з іншими; пріоритети індивідуальних свобод і прав людини, яких не знали традиційні культури; особливе місце посідає цінність інновацій і прогресу, інновації стають головною цінністю; пріоритет цінності науки, наукова раціональність стає домінантою в системі людського знання; особливе розуміння влади й сили: не тільки влада людини над людиною, але й влада над об'єктами, на які спрямовані силові впливи задля панування над ними, причому сюди включають не лише природні, а й соціальні системи; соціальний прогрес розглядається як позитивна діяльність людини, обумовлена знанням законів зміни об'єктів [8].

Третя промислова революція – революція нових технологій – і супроводжуюча її нова фаза глобалізації (зокрема, глобального інформаційного суспільства – суспільства знань, яке з погляду ЮНЕСКО, “відкриває шлях до гуманізації процесу глобалізації” [4]) змінили багато орієнтирів і особливо виділили створення нових зв'язків між знанням і розвитком, при цьому знання залишається одночасно інструментом задоволення економічних потреб і повноправної складовою розвитку. У свою чергу, знання, мислення і свідомість є утворюючими елементами особистої гідності людини, за допомогою якої вона стає суб'єктом права (Статут ЮНЕСКО [Там же]). Серед усіх основних прав слід виділити особливе значення свободи виразу думок, що “є критерієм всіх видів свободи” [7]. У той же час, можна виділити дві концепції, які ілюструють розуміння свободи виразу думок: за першою – свобода виразу думок повинна бути абсолютною і не мати виключень (перша поправка до Конституції США і стаття 10 Європейської конвенції з прав людини), згідно з другою – не може бути свободи (і, отже, свободи виразу думок) без адекватної їй відповідальності, тобто виправданими є деякі законні і бажані обмеження у випадках, коли деякі види контенту можуть завдати шкоди (стаття 10 Європейської конвенції з прав людини).

Таким чином, завдання підвищення потенціалу всього людства, визначене основоположними принципами захисту і заохочення прав і свобод, проголошених універсальними міжнародними інструментами у сфері прав людини і, в першу чергу, Загальною декларацією прав людини 1948 р. і двома Пактами 1966 р.: Міжнародним пактом про цивільні і політичні права і Міжнародним пактом про економічні, соціальні і культурні права, а також вплив на розвиток України світових процесів глобалізації і необхідність формування сучасного людського потенціалу нації як основи конкурентоздатності Української Держави (на сьогодні місце України в рейтингах країн світу є невисоким, зокрема 85-те місце з-поміж 177 країн світу за Індексом розвитку людського потенціалу), зводить концепцію зростання потенційних можливостей осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, на нашу думку, до таких засад.

Перша позиція – це *знання, мислення і свідомість*, рівень сформованості яких визначає поняття *гідності людини*. У центрі знаходиться людина як член соціуму, представник етносу, психологічний суб'єкт, мовна особа, комунікант. Особливе місце посідають питання рівня його вмотивованості при визначенні інформаційно-пізнавальних потреб.

За умов глобалізації, як ніколи, зростає перерозподіл інтелектуальних і професійних ресурсів та акумуляція професійного інтелекту, тобто “світових розумів”, що визначають темпи розвитку країн, які формують глобальні параметри. Тому інтелектуальний розвиток суспільства в умовах глобалізації – це найважливіша умова нових перспектив у розвитку та розширенні зони своїх життєвих інтересів за рахунок залучення капіталу. У США, ЄС, Японії і Китаї частково подолані суперечності інтелектуалізації, що дало цим країнам змогу стати лідерами в науково-технологічній сфері. Для того щоб потенціал посадової особи перетворився на важіль розвитку України, необхідно змінити відносини між учасниками процесу “людина – суспільство – держава – природа” на основі зростання значення науки і освіти, свободи вибору людиною свого світогляду, підвищення ролі духовної культури і формування нових типів міжособових і соціальних відносин: “організації створюються людьми та їх взаємовідносинами один з одним” [3, с. 16]. Тобто ключове значення тут набуває усвідомлення самої особи, уповноваженої на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування як унікальної і неповторної індивідуальності, готової взяти на себе відповідальність за спрямований ним самим розвиток суспільства.

Друга позиція – *сукупність культурних цінностей*, що забезпечує *свободу виразу думок*. Передбачається інтеграція раціональної й емоційно-чуттєвої складової культурно-новаційних накопичень, “присвоєння” культурних цінностей тощо. Людина не лише розвивається на основі освоєння нею культури, а й повною її новими елементами, акцентує увагу на соціальної адекватності і культурної компетентності. У зв'язку з цим засвоєння культурних цінностей є розвитком самої людини і становленням її як творчої особистості. Свобода виразу думок і свобода наукового пошуку і творчої діяльності в разі їх дотримання повною мірою гарантують можливість створення справжнього суспільства знань завдяки

розвитку глобального інформаційного суспільства. Роблячи акцент на свободі виразу думок, ми підкреслюємо дух відвертості і діалогу, який повинен керувати відносинами між громадянами і соціальними групами усередині суспільства знань. Без свободи виразу думок не може бути ні обміну, ні публічної дискусії. Свобода виразу думок є гарантією життєздатності зв'язків, які об'єднують громадян в певному суспільстві. Без свободи виразу думок ще залишається місце для знань, проте там вже не буде ні суспільства знань, ні їх сумісного використання.

Третя позиція – система *позицій сприйняття* (за М. Козловим) [5], яка свідчить про стан “зрілості” (модель Арджириса) [2] – фундаментальної умови нових перспектив у розвитку та розширенні зони своїх інтересів, можливості стати лідером у науково-технологічній сфері. Позиція сприйняття напряду впливає на процес цілепокладання і ціннісного орієнтування особи, тому диференціація позицій сприйняття за різними рівнями дозволить отримати і різні рівні поведінки особи, які ґрунтуватимуться на постановці завдань у широкому діапазоні, від завдань індивідуального виживання до завдань виживання загального. Наприклад, у питанні вибору між двома концепції, які ілюструють розуміння свободи виразу думок, про які йшлося вище.

Первинною умовою структуризації запропонованих концептуальних засад є генетичні характеристики індивіда.

Переорієнтація концептуального базису технологій розвитку людського потенціалу органів державної влади і органів місцевого самоврядування на бік сприяння становленню інтегральних особових характеристик, які і виступають як безпосередні показники професійного розвитку людини, спирається також на постулати сучасного управління, відповідно до яких у постійно змінному середовищі мотивовані і кваліфіковані людські ресурси являють собою унікальне джерело конкурентної переваги організаційного утворення [3, с. 16], і кожна особа повинна розвиватися за трьома взаємообумовленими вимірами: 1) як індивід; 2) як член групи; 3) як член організації [10, с. 117].

Отже, фундаментальні принципи концепції зростання потенційних можливостей осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, базуються на узагальнюючих положеннях, що відбивають найсуттєвіші властивості об'єктивної дійсності і з урахуванням досвіду, набутого України в галузі державного управління. До них належать принципи гідності людини, свободи виразу думок, “зрілості”. Безумовно, змістова інтерпретація цих принципів варіюється відповідно до специфіки тієї чи іншої галузі державного управління.

У контексті запропонованої концепції необхідно також звести в ранг основоположних технології її реалізації в системі державної служби/служби в органах місцевого самоврядування, до яких ми можемо рекомендувати віднести технології соціального конструювання. Специфіка сучасного державного управління в галузі сталого розвитку людського потенціалу пов'язана з проблемою створення можливостей для розвитку і прояву в кожному громадянині кращих людських якостей і побудові на цій основі щасливого і гармонійного життя людини

і суспільства. Усе, що є в державі, – культура, політика, економіка, суспільні і духовні інститути тощо, – повинні слугувати розкриттю потенціалу кожної людини. Саме через цю призму – ступінь розвитку кращих якостей людини – потрібно розглядати владу, всі державні і суспільні структури, стратегію, тактику, плани і проекти, будь-яку дію. Цьому покликане сприяти впровадження в практику державного управління технологій соціального конструювання як способів штучної регуляції розвитку потенційних можливостей людини, розвинуті алгоритми його організації, що спроектовані на основі пізнання соціальних процесів, і які слугують успішному вирішенню того або іншого класу проблем.

Ці технології умовно поділяються “на технології оптимізації соціальної сфери та технології економічної підтримки” [6, с. 29]. Основною метою перших технологій, які розглядаються як методи і методики вивчення характеру, стану різних параметрів, рівня і якості розвитку соціальної сфери і ідентифікації найраціональніших способів дії на них, є надання комплексної дії на умови життєдіяльності різноманітних соціальних суб’єктів – спільнот, груп, осіб. Технології економічної підтримки спрямовуються на розпізнання соціально-економічних закономірностей і вироблення на цій основі методів дії на економічну сферу з метою якнайповнішого використання результатів економічної діяльності в соціальній сфері, створення економічних гарантій нормальної життєдіяльності людини.

Відак, концепт зростання потенційних можливостей осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, утверджує технології соціального конструювання, які дозволяють не просто аналізувати реальні події, виявляти залежність між процесами, розкривати нові закономірності, але здійснювати їх ситуативну інтерпретацію, ідентифікувати ті проблеми, які підлягають першочерговому вирішенню, безпосередньо вказувати на витрати, розробляти конкретні організаційно-управлінські заходи.

Розроблені наукові положення та отримані результати сприяють комплексному вирішенню об’єктивно зумовленої процесами розвитку людини, суспільства і держави важливої проблеми теоретико-методологічного обґрунтування засад концепції зростання потенційних можливостей осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування.

Підвищена значущість проблеми для державного управління і державної служби України продиктована особливостями їх сьогоденного самовизначення, викликаного необхідністю одночасно: вирішувати наболілі проблеми минулого і продукувати плідні стратегії.

В умовах техногенних цивілізацій, що йдуть шляхом науково-технічного розвитку, домінантою стає ствердження незалежності особистості, повної свободи у виборі людиною свого життєвого шляху (на відміну від стародавніх цивілізацій, де людина виступала, як правило, елементом у суворо визначеній системі соціальних зв’язків). Вираз цього відбувається в системі цінностей, для якої характерні інновації, новизна, оригінальність, нестандартність, взаємопорозуміння, тяжіння до ненасильницьких методів впливу та вирішення конфліктів, пошук динамічної рівноваги між діяльністю людини і природними біогеоценозами. Тому пропонується



концепція орієнтується на зростання і реалізації потенційних можливостей окремої особи, адже в будь-якої людини є величезна кількість ресурсів, які можуть бути приховані в звичайних ситуаціях, законсервованими до кращих часів або виходять на поверхню і стають видимими, гостро актуальними під час кризи. На підставі здійсненого дослідження сформульовано фундаментальні принципи пропонованої концепції: гідності людини, свободи виразу думок, “зрілості”, змістова інтерпретація яких варіюється відповідно до специфіки тієї чи іншої галузі державного управління. Зміст концепції розкриває трьохрівнева модель.

Виправданим методологічним важелем щодо концепції зростання потенційних можливостей осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, в контексті складності, багатогранності і міждисциплінарного статусу проблеми є її обґрунтування у системі координат, що задається різними рівнями методології науки, зокрема, цивілізаційним, культурологічним, пізнавальним (когнітивним), пов’язаним із загальнофілософською теорією пізнання, підходами.

Розглядаючи проблему особливостей розвитку людського потенціалу органів влади і управління в цілісності і взаємозв’язаності всіх її основних проявів у сучасній Україні, визначено вектор оновлення технологічних зусиль. Активне просування концепції вимагає використовувати технології соціального конструювання, які дозволяють не обмежуватися доступними нам методами, а вийти за межі того, що більшість вважає людським.

Цілком очевидно, що інтересу держави до розроблення як за рахунок власної традиції, так і завдяки імплементації досвіду світової теоретичної думки та адміністративно-політичних практик, проблематики формування нового покоління осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, задля інноваційного прогресу країни, належить одне із цільних місць і підтверджує необхідність її подальших розробок.

#### Література:

1. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки : Указ Президента України від 1 лютого 2012 року № 45/2012.
2. *Арджирис К.* Организационное научение / К. Арджирис. – М. : Инфра-М, 2004. – 563 с.
3. *Дафт Р.* Организации. Учебник для психологов и экономистов / Р. Дафт. – СПб. : Прайм-Евразнак, 2003. – 480 с.
4. К обществам знания: Всемирный доклад ЮНЕСКО. – Изд-во ЮНЕСКО, 2005. – 229 с.
5. *Козлов Н. И.* Теоретико-методологические основания изучения социализации и инкультурации в динамичном обществе : автореф. дисс. ... д.культурологии / Н. И. Козлов. – М., 2000. – 59 с.
6. *Коробов В. Б.* Социальные технологии в современном государственном управлении : Вопросы теории, методологии, практики : автореф. дисс. ... д.с.н. / В. Б. Коробов. – М., 2002. – 41 с.

7. Махлун Ф. Производство и распространение знаний в США : пер. с англ. И. И. Дюмулена, У. И. Козлова, М. З. Штернгарц ; вступ. Г. В. Полунина. – М. : Прогресс, 1966. – 426 с.

8. Ткач Ю. В. Техногенність як одна з ознак розвитку суспільства / Ю. В. Ткач // Українські культурні дослідження. Експериментальна web-сторінка науковців українського центру культурних досліджень. – Режим доступу : [http://www.culturalstudies.in.ua/seksia\\_s\\_s2\\_9.php](http://www.culturalstudies.in.ua/seksia_s_s2_9.php).

9. Тойнби А. Дж. Постижения истории / пер. с англ ; сост. А. П. Огурцов. – М. : Прогресс, 1991.

10. Туриянская М. М. Методологические подходы к реализации концепции персонального развития / М. М. Туриянская // Управління підприємствами в туристичній сфері. – 2010. – С. 117–123.

11. Швецов Д. Ф. Современные теории личности и их положения относительно личностного развития / Д. Ф. Швецов. – М. : Академия, 2000. – 356 с.

*Надійшла до редколегії 16.10.2012 р.*

УДК 352 : 336.76

*М. В. ГОНЧАРЕНКО*

### **НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗДІЙСНЕННЯ МІСЦЕВИХ ЗАПОЗИЧЕНЬ В УКРАЇНІ**

*Здійснено аналіз чинного нормативно-правового забезпечення функціонування системи місцевих запозичень в Україні та запропоновано шляхи його вдосконалення.*

**Ключові слова:** місцеві запозичення, облігації, заборгованість бюджету, кредитний рейтинг, забезпечення позик, гарантії.

*The paper analyzes the current legal support of functioning of the local borrowing system in Ukraine and suggests ways of its improving.*

**Key words:** local loans, bonds, budget debt, credit rating, providing loans, guarantees.

За умов нестачі фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування та нестабільності їхніх доходних джерел вагомим чинником стабілізації соціально-економічного розвитку територій має стати залучення додаткових грошових коштів через використання інституту комунального кредиту. Утім, аналіз практики місцевих запозичень в Україні свідчить фактично про невикористання цього інструменту. Так, за 2003 – 2010 рр. загальний обсяг місцевих запозичень наростаючим підсумком склав 3103,8 млн грн [4, с. 25], що можна порівняти із випуском місцевих позик одним муніципалітетом США за рік. Питома вага місцевих позик у ВВП дуже низька і коливається в межах 0,027 – 0,056 % (для порівняння: в Австрії – 2, 13 % , Нідерландах – 2,33, Швейцарії – 3,42, Туреччині – 5,53 %) [10, с. 58]. Серед причин

такого стану можна назвати складну фінансово-економічну ситуацію в країні, нерозвиненість фондового ринку, низьку ліквідність і привабливість муніципальних облігацій, недовіру українського населення до цінних паперів, що випускають органи влади тощо. Але однією з найсерйозніших перешкод успішному використанню позикових інструментів є недосконалість нормативно-правового забезпечення, що не дає реальних можливостей місцевим органам влади залучати позикові кошти для поліпшення місцевої інфраструктури та вирішення соціально-економічних проблем. З огляду на це, особливої актуальності набуває розробка законодавчої бази, яка встановлює чіткі і послідовні правила здійснення місцевих запозичень і надання місцевих гарантій та спрямована на створення ефективного і безпечного механізму фінансування органами місцевого самоврядування пріоритетних напрямків соціально-економічного розвитку територій.

Розвиток системи місцевих запозичень є предметом досліджень низки науковців, серед яких С. Дяченко [6], І. Луніна [8], І. Мазур [9], Л. Максимова [10], В. Падалка [11], А. Петриків [12], Л. Фокша [16] та ін. Однак нерозвиненість цього інституту в Україні вимагає проведення подальших досліджень. Особливої актуальності набуває розробка чинного законодавства, яке б забезпечило прозорий, стабільний і дієвий механізм здійснення місцевих запозичень як інструменту зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування.

Місцеві позики є незначним за обсягом джерелом доходів місцевих бюджетів і ризикованим з огляду на законодавчу неврегульованість питань їх забезпечення. У зв'язку з цим метою статті є аналіз чинної законодавчої бази, яка регламентує здійснення місцевих запозичень в Україні, та розробка пропозицій щодо її вдосконалення.

Повноваження органів місцевої влади зі здійснення запозичень регламентоване в законах України “Про місцеве самоврядування в Україні” [1], “Про цінні папери і фондову біржу” [2] та у Бюджетному кодексі України [5] (далі – БК України). Норми Закону про місцеве самоврядування та Бюджетного кодексу відносяться до всіх форм запозичень, а норми Закону про цінні папери і фондову біржу відносяться лише до запозичень, здійснених у формі цінних паперів – облігацій.

Відповідно до ст. 2 БК України, місцеві запозичення – це операції з отримання до бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету кредитів (позик) на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету.

У ст. 16 БК України закріплено право Верховної Ради Автономної республіки Крим та міських рад здійснювати внутрішні та зовнішні місцеві запозичення. Згідно зі ст. 74 БК, місцеві запозичення здійснюються з метою фінансування бюджету розвитку місцевих бюджетів та використовуються для створення, приросту чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування або об'єктів, які забезпечують виконання завдань Верховної Ради Автономної Республіки Крим та міських рад, спрямованих на задоволення інтересів населення Автономної Республіки Крим і територіальних громад міст.

Керівники відповідних місцевих фінансових органів, що за дорученням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, міської ради здійснюють місцеві

запозичення, зобов'язані погоджувати обсяг та умови цих запозичень з Міністерством фінансів України.

Міністерство фінансів України в результаті погодження за запитом керівників відповідних місцевих фінансових органів, що за дорученням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, міської ради мають намір здійснити місцеві запозичення, обсягу та умов таких місцевих запозичень, здійснює реєстрацію місцевих запозичень та місцевих гарантій. Усі договори про місцеві запозичення, договори, виконання зобов'язань, за якими забезпечено місцевими гарантіями, та договори про відшкодування витрат місцевого бюджету, а також зміни істотних умов таких договорів реєструються у Реєстрі місцевих запозичень та місцевих гарантій, який ведеться Міністерством фінансів України.

Постановою Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2011 р. № 110 затверджено новий порядок здійснення місцевих запозичень, у якому зазначено, що запозичення можуть здійснюватися у формі укладення договорів позики (кредитних договорів) з фінансовими установами та випуску облігацій місцевих позик [3].

Згідно із Законом України “Про цінні папери та фондовий ринок” від 23 лютого 2006 р., до облігацій місцевих позик належать облігації внутрішніх та зовнішніх місцевих позик [2]. Облігація – цінний папір, що посвідчує внесення його власником грошей, визначає відносини позики між власником облігації та емітентом, підтверджує зобов'язання емітента повернути власникові облігації її номінальну вартість у передбаченій умовами розміщення облігацій строк та виплатити доход за облігацією, якщо інше не передбачено умовами розміщення.

Порядок здійснення запозичень до місцевих бюджетів включає таку послідовність дій:

- 1) отримання в Міністерстві фінансів України висновку про відповідність проекту рішення про здійснення запозичення до вимог бюджетного законодавства;
- 2) прийняття Верховною Радою Автономної Республіки Крим або міською радою рішення про здійснення запозичення у формі випуску облігацій;
- 3) оформлення та затвердження інформації про випуск облігацій;
- 4) реєстрація випуску облігацій та інформації про їх випуск у центральному апараті Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку;
- 5) опублікування зареєстрованої інформації про випуск облігацій у повному обсязі в органах преси Верховної Ради України і Кабінету Міністрів України та офіційному виданні Державної комісії з цінних паперів і фондового ринку не менше, ніж за десять днів до початку розміщення облігацій;
- 6) виготовлення бланків сертифікатів облігацій (у разі випуску облігацій у документарній формі) або розміщення глобального сертифіката (у разі випуску облігацій у бездокументарній формі);
- 7) розміщення облігацій, здійснюване в термін, зазначений в інформації про випуск облігацій, на добровільних засадах, тобто без примушування до купівлі;
- 8) подання до Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку звіту про результати розміщення випуску облігацій не пізніше, ніж за десять днів після закінчення терміну розміщення випуску (серії) облігацій [3].

Особливостями нового порядку є те, що:

– разом з пакетом документів позичальник має подати до Міністерства фінансів України копію рішення про місцевий бюджет з дефіцитом виключно в частині бюджету розвитку. Це означає, що, по-перше, місто, яке хоче здійснювати запозичення, має спрямувати залишки коштів по загальному фонду на кінець попереднього року до бюджету розвитку, а не на потреби загального фонду; по-друге, ще до погодження здійснення запозичення всі показники, пов'язані з його здійсненням та використанням, мають бути затверджені у рішенні про бюджет, що буде стимулом до покращання планування;

– відсутня спрощена процедура погодження Мінфіном запозичень для міст, у яких обсяг місцевого боргу не перевищує 75 % надходжень бюджету розвитку, а запозичення не перевищують 25 % цих надходжень;

– відсутній перелік підстав для надання Мінфіном висновку про невідповідність проекту рішення вимогам, установленим бюджетним законодавством [Там же].

Рішенням Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 07.10.2003 р. № 414 затверджено Положення про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик [14]. Відповідного до нього, емітент має право на розміщення облігацій після реєстрації випуску облігацій в реєструвальному органі за умови отримання висновку Міністерства фінансів України про відповідність проекту рішення про здійснення запозичень вимогам, установленим бюджетним законодавством. Причому, сукупний обсяг запозичень до місцевого бюджету у формі розміщення (випуску) облігацій не може перевищувати обсягу дефіциту бюджету розвитку місцевого бюджету на відповідний рік.

Серед системних проблем фінансового забезпечення територіального розвитку слід відзначити низький рівень використання міськими радами можливостей зовнішніх запозичень, до яких відносяться кредити (позики) від іноземних держав, банків і міжнародних організацій. Слід зазначити, що згідно з БК України, їх здійснення можливо лише для міст з кількістю населення понад 300 тис. осіб. Утім порівняно з попередньою редакцією БК України 2001 р. розширилися можливості міських рад щодо залучення позик міжнародних фінансових організацій. Так, згідно із п. 3 ст. 16 місцеві зовнішні запозичення шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій можуть здійснювати всі міські ради [5].

За перше півріччя 2011 р. (до набуття чинності змін до БК України стосовно надання містам із чисельністю 300 тис. жителів права здійснювати запозичення до місцевих бюджетів) було зареєстровано 3 випуски облігацій місцевих позик на суму 400 млн грн, що складає 0,49 % у структурі всіх емісійних випусків цінних паперів. Для порівняння: у 2010 р. не було здійснено випусків, у 2009 р. було здійснено випусків суму 370 млн грн, у докризовому 2008 р. – на суму 974 млн грн. Загалом же, у період з 2005 р. по 2010 р. цінні папери міських рад були емітовані лише в 30 містах [15].

Здійснення запозичень дає можливість залучати додаткові кошти до місцевих бюджетів, проте надмірне їх залучення підвищує рівень заборгованості на місцевому рівні. В умовах економічної нестабільності надзвичайно актуальною є проблема

місцевого боргу, оскільки при наявності недосконалого законодавства та відсутності чіткої системи відповідальності органів місцевого самоврядування за формуванням та використанням доходної частини місцевих бюджетів, збільшення розмірів місцевого боргу може призвести до ряду негативних економічних наслідків.

У БК зазначено, що держава не несе відповідальності за борговими зобов'язаннями територіальних громад. Законодавчо закріплено, що видатки місцевого бюджету не можуть перевищувати 10 % видатків загального фонду місцевого бюджету протягом будь-якого бюджетного періоду, коли планується обслуговування місцевого боргу. Проте у БК України не зазначається обмеження розміру місцевого боргу та не враховано те, що видатки загального фонду бюджету одного міста можуть у декілька разів перевищувати такі видатки в бюджеті іншого міста.

З метою розширення умов та гарантій бюджетів міст стосовно здійснення зовнішніх запозичень О. Шевченко пропонує збільшити частки видатків загального фонду місцевого бюджету, що спрямовується на обслуговування боргу, шляхом внесення змін до БК України (стаття 74, п. 6) [15]. Утім, на нашу думку, це надто ризиковано, хіба що можна встановити можливості її збільшення для міст, які демонструють високі показники бюджетної забезпеченості.

Також, на нашу думку, цілком виправданою є заборона на здійснення нових місцевих запозичень протягом п'яти років у випадку, коли під час погашення місцевого боргу та платежів по його обслуговуванню, обумовлених договором між кредитором та позичальником, має місце порушення графіка погашення з вини позичальника (п. 7 ст. 74 БК України). Так, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідна міська рада позбавляються права здійснювати нові місцеві запозичення протягом п'яти наступних років у разі порушення ними графіка виконання боргових зобов'язань, що виникають внаслідок місцевого запозичення. Оскільки кошти місцевого бюджету є публічними коштами, вони витрачаються на фінансування публічних видатків, тому таке положення включене з метою попередження зловживань з боку місцевої ради – позичальника, з метою чіткого дотримання порядку здійснення запозичень і реалізації публічного інтересу.

Абсолютно виправданою при здійсненні місцевих запозичень є вимога щодо високого рівня кредитоспроможності міста, його здатності відповідати по кредитним зобов'язанням. В Україні існує законодавча вимога інформування потенційних інвесторів про ризики інвестування. Випуску облігацій місцевого займу в обов'язковому порядку передусє своєрідний аудит фінансового стану територій, визначення їхнього кредитного рейтингу, що є ключовим у мінімізації ризиків місцевих запозичень. Кредитний рейтинг – це універсальний інструмент для оцінки кредитоспроможності позичальника, надійності його боргових зобов'язань і встановлення плати за відповідний кредитний ризик. Він дає можливість заявити потенційним інвесторам і партнерам про свою кредитоспроможність, не розголошуючи при цьому конфіденційної інформації, і зробити відносини позичальника і інвестора максимально прозорими і ефективними [7].

Важливою проблемою є подальше формування й розвиток оціночно-інформаційної системи ринку облігаційних позик, визнаною формою якої є рейтингова оцінка місцевих цінних паперів. На даний момент на ринку місцевих запозичень України діє лише одна рейтингова компанія, що має відповідний експертний висновок Світового банку – “Кредит-Рейтинг”. Фактично, без рейтингового висновку цієї компанії місцевий орган влади не зможе погодити свої запозичення в Міністерстві фінансів.

Зрозуміло, що чим вищою буде рейтингова оцінка адміністративно-територіальної одиниці, тим під менші відсотки зможе вона залучити кошти і тим упевненіше почуватимуться власники облігацій місцевого займу, яким їхня власність не лише приносить відповідний дохід, але, як будь-які інші цінні папери, може вільно перепродаватися на фондовому ринку чи навіть бути об’єктом застави. Однак, тарифи у агентстві “Кредит-Рейтинг” є досить високими: 10000 дол. США – за присвоєння рейтингу та 7500 дол. США – за підтримку рейтингу впродовж року [7]. Оскільки плата за послуги такого роду є фіксованою і не лімітується законодавчо, це призводить до того, що лише великі міста можуть отримати оцінку своїх облігацій, а маленькі містечка опиняються в дуже складному становищі. Тому, перш за все, необхідно внести зміни в нормативне регулювання отримання місцевими радами рейтингового висновку, а також стимулювати розвиток інших вітчизняних оціночних агентств.

Останнім часом було здійснено окремі спроби вдосконалення нормативно-правової бази у сфері регулювання місцевих запозичень. Зокрема в 2006 р. було розроблено проект Закону України “Про місцеві запозичення та гарантії”, що являє собою єдиний комплексний нормативно-правовий акт, в якому чітко та послідовно врегульовано різні аспекти місцевих запозичень і гарантії, визначено основні поняття [13]. Однак певні положення даного законопроекту потребують вдосконалення. Зокрема, як зазначає А. Петриків, це стосується процедури погодження місцевих позик у Міністерстві фінансів, уведення пільг з оподаткування доходів від місцевих облігацій, прописання механізмів врегулювання дефолтів та дозволу випуску муніципальних позик групою міст з метою виконання спільних проектів для регіонального розвитку тощо [12].

Проведений аналіз дозволяє зробити висновок про те, законодавство України не дає ні вихідних характеристик цінних паперів місцевих органів влади як джерела фінансування програм соціально-економічного розвитку регіонів, ні чітких вимог щодо їх випуску та розміщення. Однак слід зазначити, що порівняно з попередніми етапами розвитку нормативно-правова база в галузі місцевих запозичень суттєво вдосконалена, але вона потребує певних змін і доповнень у напрямі регламентації випуску муніципальних облігацій, а також системи їх емісії; розробки питань забезпечення місцевих позик і механізму гарантій повернення коштів інвесторів.

З метою вдосконалення чинного нормативно-правового забезпечення здійснення місцевих запозичень пропонується законодавчо врегулювати такі питання:

– правове визнання і розвиток системи комунальних фінансово-кредитних установ;

– інституціоналізація ринку місцевих запозичень, становлення таких інститутів, як рейтингові агентства, інституційні інвестори (пенсійні фонди, страхові компанії та банки), зберігачі та реєстратори, а також урізноманітнення муніципальних цінних паперів;

– посилення державного контролю над здійсненням місцевих запозичень через забезпечення відповідального планування витрат, фінансованих позиками;

– запровадження обов'язкового супроводу місцевих позик деталізованими програмами використання запозичених коштів та планами погашення боргів, чітка регламентація процедури дефолту органів місцевого самоврядування;

– обов'язкова експертиза інвестиційних проектів;

– оптимізація чинної системи обмежень обсягу місцевих запозичень, встановивши ліміт щорічної величини сплати основної суми боргу на рівні 5–10% доходів загального фонду місцевого бюджету без урахування міжбюджетних трансфертів;

– передбачення можливості використання власних доходів місцевих бюджетів, насамперед доходів бюджету розвитку, як забезпечення муніципальних позик.

Напрямок подальших досліджень має стати вивчення досвіду органів місцевої влади щодо здійснення місцевих запозичень за кордоном та визначення можливостей його застосування в Україні з метою створення ефективного і безпечного механізму місцевих запозичень.

#### Література:

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. // ВВР України. – 1997. – № 24. – С. 170.

2. Про цінні папери та фондовий ринок : Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3480-IV // Голос України. – 2006. – № 69. – 14 квітня.

3. Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень : постанова Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2011 р. № 110 // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 33. – 22 лютого.

4. Аналітичний огляд ринку облігацій за 2010 р. – К. : НРА “Рюрік”, 2011. – Режим доступу : [http://rurik.com.ua/documents/research/bonds\\_review\\_2010.pdf](http://rurik.com.ua/documents/research/bonds_review_2010.pdf).

5. Бюджетний кодекс України від 8.07.2010 р. № 2456-VI // Голос України. – 2010. – № 143. – 4 квітня.

6. Дяченко С. Проблеми та перспективи функціонування українського ринку місцевих запозичень / С. Дяченко. – Режим доступу : [http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2012/03/blog-post\\_17.html](http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2012/03/blog-post_17.html).

7. Кредитное агентство “Кредит-рейтинг”. – 17.08.2009. – Режим доступу : <http://www.credit-rating.ua>.

8. Луніна І. Підвищення ефективності місцевих запозичень в Україні / І Луніна, Т. Вахненко // Економіст. – 2005. – № 10. – С. 38–41.

9. Мазур І. І. Особливості становлення ринку муніципальних паперів в Україні / І. І. Мазур // Стратегічні пріоритети. – 2010. – № 1. – С. 23–28.



10. Максимова Л. П. Місцеві запозичення як джерело фінансування перспективного розвитку регіонів / Л. П. Максимова, Н. М. Костіна // Наукові записки. – К. : ВД “КМ Академія”, 2008. –

Т. 81. – Економічні науки. – С. 57–61.

11. Падалка В. М. Становлення та розвиток ринку місцевих запозичень в Україні : автореф. дис. ... к.е.н. : спец. 08.04.01 “Фінанси, грошовий обіг та кредит” / В. М. Падалка. – К., 2005. – 20 с.

12. Петриків А. В. Розвиток системи місцевих запозичень в Україні : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.04 “Місцеве самоврядування” / А. М. Петриків. – К., 2011. – 20 с.

13. Про місцеві запозичення і місцеві гарантії : проект Закону України від 08.06.04. – Режим доступу : [www.minfin.gov.ua](http://www.minfin.gov.ua).

14. Про затвердження Положення про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик : Рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 7.10.2003 р. № 43 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 44. – С. 245.

15. Шевченко О. В. Зміни бюджетно-податкового регулювання регіонального розвитку: перші підсумки / О. В. Шевченко // Аналітичні записки щодо проблем та подій суспільного розвитку, НІСД. – 2011. – Листопад. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/647>.

16. Фокша Л. В. Зовнішні запозичення місцевих органів влади / Л. В. Фокша. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/vkhnusv/2009\\_46/46/25.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnusv/2009_46/46/25.pdf).

*Надійшла до редколегії 02.04.2013 р.*

УДК 334.353.1

*М. В. КАРМІНСЬКА-БСЛОБРОВА*

## **ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТОК ПРОВІДНИХ КЛАСТЕРІВ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ НА ПРИКЛАДІ ХАРКІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ**

*Досліджено необхідність кластерного підходу як ефективного інструменту реалізації цілей соціально-економічного розвитку регіону (на прикладі Харківської обл.).*

**Ключові слова:** кластер, кластерний підхід, держава, промислова група, конкурентоздатність, регіон, інноваційна діяльність, інвестиційна діяльність.

*This work investigated the need for a cluster approach as an effective instrument for the implementation of social and economic development of the region (for example, the Kharkiv region).*

**Key words:** cluster, the cluster approach, an industry group, competitiveness, region, innovation, investment, government.

Кластерні об'єднання на сьогодні є однією з найефективніших форм організації інноваційних процесів, форм регіонального розвитку, за якої на ринку конкурують уже не окремі підприємства, а цілі комплекси, які скорочують свої витрати, завдяки спільній технологічній кооперації компаній. Об'єднання у кластери формують особливий економічний простір з метою розширення сфери вільної торгівлі, вільного переміщення капіталу та людських ресурсів, а отже, виконують функції структуроутворюючих елементів глобальної системи.

Економіка, що формується на основі кластерів, – це модель конкурентоздатної та інвестиційно привабливої економіки, що забезпечує високий рівень та якість життя населення. Кластери потрібні, тому що процеси інновації вимагають ресурсів і компетенцій, які перебувають часто за межами окремо взятої компанії. Кластери – це сполучення конкуренції та співробітництва, “колективна ефективність”, “гнучка спеціалізація”, використання ефектів масштабу, полони зростання, кластери – частина більш широкої концепції конкурентоздатності. Кластерні механізми або локальні мережі територіально-виробничі системи є джерелами та факторами економічного зростання територій.

Термін “кластер” як особливе і самостійне явище в економіці з'явився при дослідженні процесів виникнення географічно локалізованих груп компаній і об'єднань у певних видах економічної діяльності. Уперше на це явище звернув увагу Альфред Маршал, який, розглядаючи особливості промислових регіонів, відзначив тенденцію до концентрації спеціалізованих компаній в таких регіонах [4]. Але автором кластерного підходу в економіці вважають М. Портера, який у теорії національної та місцевої конкурентоспроможності визначив, що найбільш конкурентоспроможні транснаціональні компанії не розташовані безсистемно в різних країнах, а мають тенденцію концентруватися в одній країні, а в деяких випадках – в одному регіоні країни [3]. Цей процес зумовлений тим, що одна або декілька фірм, конкурентоспроможних на світових ринках, розповсюджують свій позитивний вплив на близьке оточення: постачальників, споживачів, конкурентів. А успіхи оточення, у свою чергу, впливають на подальше зростання конкурентоспроможності певної компанії. Пізніше М. Портер дає широковідоме визначення кластера: “Кластер, або промислова група – це група близьких, географічно взаємозалежних компаній і пов'язаних з ними організацій, які спільно діють у певному виді бізнесу, характеризуються спільністю напрямків діяльності й взаємодоповнюють один одного” [Там же, с. 258].

Концепція кластерів має різні значення в різних країнах і в різних дослідників. Її використовують у різноманітних бізнес-структурах: національній, регіональній, міжрегіональній, прикордонній, промислових або виробничих та інноваційних системах, з різноманітними цілями: підвищення конкурентоспроможності малих і середніх підприємств, проведення додаткових колективних досліджень, структурних змін у промисловості, запровадженні систем управління навколишнім середовищем та ін.

Дослідження кластерів здійснювалося багатьма вченими, такими як Л. Барклей і М. Генрі, Е. Скорсон, С. Соколенко, В. Федоренко, М. Войнаренко,

С. Чевганова та ін. С. Соколенко вважає, що кластери створюють унікальну підставу для розвитку інноваційної діяльності, підвищення продуктивності та рентабельності сектору малих і середніх підприємств. Кластери – істинне дитя глобалізації, підвищення ролі регіонів, створюють основу для притоку іноземних інвестицій, навчання широкого кола підприємців й міцного розвитку малого і середнього підприємництва, підвищення гнучкості та мобільності компаній, створення широкого спектру мережевих структур. Кластери одночасно виступають і як форум, в рамках якого ведеться діалог між діловими, урядовими, науковими колами про шляхи розвитку конкурентних переваг в межах міста, провінції, штату, країни й навіть на наднаціональному рівні [5, с. 21].

Розглянувши основні підходи щодо визначення кластера, можна зазначити, що кластер є групою взаємопов'язаних і взаємодіючих між собою підприємств і організацій, метою яких є досягнення певного соціально-економічного ефекту, що реалізують конкурентні переваги території, на якій вони функціонують; це об'єднання провідних виробників, постачальників, економічної інфраструктури і органів державної і місцевої влади.

Мета статті – розкрити роль кластерів, які підлягають формуванню і розвитку, а також визначити необхідність кластерного підходу як ефективного інструменту для реалізації цілей соціально-економічного розвитку регіону на прикладі Харківської обл.

Кластерний підхід використовується: при аналізі конкурентоздатності держави, регіону, галузі; як основа політики економічного розвитку; при розробці програм регіонального розвитку; як основа стимулювання інноваційної діяльності; як “магніт” для залучення інвестування; як основа взаємодії великого і малого бізнесу. Основна мета кластера – підвищити внутрішню та міжнародну конкурентоздатність його членів за рахунок комерційного і некомерційного співробітництва, наукових досліджень та інновацій, освіти, навчання і заходів політики підтримки.

Однак, щоб проводити дослідження кластерів і робити висновки для економічної політики, існує потреба в більш точній концептуалізації того, що являють собою кластери та пов'язані з ними явища.

З англійської мови термін “cluster” перекладається як гроно, букет, щітка, або як група, скупчення, зосередження (наприклад, людей, предметів), або як бджолиний рій, буквально – “зростати разом”. Кластер – це також, крім всього іншого, і математичний термін, що позначає фізично близьке розташування логічно пов'язаних об'єктів у межах однієї області. Подібне значення вкладається і в економічний зміст (визначення, поняття) цього слова.

Кластери – це сконцентровані за географічною ознакою групи взаємозалежних компаній, спеціалізованих постачальників, постачальників послуг, фірм у споріднених галузях, а також пов'язаних з їх діяльністю організацій (наприклад, університетів, агентств по стандартизації, торговельних об'єднань) у певних галузях, що конкурують, але при цьому ведуть спільну роботу.

Кластерний підхід до формування економіки є одним із найбільш ефективних для підвищення конкурентоспроможності розвитку території.

Для адміністрації регіонів кластери, по-перше, найбільш сучасний, зручний інструмент у промисловій політиці; по-друге, це гарний майданчик для взаємовідносин з бізнесом; по-третє, на регіональні адміністрації покладено великий обсяг завдань, для вирішення яких потрібні додаткові кошти, час і знання. Кластерний підхід дає ефективний інструмент для досягнення основних цілей: підвищення прибутковості регіону та забезпечення зайнятості населення. Дані твердження підтверджуються успішним досвідом у ряді країн [1].

Кластерний підхід до аналізу регіональних економічних процесів передбачає, що кожна конкретна галузь не може розглядатися окремо від інших, а повинна системно вивчатися всередині комплексу взаємопов'язаних секторів. Становлення базової галузі слугує поштовхом до розвитку галузей-постачальників і галузей споживачів, а також сегментів послуг, утворюючи кластер економічної ефективності, який і повинен бути об'єктом аналізу.

За галузевою спрямованістю в Харківській обл. ідентифіковано за масштабністю дев'ять основних кластерних структур, які мають потенціал до розвитку: видобуток газу й нафти та їх переробка; виробництво, переробка сільськогосподарської продукції та випуск продуктів харчування; легка промисловість; будівництво та випуск будівельних матеріалів; високотехнологічні виробництва; науково-освітній кластер; охорони здоров'я; житлово-комунального господарства; транспортно-торговельно-логістичний (табл. 1).

Наведені вище кластери різняться за моделлю розвитку та відмінні за ознаками. Так, до випереджаючого розвитку віднесено такі кластери: виробництво, переробка сільськогосподарської продукції та випуск продуктів харчування; високотехнологічні виробництва; науково-освітній; охорони здоров'я, до підтримуючого розвитку: видобуток газу, нафти та їх переробка; легка промисловість; будівництво та випуск будівельних матеріалів; транспортно-торговельно-логістичний. До наздоганяючого розвитку належить кластер житлово-комунального господарства. За масштабністю провідні кластери Харківської обл. поділяються на національні (видобуток газу, нафти та їх переробка; високотехнологічні виробництва; науково-освітній); регіональні (виробництво й переробка сільськогосподарської продукції та випуск продуктів харчування; легка промисловість; будівництво та випуск будівельних матеріалів; охорони здоров'я; житлово-комунального господарства); трансграничний (транспортно-торговельно-логістичний). Провідні кластери Харківської обл. поділяються і за ринками збуту продукції та послуг: на внутрішній ринок (видобуток газу, нафти та їх переробка; будівництво та випуск будівельних матеріалів; охорони здоров'я; житлово-комунального господарства); на зовнішній і внутрішній ринки (виробництво й переробка сільськогосподарської продукції та випуск продуктів харчування; легка промисловість; високотехнологічні виробництва; науково-освітній; транспортно-торговельно-логістичний) [2].

За моделлю побудови та функціонування провідні кластери Харківської обл. поділяються таким чином: пострадянський (видобуток газу, нафти та їх переробка); італійський (виробництво та переробка сільськогосподарської

## Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

продукції; легка промисловість; будівництво та випуск будівельних матеріалів; транспортно-торговельно-логістичний); японський (високотехнологічні виробництва; науково-освітній); індійсько-китайський (охорони здоров'я).

Розвиток провідних кластерів регіону потребує розробки та реалізації відповідних проектів різної масштабності (табл. 2) [2].

Таблиця 1

Перелік і характеристика провідних кластерів,  
які підлягають формуванню та розвитку в Харківській області [2]

Кластер	Характеристика кластера			
	Модель розвитку	Масштабність	Спрямованість на ринки збуту	Модель побудови та функціонування
Видобуток газу й нафти та їх переробка	Підтримуючого розвитку	Національний	На внутрішній ринок	Пост-радянська
Виробництво й переробка сільськогосподарської продукції та випуск продуктів харчування	Випереджаючого розвитку	Регіональний	На зовнішній і внутрішній ринки	Італійська
Легка промисловість	Підтримуючого розвитку	Регіональний	На зовнішній і внутрішній ринки	Італійська
Будівництво та випуск будівельних матеріалів	Підтримуючого розвитку	Регіональний	На внутрішній Ринок	Італійська
Високотехнологічні виробництва	Випереджаючого розвитку	Національний	На зовнішній і внутрішній ринки	Японська
Науково-освітній	Випереджаючого розвитку	Національний	На зовнішній і внутрішній ринки	Японська
Охорони здоров'я	Випереджаючого розвитку	Регіональний	На внутрішній Ринок	Індійсько-китайська
Житло-комунального господарства	Наздогоняючого розвитку	Регіональний	На внутрішній Ринок	Індійсько-китайська
Транспортно-торгівельно-логістичний кластер	Підтримуючого розвитку	Трансграничний	На зовнішній і внутрішній ринки	Італійська

Таблиця 2

Національні та регіональні проекти,  
які забезпечать розвиток провідних кластерів Харківської області [2]

Кластер	Масштабність	Проект	Масштабність
Видобуток газу й нафти та їх переробка	Національний	Альтернативне паливо	Національний
Виробництво й переробка сільськогосподарської продукції та випуск продуктів харчування	Регіональний	Село майбутнього	Національний
		Депресивні території	
Легка промисловість	Регіональний	Місто моди	Регіональний
Будівництво та випуск будівельних матеріалів	Регіональний	Доступне житло	Регіональний
Високотехнологічні виробництва	Національний	Україно-російський технопарк Технополіс у м. Харкові	Національний
Науково-освітній			
Охорони здоров'я	Регіональний	Здоров'я регіону	Національний
Житло-комунального господарства	Регіональний	Комфортне та енергозберігаюче житло	Регіональний
Транспортно-торгівельно-логістичний кластер	Трансграничний	«Брама Україна – Росія»	Національний

Проекти, які спрямовані на розвиток провідних кластерів Харківської обл., за своєю масштабністю повинні відповідати або перевищувати масштабність самих кластерів. Тільки в цьому разі можна забезпечити їх ефективний розвиток.

На сьогодні застосування кластерного підходу в регіоні є необхідною умовою для відродження вітчизняного виробництва, підвищення ефективності інноваційного розвитку регіонів, досягнення високого рівня економічного розвитку та конкурентоспроможності. Кінцева мета – зайняття окремого регіону гідного місця у глобальній системі економічного та політичного розвитку країни. Саме для країни, особливо в умовах всезростаючої глобалізації та конкуренції, питання скорішого створення та сприяння ефективному розвитку кластерних об'єднань набувають особливої актуальності та мають безумовну перспективу, особливо в умовах змін, що відбуваються у світовій економіці, в якій на перший план виходить володіння якісно новим видом ресурсів, а саме інформацією, інноваціями та інтелектом.

В останнє десятиріччя кластери та регіональна політика, що заснована на них, слугують найбільш успішним інструментом економічного розвитку регіонів у західних країнах. Кластерні ініціативи, що підтримують форми кооперації між підприємствами, державним сектором та інституціями (університетами, дослідницькими центрами), є рушійними силами економічного зростання та зростання зайнятості в багатьох регіонах світу. Для України, яка тільки починає будувати свою регіональну політику, представляється особливо актуальним вивчення регіональної політики розвинених країн, заснованої на кластерному підході у світлі орієнтації на європейську інтеграцію.

На сьогодні головна роль держави та її органів влади в розвитку кластерів полягає в розробці механізмів стимулювання різноманітної кооперації в Харківській обл.: між підприємствами, науковими та освітніми установами з метою встановлення довготривалого партнерства. Кластерний підхід дозволяє реалізувати найбільш важливі взаємозв'язки в технологіях, інформації, в споживчих запитах, які характерні для цілого комплексу фірм і галузей. Ці взаємозв'язки впливають визначальним чином на спрямованість і темпи інновацій, а також на конкурентоздатність кінцевої продукції.

У багатьох країнах кластерний аналіз став активно використовуватися при формуванні і здійсненні національної промислової політики. Кластерний підхід дозволяє підвищити ефективність взаємодії приватного сектора, держави, торгових асоціацій, дослідницьких і освітніх установ в інноваційному процесі.

Завдання держави – це створення оптимального соціально-економічного середовища для реалізації потенціалу людини.

Перспективами подальших досліджень у цьому напрямі буде аналіз формування та підвищення ефективності функціонування кластерів за допомогою державного регулювання політики кластеризації економіки України в умовах глобалізації та посилення кризових явищ у національній економіці на всіх її рівнях.

Література:

1. Егоров О. И. Зарубежный опыт региональной науки, региональной политики и территориального развития / И. О. Егоров, О. А. Чигаркина // Регион: экономика и социология. – 2006. – № 1. – С. 74–78.
2. Основи сталого розвитку Харківської області до 2020 року. – Режим доступу : <http://kharkivoda.gov.ua/images/users/Strategiya.pdf>.
3. Портер М. Конкуренція / М. Портер. – М. : ВД “Вільямс”, 2005. – 608 с.
4. Развитие кластеров: сущность, актуальные подходы, зарубежный опыт / авт.-сост. С. Ф. Пятинкин, Т. П. Быкова. – Минск : Тесей, 2008. – 72 с.
5. Соколенко С. І. Кластери в глобальній економіці / С. І. Соколенко. – Наукове видання. – К. : Логос, 2004. – 848 с.

*Надійшла до редколегії 18.01.2013 р.*

УДК 352

*В. С. КОЛТУН*

## **УПРАВЛІННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНИМИ ПРОЦЕСАМИ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*Проаналізовано основні вектори управління організаційними процесами в системі місцевого самоврядування із застосуванням підходів адаптивного менеджменту. Розроблено генетичний алгоритм як складову процесу управління.*

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, система, управління, організаційні процеси.

*The analysis of basic vectors organizational process management in local government using adaptive management approaches has been done. A genetic algorithm as part organizational management is worked out.*

**Key words:** local governments, system, management, organizational process.

У Щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році” зазначається: “Важливим пріоритетним напрямом реформування політичної системи має стати організація такої системи місцевого самоврядування, яка максимально забезпечить задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності” [12]. У Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні визначено таке: “Існуюча в Україні система місцевого самоврядування сьогодні не відповідає очікуванням та потребам суспільства” [5]. Тому вкрай актуальною є розробка нових і вдосконалення існуючих методологічних підходів, спрямованих

на приведення системи місцевого самоврядування до необхідного стану, тобто – обґрунтування підходів до управління організаційними процесами.

До проблематики управління організаційними процесами в системі місцевого самоврядування зверталися відомі вітчизняні вчені [3; 6; 8; 10; 13]. Серед найвідоміших робіт у сфері ентропії, еволюції, антиентропії, варто вказати праці С. Девіса, С. Дорогунцова, В. Луначека, О. Мезенцева, В. Млодецького, І. Снегирьова, І. Юхновського [1; 2; 7; 9; 11; 14; 15]. У них наведено ґрунтовне бачення явищ ентропії та негентропії (антиентропії) із застосуванням потужного фізико-математичного апарату. Однак питання застосування антиентропійних інструментів в організаційних процесах в органах публічного управління місцевого рівня, зокрема – органах місцевого самоврядування не досліджувались. Тому сучасний стан теорії і практики місцевого самоврядування зумовили вибір напряду даного дослідження.

Мета статті – обґрунтувати підходи до управління організаційними процесами в системі місцевого самоврядування (далі – МС) із використанням антиентропійних інструментів.

Основною проблемою, яка потребує розв’язання, у Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні визначено таке: “Функціонування місцевого самоврядування в більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримки сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади” [5]. Наведена характеристика сучасного стану системи місцевого самоврядування в Україні вимагає негайного вирішення проблем. Тому вбачається актуальною розробка методологічного комплексу, який характеризувався би цілісністю та, включаючи класичні постулати, що забезпечують його верифікацію, містив би інноваційні підходи. Вірогідним видається пошук вказаного методологічного підходу в суміжних науках.

В. Млодецьким визначено умови, “які характеризують якість управління як міру зменшення накопиченої у системі ентропії” [11]. “Ентропія управлінська – ... поняття, що описує основні принципи і закономірності поведінки, функціонування й розвитку систем управління та характеризує ступінь їх відповідності наявним цільовим установкам (відхилення від еталонного стану). ... проявляється в зниженні рівня функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування, невиннованому збільшенні чисельності державних службовців і структурних підрозділів, наявності дублювання в їх роботі та ін.” [7, с.105]. Як бачимо, наведена вище характеристика стану місцевого самоврядування цілком підпадає під сучасне визначення ентропії. Тому вбачається актуальним обґрунтування методів управління організаційними процесами в системі МС в антиентропійному аспекті.

Дослідження управління організаційними процесами в системі МС здійснено в контексті забезпечення когерентної дисипативної активності (С. Дорогунцов та О. Ральчук пишуть: “Когерентна дисипативна (розсіяна, розподілена) активність визначає життя як таке” [2, с. 6]). З цією метою в основу побудови вказаної



методології покладено парадигму “адаптивного менеджменту”, який, ґрунтуючись на синтезі еволюційного та інформаційного підходів, спрямований на забезпечення життєздатності організації в швидкозмінному середовищі. У результаті проведених досліджень було встановлено, що ряд підходів адаптивного менеджменту, вдосконалених з урахуванням специфіки органів публічного управління, можуть бути використані для управління організаційними процесами.

У монографії О. Ігнатенко констатується визначальна роль організаційної структури ОМС для забезпечення адміністрування [3]. Критерієм ефективності певної організаційної структури для системи МС населеного пункту (регіону) виступає, на нашу думку, здатність забезпечувати виконання власних повноважень за рахунок внутрішніх для території ресурсів, згодом – виступати регіоном-донором. З цією метою варто використовувати нову парадигму управління, яка полягає у “створенні системи поглядів менеджменту, зосередженого не на інжинірингу і ефективності, а на еволюції і адаптивності” [1, с. 139]. Поділяючи точку зору дослідників, уточнимо, що ефективність менеджменту не перестає бути важливою як ціллю, так і характеристикою необхідного типу управління. Однак, зважаючи на постійне прискорення всіх процесів і сторін управління (розвиток суб’єкта та об’єкта управління, комплексу їх середовищ тощо), вважається за доцільне використовувати принцип випередження. Тому для забезпечення ефективності діяльності ОМС варто зосереджувати увагу на динамічних характеристиках системи – процесах, причому в першу чергу – організаційних процесах як таких, що вибудовують внутрішню архітектуру діяльності ОМС.

До вказаних організаційних процесів відноситься самоорганізація. У сучасних джерелах зазначається: “принцип самоорганізації означає, що лідери можуть впливати на результати діяльності компанії, ... змінюючи або самі правила, або обставини, в яких дані правила працюють” [Там же, с. 145]. Сутність самоорганізації в даному контексті пов’язана з “перенесенням уваги з функцій і процесів на створення взаємопов’язаних можливостей” [Там же, с. 156]. Вимога поєднувати управління зі збереженням за особою простору для вільних рішень і, відповідно, добровільною відповідальністю, призводить до необхідності запровадження чіткої регламентації дій, процедур тощо. Таким чином, уникаються прямі впливи на працівника, а регулюванню (і змінам у регулюванні у т.ч.) підлягають лише вимоги до організації його діяльності. У встановлених керівництвом межах виконавець вільно приймає рішення. Відповідальність у такому випадку поділяється між суб’єктом управління, що встановив правила, процедури тощо, і суб’єктом управління, який діяв у вказаних межах або їх порушив.

Основними проявами самоорганізації в системі МС можна вважати: 1) на рівні територіальної громади – процеси реалізації форм прямої (безпосередньої) демократії; 2) у середовищі, суміжному з місцевими радами базового рівня – створення і функціонування органів самоорганізації населення; 3) на рівні місцевих рад – процеси організації їх діяльності, зафіксовані у регламентах, положеннях про постійні та тимчасові контрольні комісії (табл. 1).

Формування суміжних можливостей в системі місцевого самоврядування

№ з/п	Елемент системи МС	Прояв самоорганізації	Форма (вид) нормативного закріплення на місцевому рівні	Утворені суміжні можливості
1	Територіальна громада	Реалізація форм прямої (безпосередньої) демократії	1. Статут ТГ (за наявності). 2. Окремі положення про місцеві ініціативи.	1. Забезпечення взаємодії населення з ОМС (МОВВ) в процесах соціально-економічного розвитку території. 2. Більш повна реалізація права на МС, передбачена у Ст.5 Конституції України. 3. Вищення питань місцевого значення. 4. Формування і підсилення соціального потенціалу (капіталу) ТГ, що може використовуватись в умовах не повного матеріально-фінансового забезпечення повноважень (як власних, так і самоврядних)
2	Органи самоорганізації населення	Утворення, функціонування ОСНів	1. Статут ТГ (за наявності). 2. Програми відповідних місцевих рад. 3. Рішення місцевих рад. 4. Положення про ОСН	1. Забезпечення взаємодії населення з ОМС (МОВВ) в процесах соціально-економічного розвитку території. 2. Здатність трансформувати вкладені ОМС нематеріальні ресурси у матеріальні (наприклад, [4]). 3. Формування і підсилення соціального потенціалу (капіталу) ТГ. 4. Самостійне вирішення питань місцевого значення. 5. Більш повна реалізація права на МС
3	Місцеві ради	Процеси організації діяльності	1. Статут ТГ (за наявності, може містити відповідні норми). 2. Регламент місцевої ради. 3. Положення про постійні комісії та тимчасові контрольні комісії	1. Забезпечення більш ефективної взаємодії з МОВВ та населенням (напр., при організації надання адміністративних послуг). 2. Забезпечення демократизації управління (наприклад, при розробці положення про Тимчасову Президію). 3. Реалізація багатовекторної взаємодії між ОМС, що утворює синергетичний ефект в управлінні (напр., при регламентації спільних засідань постійних комісій кількох місцевих рад)

“У теорії складних систем є поняття “суміжних можливостей”, потенційних можливостей, які виникають у міру послідовного розвитку ситуації” [Там же, с. 13]. С. Дорогунцов і О. Ральчук пишуть: “блок законів синергетики виявляється в аспектах атракторної рівноваги (існування для кожного моменту часу припустимого набору можливих станів системи або особливих траєкторій “дивного руху”) і немарковських процесів (певної залежності станів системи у наступні моменти часу від її станів у попередні моменти) [2, с. 8]. На основі вищенаведеного, постає задача розглянути організаційні процеси в системі МС у контексті механізмів управління “суміжними можливостями” та немарковськими процесами (табл.).

Таким чином, у контексті місцевого самоврядування принцип самоорганізації доцільно використовувати при побудові та управлінні організаційними процесами та структурами; враховувати цей принцип при розробці документів, що регламентують процедури з метою управління “суміжними можливостями”. У такому випадку процеси, що протікають у встановлених межах, відбуватимуться більш послідовно і будуть повніше забезпечувати реалізацію державної політики.

Основним нематеріальним і досі не використовуваним ресурсом для управління організаційними процесами в контексті адаптивного менеджменту може слугувати рекомбінація, сутність якої полягає в “поєднанні ідей, виражених у певному коді” [1, с. 63]. Рекомбінація виступає, з одного боку, джерелом та ресурсом розвитку, з іншого – породжує мережі, які, у свою чергу, створюють додатковий ефект. Основна відмінність “рекомбінації” від випадкових мутацій – спрямований характер, який мають спроби утворення нових можливостей розвитку через розширення мереж. Реалізацією такого теоретичного підходу в сучасній Україні можна вважати різноманітні конкурси “кращих практик”.

У контексті аналізу управління організаційними процесами в системі МС варто доповнити існуючі положення, що регулюють конкурси “кращих практик”, такими аспектами: передбачити можливості “обміну” між всіма елементами системи МС. Так, практика, яка є усталеною для місцевих рад регіонального рівня, може виявитися вдалим інструментом для організації діяльності ради базового рівня; традиційні механізми управління ОСНів частково можуть бути застосовані для місцевих рад тощо. Крім того, видається вірогідною можливість адаптації деяких принципів організації управління МОБВ для системи ОМС, передбачивши також можливість зворотної трансляції.

Таким чином, з метою більш ефективного застосування потенціалу рекомбінації вбачається доцільним проведення конкурсів “кращих практик” не тільки серед ОМС певного рівня, а розширити коло їх учасників до всіх елементів системи МС (включаючи сільських, селищних, міських голів; ОСНи) та МОБВ, передбачивши на законодавчому рівні можливість трансляції певних елементів з однієї гілки публічного управління до іншої. Ключовою є вимога обов’язкового повідомлення колегам/організаціям – іншим ОМС або МОБВ – про успішні інновації в управлінні. Реалізувати її видається можливим шляхом утворення єдиного інформаційного порталу на базі Державного фонду сприяння розвитку місцевого самоврядування, залучення провідних асоціацій органів місцевого самоврядування. Обов’язковою вимогою для забезпечення результативності даного порталу є залучення фахівців-аналітиків, які мають забезпечувати якісний науковий супровід поданих розрізнених даних, шляхом узагальнення; відбору тих із них, які мають відносно універсальний характер; формулювання пропозицій щодо поширення і запровадження в законодавчу практику держави. Такий підхід до організації функціонування порталу відповідає принципу адаптивного менеджменту “утворювати, пов’язувати, розвивати”, за якого “еволюція як така є вбудованою не тільки в продукцію” даної організації, “але і в її стратегію і менеджмент” [1, с. 255].

Витлумачена в такому контексті “колективна еволюція” ОМС і МОБВ реалізовуватиметься, вірогідно, такими шляхами: через певну конкуренцію в реалізації повноважень (при впровадженні конкурсної системи їх розподілу, за якої виконавець гарантовано отримує кошти на їх виконання, довівши перед тим через спеціальну процедуру свою спроможність); через співпрацю у виконанні тих повноважень, які доцільно реалізовувати спільними зусиллями; через запровадження спільних інновацій в управлінській діяльності.

Складовим елементом адаптивного менеджменту, який варто застосовувати в управлінні організаційними процесами в органах місцевого самоврядування, є генетичний алгоритм. “Функція генетичного алгоритму полягає у заміні менш успішних правил на нові” [1, с. 132]. У межах розглядуваної проблематики управління організаційними процесами в системі ОМС, генетичний алгоритм може бути прописаний в регламентах місцевих рад, статутах територіальних громад, стратегічних планах розвитку територій. Він має містити такі кроки/складові: 1) характеристику ситуації ентропії (з детальним описом її джерел, що є внутрішніми для системи МС); 2) опис дій системи (організації), які призвели до кризової фази ентропії; 3) зміст правил системи (організації), на основі яких були вчинені вказані дії; 4) нові правила для системи (організації) з обґрунтуванням доцільності їх вибору; 5) прогнозна оцінка їх наслідків. Вбачається доречним визначити в регламентах місцевих рад періодичність аналізу організації діяльності органу місцевого самоврядування з точки зору вчасності застосування генетичного алгоритму.

Запропонований вище генетичний алгоритм, відповідно до змісту адаптивного управління організаційними процесами, передбачає акцентування уваги на рухомій стороні системи. Нею, як відомо, виступають динамічні зв’язки, а не стала організаційна структура. Тому варто переносити в кризово-ентропійних ситуаціях управлінські впливи з традиційних для реінжинірингу форм (структури) на зв’язки між елементами. Принагідно слід наголосити, що такий підхід корелюється з вимогами сучасних стандартів систем управління якістю серії ISO 9000.

На основі здійсненого аналізу вбачається доцільним, у контексті розвитку вітчизняного законодавчого поля місцевого самоврядування, доповнити Закон України “Про асоціації органів місцевого самоврядування” положеннями щодо функцій у сфері визначення і розповсюдження передових методів управління. Виходячи із глобалізаційних процесів, зазначимо таке: “Фактором глобалізації є усвідомлення необхідності розумних витрат запасів енергії шляхом розподілу команд на ті, що діють усередині держав, і на команди більш загального характеру, які спрацьовують в об’єднаннях держав. Бо серед рішень чи команд, що мають виконуватися, скажімо, в окремій державі, є такі, котрі стосуються її самої, і такі, які вигідно уніфікувати з іншими країнами” [15, с. 12]. У наведеному контексті видається можливим проаналізувати організацію діяльності наддержавних асоціацій органів місцевого самоврядування з точки зору управління антиентропійними процесами, що і становить коло подальших перспективних досліджень.

Таким чином, до запропонованих у даному дослідженні інструментів управління організаційними процесами в системі МС відносяться такі:

- 1) підтримка самоорганізації в системах МС всіх рівнів з метою управління “суміжними можливостями”;
- 2) використання розробленого у дослідженні генетичного алгоритму;
- 3) застосування принципу рекомбінації, шляхом проведення конкурсів “кращих практик” серед всіх елементів системи МС та МОБВ, передбачивши на законодавчому рівні можливість трансляції певних елементів управління організаційними процесами з однієї гілки публічного управління до іншої.

Варто наголосити, що наведені інструменти мають використовуватись комплексно, забезпечуючи синергетичний ефект в адаптивному управлінні організаційними процесами в місцевому самоврядуванні.

З урахуванням вищевикладеного матеріалу можна зробити висновок, що уперше на основі концепції адаптивного менеджменту розроблено комплекс інструментів управління організаційними процесами в системі місцевого самоврядування для забезпечення когерентної дисипативної активності; обґрунтовано підходи до формування “суміжних можливостей” в системі місцевого самоврядування на основі самоорганізації, розроблено генетичний алгоритм як складову антиентропійного управління, доведено необхідність перенесення управлінських впливів в ентропійних станах з організаційних форм (структури) на динамічні зв’язки між елементами, сформульовано специфіку “колективної еволюції” ОМС і МОБВ.

Перспективи подальших досліджень пов’язані з поглибленням вивчення процесів і форм антиентропійного управління в системах органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади.

#### Література:

1. Девіс С. Живая организация / С. Девіс, К. Мейер ; пер. с англ. – М. : “Добрая книга”, 2007. – 368 с.
2. Дорогунцов С. Реалії цивілізаційного розвитку / С. Дорогунцов, О. Ральчук // Вісник НАН України. – 2006. – № 3. – С. 3–20.
3. Ігнатенко О. С. Основи адміністрування в місцевому самоврядуванні в Україні : монографія / О. С. Ігнатенко, Р. М. Плющ. – Херсон : Вид-во ВАТ “Херсон. міська друк.”, 2005. – 84 с.
4. Колтун В. С. Емерджентність системи місцевого самоврядування міста / В. Колтун // Збірник наукових праць НАДУ. – К. : Вид-во НАДУ. – 2010. – Вип. 2. – С. 149–157.
5. Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. – Режим доступу : <http://minregion.gov.ua>.
6. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : монографія / В. С. Куйбіда. – К. : МАУП, 2004. – 432 с.
7. Лунячек В. Е. Ентропія управлінська / В. Е. Лунячек // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. При Президентові України; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. –
- Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : О. П. Сурмін (співгол.), П. І. Надолішній (співгол.) та ін. – 2011. – С. 104–105.
8. Мамонова В. В. Мережева організація території у глобалізованій економіці: роль органів управління / В. В. Мамонова // Університетські наукові записки = University Scientific Notes : Часоп. Хмельниць. ун-ту упр. та права. – 2012. – № 2. – С. 89–94.
9. Мезенцев О. М. Моделювання критичних та кризових явищ на валютному ринку : автореф. дис. ... к.е.н. : спец. 08.00.11 / О. М. Мезенцев. – К., 2011. – 20 с.

10. Механізми підвищення ефективності діяльності органів державного управління на регіональному рівні : монографія / за заг. ред. Г. І. Мостового ; авт. кол. : Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов, А. О. Дегтяр (кер. авт. кол.) та ін. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2004. – 208 с.

11. Млодецький В. Р. Організаційно-технологічна та управлінська надійність функціональної системи будівельної організації : автореф. дис. ... д.т.н. : спец. 05.23.08 / В. Р. Млодецький ; Придніпр. держ. акад. буд-ва та архітект. – Дніпропетр., 2005. – 39 с.

12. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : щоріч. послання Президента України до Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/docs/posl.pdf>.

13. Регіонально-адміністративний менеджмент : навч. посіб. / О. Ю. Амосов, В. В. Мамонова, Ю. О. Куц [та ін.] ; за заг. ред. В. В. Мамонової. – Х. : ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2010. – 188 с.

14. Снегірьов І. О. Роль еволюційно-синергетичної парадигми в осмисленні соціуму : автореф. дис. ... к.філос.н. : спец. 09.00.09 / І. О. Снегірьов ; Ін-т філос. ім. Г. С. Сковороди НАН України. – К., 2004. – 16 с.

15. Юхновський І. Р. Базові принципи вдосконалення українського суспільства. Закономірності буття у контексті стаціонарної термодинаміки / І. Р. Юхновський // Вісн. НАН України. – 2006. – № 1. – С. 3–13.

*Надійшла до редколегії 01.02.2013 р.*

УДК 351.711: 352.07

*В. В. НАКОНЕЧНИЙ*

### **СТРАТЕГІЧНЕ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ МІСТА: СУЧАСНІ ПІДХОДИ**

*Розглянуто сучасні підходи щодо стратегічного управління містом, типи раціональності, модель процесу управління в соціальних системах.*

**Ключові слова:** місто, стратегічне управління містом, модерністський підхід, конструктивістський раціоналізм в управлінні містом.

*This article reviews new approaches to strategic management of the city, the types of rationality model of governance in social systems.*

**Key words:** city, strategic management of the city, the modernist approach, constructivist rationalism in managing the city.

Управління, стратегічне зокрема, є одним із основних елементів державного регулювання розвитку суспільства, його адміністративно-територіальних

утворень. На сьогодні стратегічне управління в Україні лише починає застосовуватися в практичній діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Тому існує багато невирішених теоретико-методологічних, правових, організаційних питань і практичних проблем використання методів стратегічного управління. Особливо ця проблема актуалізується при стратегічному управлінні розвитку міст де органи місцевого самоврядування повинні приймати як найактивнішу участь. З огляду на це піднята й розкрита автором проблематика є досить актуальною.

Проблематика місцевого самоврядування, самоврядності територіальної громади на рівні міста, управління містом є предметом дослідження багатьох науковців різних галузей науки.

Надбання щодо теоретичного узагальнення напрямів розвитку місцевого самоврядування накопичені в працях зарубіжних науковців А. Брауна, Б. Веллмана, І. Видріна, М. Даймонда, Д. Дорфман, О. Кутафіна, Д. Макміллана, Е. Мейсона, Ю. Панейка, В. Фадєєва, Ю. Філіппова Дж. Хіллері, Д. Чевіса та ін. Вітчизняна наука державного управління плідно працює над теоретичними розробками в даній царині, серед представників якої слід виділити В. Авер'янова, В. Бабаєва, В. Бакуменка, О. Бойко-Бойчука, В. Вакуленка, І. Дробота, В. Дорофійенка, В. Куйбіду, Ю. Куца, В. Мамонову, Т. Пахомову, С. Саханенка, С. Серьогіна, Ю. Шарова та ін. Але узагальнення сучасних підходів щодо стратегічного управління містом ще не знайшли свого всебічного наукового обґрунтування.

Мета статті полягає в узагальненні сучасних теоретичних підходів щодо стратегічного управління розвитком міста.

В оцінках суспільства, людської діяльності, політико-правових відмінностей сучасності Ф. Гайек виділяв дві пріоритетні точки зору, що сформувалися в рамках філософських шкіл, що відносили себе до раціоналізму. Ці погляди відрізняються кардинальним чином, оцінюючи по-різному модель людської діяльності [6, с. 8].

Перший тип раціональності Ф. Гайек означив як “конструктивістський раціоналізм”. У контексті цієї теорії, яку певним чином взяла на озброєння ідеологія соціалізму, вважається, що людські інституції створені “зверху” завдяки всемогутності розуму людини. Тобто задум розуму (планування) наразі є первинним. На думку Ф. Гайєка, конструктивістський раціоналізм – помилкова концепція, оскільки неможливе продумати наперед всі перипетії буття індивіда. Людські інституції не могли бути створеними заздалегідь із наперед визначеною метою, оскільки випадковості завжди корегують навіть бездоганий план.

Другий тип раціональності – “еволюційний раціоналізм” – більш притаманний для ідеології лібералізму. У контексті цієї теорії вважається, що той порядок у суспільстві, який спостерігається сьогодні, виникав поступово за допомогою механізмів спонтанності. Упорядкованість суспільства не була наслідком певних чітко спланованих дій, вона постала як наслідок „процесу, в якому практики, котрі спершу сприймалися з іншою метою або навіть чисто випадково, зберігалися, оскільки забезпечували превалювання групи, в якій вони з'являлися, над іншими” [Там же, с. 10].

Аналогічні підходи можна виявити в розумінні ролі та вигляду сучасних міст [9]. Так, у контексті такого напрямку розвитку міст як модернізм (домінував до 80-х рр. ХХ ст.) вважалося, що ресурси слід використовувати якомога раціональніше. Відповідно, у плануванні міста варто акцентувати увагу на функціональності та простоті споруд. Цей підхід, як бачимо, корелює з конструктивістським раціоналізмом.

Звичайно, модерністський підхід до містобудування сприяв значному покращенню житлових умов багатьох людей. Утім, міста стали втрачати власну самобутність, оскільки забудови характеризувалися однотипністю та монотонністю. Це детермінувало спад відчуття локального патріотизму, коли людина гордиться місцем свого проживання.

Постмодерністський підхід до містобудування, який приходить сьогодні на зміну модернізму, сприяючи різноплановій забудові міського простору, націлений на посилення патріотизму [3]. Цей підхід корелює здебільшого з еволюційним раціоналізмом.

Разом із тим, конструктивістський раціоналізм був пріоритетним тривалий час, особливо стосовно оцінки суспільно-політичного буття, взаємодії держави та суспільства тощо. У результаті, випадкові дії суб'єктів політики презентувалися в якості довільних людських рішень, або звичайних емоцій, або ж актів волі. Утім, вони не оцінювалися як певні необхідні умови наявних фактів, що створюють поле упорядкованості окремої суспільної сфери, сприяючи їй безконфліктному існуванню.

Таким чином, виявлення спонтанних механізмів, що забезпечують існування певного типу порядку, який, не будучи ніким запланований, виникає внаслідок розрізнених дій індивідів у окремій суспільній сфері, можливе в контексті теорії еволюційного раціоналізму.

Згідно з концепцією Дж. Брайсона, органи державної влади та різноманітні державні інституції в останні роки функціонують у середовищі, яке характеризується зростаючою нестабільністю. Це пов'язано зі встановленням більш тісних зв'язків між окремими елементами середовища, що детермінує непередбачувані результати при виникненні певних (інколи навіть незначних) змін у диспозиції цих елементів. Така ситуація може призвести до хаосу в окремих соціальних групах, сприяючи резонансу небезпечних тенденцій на рівні усього суспільства, що перед державними інституціями ставить на порядок денний необхідність вирішення цієї проблеми. Від інституцій держави слід очікувати потрійну реакцію: а) вони повинні мислити стратегічно; б) державні інституції повинні формувати ефективні стратегії задля адаптації до нових умов; в) стратегії необхідно чітко обґрунтувати з метою їхнього подальшого затвердження і впровадження [5, с. 7].

При формуванні різноманітних стратегій на різних рівнях соціального управління сьогодні доволі часто використовуються концепти “науково обґрунтоване управління” та “випереджаюче управління”. Під науково обґрунтованим управлінням насамперед мається на увазі аналітична аргументація управлінських рішень, дій тощо. Зміст концепту “випереджаюче управління” полягає в аналізі проблематики управління у прогнозно-аналітичному контексті та з точки зору його орієнтованості на розвиток [2, с. 7].



## Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

В. Бакуменко запропонував модель процесу управління в соціальних системах (рис. 1).

Точкою відліку у процесі управління в соціальних системах є зміна умов функціонування об'єкта управління, що вимагає прийняття нового управлінського рішення. У цьому контексті (згідно з концепцією Г. Саймона) можна виділити такі етапи процесу управління: виявлення проблеми та її діагностування; визначення базових критеріїв та обмежень стосовно проблемної ситуації; розробка альтернативних сценаріїв; оцінювання запропонованих альтернатив; вибір найбільш оптимальної стратегії, яка в цілому задовольняє цілі управління.

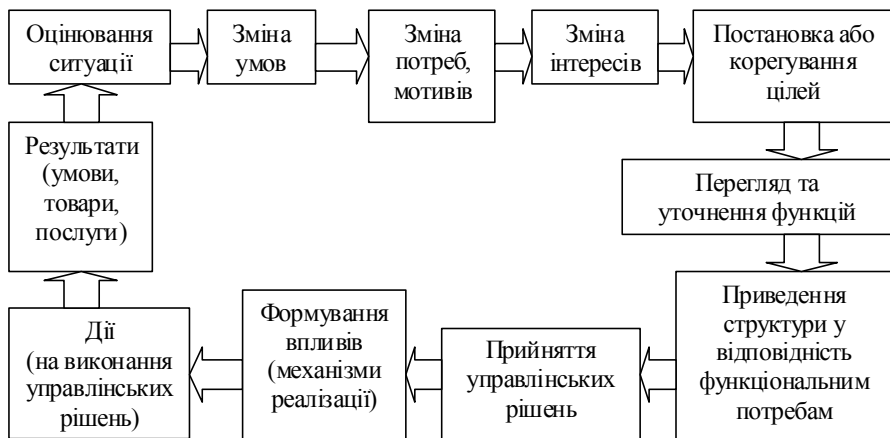


Рис. 1. Модель процесу управління в соціальних системах [2, с. 8]

На етапі виявлення проблеми та її діагностування необхідно здійснити оцінку нової ситуації для об'єкта управління як зсередини, так і ззовні. Слід зважати на той факт, що зміна умов детермінує зміну потреб і мотивів об'єкта управління. Наприклад, поява нових транспортних розв'язок у місті потребує нових підходів до проблеми організації громадського транспорту тощо. Зрештою, з'являються нові завдання управління, що спричиняє перегляд інтересів об'єкта управління.

Отже, у процесі управління в соціальних системах можна окреслити певний методологічний ланцюг: цілі → функції → структури. Зазначимо лише, що цей процес характеризується циклічністю, оскільки в сучасну динамічну епоху доволі часто спостерігається зміна нових умов в управлінській сфері.

На думку О. Бойко-Бойчука, сутність управлінської пари “ДЕРЖАВА ↔ МІСТО” у широкому значенні має розкриватися через єдність трьох компонентів [4, с. 22]:

- люди (кадри, персонал, апарат, службовці, посадовці та ін.);
- організації (органи влади і управління, структури управління тощо);
- механізми управління (способи, засоби, методи).

Як зазначає з приводу проблематики управління містом О. Ісип, управління в загальному вигляді – це цілеспрямований вплив на групи людей з метою організації та координації їхніх зусиль задля досягнення відповідних результатів [8, с. 263]. Методи управління виступають у ролі певних способів впливу на соціальні групи, якими в контексті нашого дослідження є населення міст, трудові колективи, органи самоорганізації та ін.

Вплив, здійснюваний за допомогою стратегічного управління, покликаний спричинити відповідні зміни у свідомості як суб'єктів управління, так і мешканців, які сприятимуть соціально-економічному та суспільно-політичному розвитку відповідних територіальних громад (рис. 2).

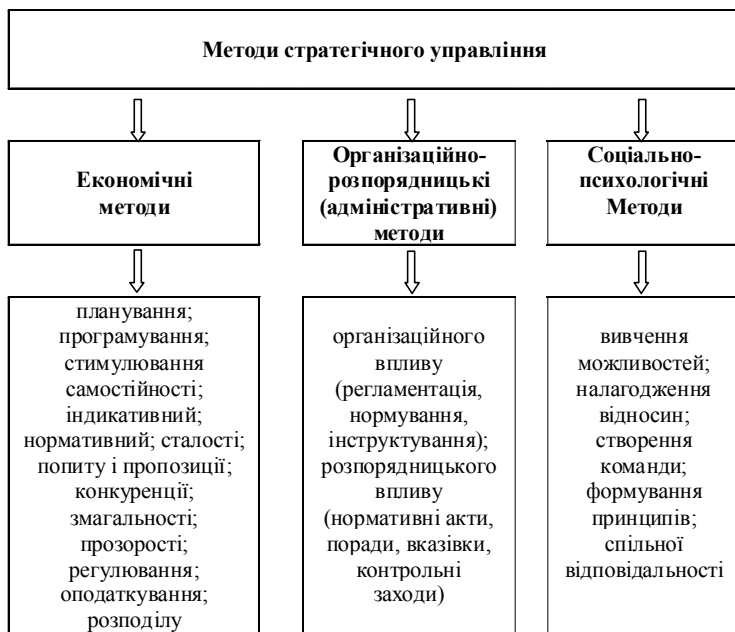


Рис. 2. Методи стратегічного управління [8, с. 263]

Стратегію Ю. Шаров розглядає як опорне поняття й основний результат стратегічного планування, засіб концептуалізації та програмування майбутньої діяльності, що на основі визначення пріоритетів дає корисну основу для розподілу обмежених ресурсів [10, с. 591]. Стратегія ж управління, на його думку, означає зосередженість на передбаченні, плануванні й впровадженні необхідних та найістотніших у всьому комплексі змін [11, с. 589].

Щодо малих міст набувають важливості три етапи у побудові моделі їхнього стратегічного розвитку: 1) створення відповідної документації (планів, програм, стратегій); 2) втілення їх у життя; 3) моніторинг результатів впровадження.

Тобто у стратегічному управлінні розвитком територіальних громад можна виокремити три складових: стратегічне планування, скоординоване управління та об'єктивне і демократичне оцінювання результатів проведеної роботи (рис. 3).

Аналізуючи категорію управління, Л. Бакалова вважає структурно-функціональну типологію міст ефективним інструментом управління розвитком міста. Такий підхід вимагає здійснити визначення типів міст за критерієм їхнього розміщення, оскільки вони відрізняються за стратегічними напрямками перспективного розвитку. По-перше, згідно з таким підходом можна виділити тип малих міст, що розташовані у приміських зонах значних (великих) міст. Для малих міст можна виділити такі напрями розвитку: ефективне розширення мережі комунальних підприємств; розширення спектрів виробництв, пов'язаних з великим містом, яке у даному разі є центром системи розселення; розвиток малого перспективного підприємництва [1, с. 189]. По-друге, можна виділити тип малих міст, що є центрами районної системи розселення за межами приміської зони значних (великих) міст. Задля розвитку таких малих міст стратегічним напрямом може бути розвиток функції регіонального центру, що полягає в наданні різноманітних соціальних послуг (наприклад, торговельних, культурних, медичних, побутових, комунальних, управлінських, консультаційних, навчальних тощо). І по-третє, можна виділити міста прикордонних регіонів, в яких формуються нові функції, що є специфічними для прикордоння.

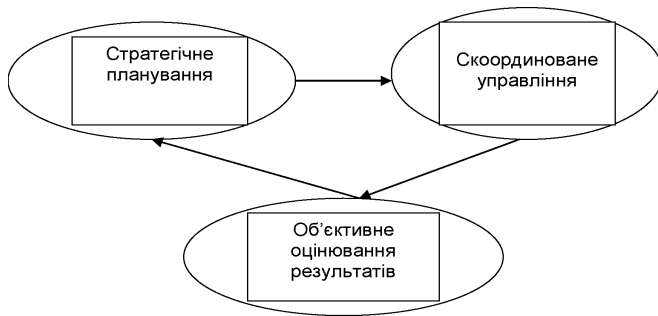


Рис. 3. Компоненти стратегічного управління розвитком територіальних громад [8, с. 264]

Постановка цілей і завдань організації та підтримання ряду взаємовідносин між нею та оточенням входить у проблемне поле стратегічного управління, яке поєднує стратегічне планування, реалізацію стратегії та стратегічний контроль. Опорою стратегічного управління є людський потенціал, що вимагає гнучкого реагування та вчасного проведення змін. На думку О. Гричонкової, “стратегічне управління можна визначити як зведення у стратегії діяльності до спільного знаменника трьох основних понять: 1) мети розвитку, 2) наявних ресурсів; 3) політики поведінки” [7, с. 199].

В окресленому контексті для стратегічного управління розвитком міста слід здійснити виявлення бажаного рівня суспільного розвитку, визначення об'єктивної оцінки ресурсних можливостей громади (при співвіднесенні їх із зовнішнім середовищем); аналіз способів досягнення бажаного стану при існуючих можливостях. Також варто використовувати четвертий аспект, завдяки якому система стратегічного управління здатна стати найгнучкішим методом управління: постійний контроль за відповідністю прогнозованих і дійсних результатів.

Подальші дослідження будуть корисними в напрямку узагальнення та вироблення класифікації методологічних стратегій в управлінні містом.

Література:

1. *Бакалова Л.* Структурно-функціональна типологія міст як ефективний інструмент управління розвитком міста / Л. Бакалова // Управління сучасним містом. – 2007. – № 1 – 12 (25 – 28). – С. 182–192.

2. *Бакуменко В. Д.* До питання методологічного обґрунтування процесу управління в соціальних системах / В. Д. Бакуменко // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія “Управління”. – К. : ВПЦ Академії муніцип. управл., 2010. – Вип. 1/2010. – С. 7–11.

3. *Батракова С.* Язык архитектуры постмодернизма и конец великой утопии / С. Батракова // Борьба тенденций в современном западном искусстве. – М. : Наука, 1986. – С. 150–181 ; *Лефевр А.* Идеи для концепции нового урбанизма / А. Лефевр ; [пер. с фр. С. Эфирова] // Социологическое обозрение. – 2002. – Т. 2. – № 3. – С. 19–26.

4. *Бойко-Бойчук О. В.* Модель державного управління розвитком міста: суб'єкт-просторова інтерпретація / О. В. Бойко-Бойчук // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія “Управління”. – К. : ВПЦ Академії муніципального управління, 2010. – Вип. 2/2010. – 440 с.

5. *Брайсон Дж.* Стратегічне планування для державних та неприбуткових організацій / Дж. Брайсон ; [пер. з англ. А. Кам'янець]. – Львів : Літопис, 2004. – 352 с.

6. *Гайек Ф. А.* Право, законодавство і свобода. Нове визначення ліберальних принципів справедливості і політичної економії / Фрідріх Август фон Гайек ; [пер. з англ. В.І: В. Дмитрук]. – К. : Аквілон-Прес, 2000. – Т. I – III. – 448 с.

7. *Гричонкова О.* Стратегічне управління як наукова категорія та інструмент розвитку міста / О. Гричонкова // Управління сучасним містом. – 2007. – № 1. – 12 (25 – 28). – С. 197–202.

8. *Ісип О.* Методологічні підходи до стратегічного розвитку малих міст / О. Ісип // Управління сучасним містом. – 2006. – № 3 – 4 / 7 – 12 (23– 24). – С. 261–268.

9. Модерністський і постмодерністський підходи до розуміння ролі і вигляду сучасних міст. – Режим доступу : <http://books.br.com.ua/38388>.

10. *Шаров Ю. П.* Стратегія / Ю. П. Шаров // Енциклопедія державного управління : у 8 т. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – 692 с. –

Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співгол.), П. І. Надолішній (співгол.) та ін. – 2011. – С. 591–592.

11. Шаров Ю. П. Стратегія / Ю. П. Шаров // Енциклопедія державного управління : у 8 т. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – 692 с. –

Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співгол.), П. І. Надолішній (співгол.) та ін. – 2011. – С. 589–591.

*Надійшла до редколегії 09.01.2013 р.*

УДК 342.25

*Н. Ф. СЕЛЮТІНА*

## **РІВНІ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ ТА НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ**

*Зацентовано увагу на необхідності активної, дієвої взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з населенням; розглянуто різні підходи до визначення рівнів цієї взаємодії; виявлено рівень, до якого можна віднести сучасні українські відносини між місцевою владою та населенням, яке мешкає на певній території.*

**Ключові слова:** взаємодія органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування та населення, рівні взаємодії місцевої влади та населення.

*In the article the importance of active, powerful interaction of bodies of executive power and local government with the population are emphasized; different approaches to defining of the levels of this interaction are underlined; the level which relates to modern Ukrainian relations between local authorities and population representatives.*

**Key words:** interaction of bodies of executive power and local government and population, levels of interactions of local government and population.

Проблеми та перспективи практичної взаємодії держави та громадянського суспільства стали в кінці двадцятого століття особливо актуальними для країн Східної Європи та країн, які стали незалежними після розпаду СРСР, для яких особливо гостро спостерігається відсутність на пострадянському просторі традиції громадянського суспільства (сутнісний зміст якого історично сформувався на американському та західноєвропейському ґрунті), що помітно гальмує процес демократизації в цих суспільствах.

Держава та громадянське суспільство тісно пов'язані, проте громадянське суспільство не запроваджується законом, воно виникає, формується спонтанно в суспільній історії мірою суверенізації життя особистостей і громад. Держава ж певним чином регламентує діяльність інституцій громадянського суспільства, підтримуючи їхній розвиток або гальмуючи його. Громадянське суспільство неможливе без

демократичної держави, вільного ринку і, найголовніше, без культурно-духовної потреби та готовності до його виникнення та ефективного функціонування.

Для всіх східноєвропейських, і не тільки, країн постає проблема створення таких форм, механізмів, інституцій, за яких громадянське суспільство ефективно працюватиме на їхній території, що має свою самобутню історію, культуру, своє певним чином влаштоване суспільство. Для країн СНД є ще одна істотна особливість: весь цей процес відбувається паралельно із іншим не менш складним – розбудовою державності. Обидва процеси є сучасними та принципово взаємозалежними. Важливо, щоб вони протікали збалансовано і Україна не похитнулася ані в бік жорсткого етатизму, ані тотальної аномії [3]. Тому дослідження взаємодії органів місцевої влади та населення в Україні є вкрай актуальним й необхідним для подальшого розвитку країни.

Сучасні теорії взаємодії органів державної влади та представників громадянського суспільства наведено в роботах Е. Арато, Х. Арендт, Джин Л. Коена, Е. Гідденса, А. Турена, Ю. Хабермаса, А. Едвардса.

Проблемам формування партнерських відносин у системі місцевого самоврядування присвячено чимало праць вітчизняних і зарубіжних учених. Значний доробок у дослідження даної проблематики внесли: В. Борденюк, В. Вакулєнко, З. Варналій, В. Куйбіда, В. Мамонова, М. Пухтинський, О. Бабінова, О. Бойко-Бойчук, П. Павленчик, В. Князєв та ін.

Теорія громадянського суспільства досліджується у працях С. Абакумова, М. Анохіна, К. Гаджієва, З. Голенковой, В. Жукова, З. Зотовой, В. Комаровського, Б. Краснова, Т. Карадже, К. Магомедова, К. Холодковського.

Метою даної статті є узагальнення підходів до визначення рівнів взаємодії органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування та населення, виявлення рівня, до якого можна віднести сучасні відносини між місцевою владою та населенням, яке мешкає на певній території.

Усвідомлення громадянами своєї ролі, зростання їх активності та пошук шляхів забезпечення ефективного управління в нових соціокультурних умовах зумовили становлення поняття “демократії співучасті” (або демократії участі чи „партисипативної” демократії). Демократія участі – це одна з форм демократії, яка передбачає, зокрема, активну участь населення у процесах державного управління та діяльності органів місцевого самоврядування. Демократія участі передбачає налагодження взаємодії органів влади з населенням, удосконалення інформування громадян про стан справ та активізацію широкої участі громадян під час прийняття рішень на всіх рівнях. На такий рівень взаємодії із органами влади українське населення ще не вийшло, хоча останнім часом співпраця державного, громадського та комерційного секторів почала виходити на якісно новий рівень і стала проявлятися у формі соціального партнерства.

Українські дослідники та громадські діячі все більше приділяють уваги взаємодії держави та громадськості в контексті розвитку міжсекторальної співпраці на всіх рівнях. Адже демократичне суспільство базує свій добробут і розвиток на трьох елементах: вільноринковій економіці; демократично обраній

публічній владі; добровільних громадянських інституціях, до яких входять передусім громадські організації, органи самоорганізації населення (ОСН), громадські ради, різноманітні асоціації та інші об'єднання громадян.

Сьогодні є потреба ефективного об'єднання зусиль і запровадження нових механізмів залучення населення до процесу створення стратегії розвитку держави, оскільки саме відсутність громадської участі та контролю за процесом вироблення політики є однією з нагальних проблем українського суспільства, що, у свою чергу, породжує недовіру до органів державної влади й органів місцевого самоврядування та їх рішень. Хоча в багатьох регіонах України спостерігається поява різних форм добровільних об'єднань громадян, але, на жаль, утворення значної частини або санкціоновано місцевою владою, а значить, робота цих об'єднань повністю їй підпорядкована, або має короткостроковий характер через утворення під вирішення конкретних проблем за кошти певних грантів без перспективи подальшої роботи, тобто “організації-грантоїди”.

Отже, для реалізації соціального партнерства необхідне залучення населення, яке забезпечить відкритість процесу прийняття рішень і можливість для громадян висловити свої думки та вплинути на результати, додасть легітимності прийнятим рішенням та позитивно вплине на розвиток громадянської свідомості. Тому розглянемо різні підходи до визначення форм участі громадськості у процесі прийняття рішень.

І. Шеррі Арнстейн запропонувала типологію восьми рівнів участі громадян в управлінні громадою (таблиця) [6, с. 179–180]. Кожний рівень позначає свій ступінь корисності і реальної можливості участі населення в діяльності влади. Перший визначає найбільш слабкий вплив населення на хід прийняття рішень – “маніпуляція”, у той час як найбільш високий – “громадський контроль” – це реальна влада населення і реальний контроль. Авторка зазначає, що існують типи та форми участі громадськості, які мають суто декларативний характер, використовуючи їх, влада тільки формально показує свою зацікавленість у взаємодії з населенням, у залученні його до процесу прийняття рішень.

Таблиця

Рівні участі громадян у в процесі прийняття владних рішень за Шеррі Арнстейн

	<i>Рівні участі громадян</i>	
8	Громадський контроль	Рівні громадської влади
7	Делеговані повноваження	
6	Партнерство	Рівні зворотного зв'язку
5	Заспокоєння	
4	Консультації	
3	Поінформування	Неучасть
2	Терапія	
1	Маніпуляція	

Шеррі Арнстейн розглядала участь громадськості у США за восьми рівнями.

1. Маніпуляція та 2. Терапія. Обидва методи не передбачають активної участі громадян. Мета – “вилікувати” або навчити учасників. Пропонований план вважають оптимальним, а результат участі – підтримка громадськості. 3. Поінформування. Найважливіший крок для легітимної участі. Досить часто наголос ставиться на односторонньому потоці інформації. Відсутність каналу для зворотного зв'язку. 4. Консультація. Іншим можливим кроком, що включає опитування громадської думки, є громадські збори та консультації. Все ж Арнстейн вважає, що це лише ритуал “прикрашання вітрин” 5. Заспокоєння. Це дозволяє громадянам давати консультації або планувати на невизначений період, однак представники влади залишають за собою право оцінювати легітимність та реалістичність порад. 6. Партнерство. Влада перерозподіляється шляхом переговорів між громадянами та представниками влади. Планування та процес прийняття рішень відбуваються спільно (через спільні комітети). 7. Делеговані повноваження. Це підхід, що вимагає активної участі громадян, за якої вони мають більшість місць в комітетах і делеговані громадою для прийняття рішень. Громадськість має владу вимагати звіт з виконання програм. 8. Контроль з боку громадськості. Громадяни контролюють процес планування, розробки політики та керівництва програмою розвитку.

Різні рівні участі можна застосовувати в різних умовах. Основним питанням є, яких заходів слід вжити, щоб ініціювати та керувати процесом участі або партнерства.

2. Девід Вілкокс пропонує розглядати п'ять рівнів контролю учасників, який постійно зростає [3]. 1. Інформація. Найменше, що можна зробити, – це інформувати людей про плани. 2. Консультація. Визначити проблеми, запропонувати альтернативні шляхи вирішення та прислухатися до зворотної реакції. 3. Спільне прийняття рішень. Заохочувати інших ділитися ідеями та альтернативними варіантами та спільно приймати рішення щодо наступних дій. 4. Спільні дії. Групи з різними інтересами не лише спільно вирішують, що для них краще, але й налагоджують партнерські стосунки для спільних дій. 5. Підтримка незалежних дій громадськості. Ви допомагаєте іншим зробити, що вони хочуть, можливо, з допомогою грантів, порад та підтримки, яку надає власник ресурсів.

Таким чином, “Нижчі рівні” участі зберігають контроль спільно з ініціатором, але призводять до менших зобов'язань з боку інших. Партнерство функціонує на рівнях “спільних рішень” та “спільних дій”. Інформація має ключове значення для участі, але сама по собі не є основою участі.

3. Одним з найпоширеніших і широко вживаних сьогодні є підхід, сформульований Організацією з економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), згідно з яким виділяють три основні рівні налагодження взаємодії влади з громадськістю: інформування, консультування та активна участь [1].

1. Інформування – однібочний процес – надання інформації громадськості в цілому або зацікавленим групам чи організаціям, що представляють інтереси тих, на кого відповідна політика потенційно впливає. 2. Консультування у процесі вироблення та реалізації політики, під час прийняття рішень на всіх рівнях влади – має асиметричний характер, адже по суті є отриманням інформації від громадськості (визначеної



аудиторії) щодо заздалегідь визначених владою питань. 3. Залучення громадськості – активна участь громадян та їх об'єднань чи організацій за їх ініціативою у формуванні публічної політики, а також в її реалізації та оцінці. Саме цей тип взаємодії є принципово двостороннім, відкриває шлях реального партнерства.

4. Експерти ДОО ВГО “Комітет виборців України” в своєму дослідженні обрали такі рівні взаємодії влади і громадськості: Поінформування, Комунікація, Консультування, Залучення (участь), Партнерство [4, с. 8–10].

5. Деякі сучасні науковці визначають 5 основних типів взаємодії влади з громадськістю: інформування; консультування; партнерство; делегування; контроль [5, с. 97–100].

Для їх здійснення використовуються різноманітні форми. Так, наприклад, при інформуванні проводяться прес-конференції, видаються буклети, прес-релізи тощо. Для консультування використовуються громадські слухання, відкриті бюджетні слухання, проводяться опитування громадської думки, створюються громадські ради та дорадчі комітети. Партнерство, як правило, здійснюється через укладання контрактів на спільне створення та надання послуг. При делегуванні частка владних повноважень у прийнятті рішень і здійсненні й впровадженні політики передається громадськості. Через використання цих форм і досягається громадський контроль.

Треба зазначити, що на різних рівнях взаємодії влади і населення використовуються різні форми цієї взаємодії. Тому звернемо увагу на найважливіші з них: брифінги є короткими презентаціями для обраних офіційних представників і/або засобів масової інформації, аби вони були інформовані про хід виконання конкретного робочого плану; виставки або використання наглядної інформації в людних громадських місцях є одним із засобів інформування громадськості про дії уряду, а також засобом заохочення людей до співпраці; газетні статті можуть бути розповіддю про особу, проект або діяльність в цілому; поштові повідомлення використовуються для інформування і просвічування громадян з широкого кола питань – від змін у послугах до результатів виборів та ін.; прес-конференції, як правило, проводяться щоб оголосити про найважливішу подію або ініціативу, це можливість привернути увагу засобів масової інформації; бюджетні документи можуть допомогти громадянам одержати необхідні відомості про програми, послуги і стратегію органу влади; громадські слухання проводяться органами публічної влади не тільки для того, щоб поінформувати населення про свою діяльність, про хід виконання проектів та програм, а й почути від нього побажання, поради або з'ясувати чи задоволена громадськістю діяльністю влади по тим чи іншим питанням; бюджетні слухання включають у себе передусім звітування влади про хід виконання бюджету, про основні напрями розподілу коштів та їх використання; громадські дорадчі комітети надають для влади конкретні та видимі методи реалізації зобов'язання влади перед громадськістю бути прозорою та повністю демократичною, можуть допомогти знизити напруження та деполітизувати процес управління; опитування громадської думки поділяється на: опитування експертів; опитування клієнтів (споживачів послуг); опитування

широкого загалу населення та ін.; громадська експертиза здійснюється, як правило, представниками громадських рухів та об'єднань, вона може бути двох видів: законопроект чи програма; громадсько-професійна експертиза відрізняється від вищезазначеної тільки тим, що здійснюється вона не тільки представниками населення, а й науковцями та фахівцями з тих питань, що містяться у зазначених документах [2]. Вона є більш ефективною ніж попередня.

Вищезазначені форми взаємодії влади з громадськістю вже використовуються в Україні, але не в усіх містах і не завжди і до того ж потребують вдосконалення. Процес залучення населення має базуватись на таких основних принципах: прозорість; відкритість; гнучкість; підзвітність; урахування інтересів громадян.

Вітчизняний і західний досвід взаємодії місцевої влади з населенням та його об'єднаннями демонструє наявність суттєвої допомоги органам влади у організації та функціонуванні дієвого зворотного зв'язку, у експертній підтримці при розробці місцевих стратегій, програм тощо; у можливості заручитися підтримкою для виконання певних рішень, реалізації певних програм; у виконанні дій у соціальній сфері в межах делегованих владою повноважень; у розробці інноваційних ідей та їх реалізації неурядовими організаціями; у підготовці та підборі потенційно нових кадрів для роботи в органах місцевої влади; у створенні позитивного іміджу та формуванні довіри до органів влади.

Отже, у підсумку можна зазначити, що тільки завдяки співпраці місцевої влади та населення є можливість розвиватися, покращувати рівень життя громадян, вирішувати нагальні проблеми.

На українських теренах можна констатувати той факт, що взаємодія місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування з населенням відповідно до вищенаведених класифікацій знаходиться на перших рівнях з формальним застосуванням вищих рівнів без жодного використання взаємодії найвищих рівнів. Тобто взаємодія відбувається на рівнях маніпуляції й терапії, а інформування, консультація й заспокоєння – здійснюються частково, вибірково; вищі рівні – партнерство, делеговані повноваження, спільне прийняття рішень, залучення громадськості – певним чином декларуються, і виконуються лише формально; найвищі рівні взаємодії місцевої влади та населення – контроль з боку громадськості, спільні дії, залучення громадськості – залишаються недосяжними.

Але об'єктивна реальність демонструє, що взаємодія органів місцевої влади та населення в Україні є необхідною умовою ефективного управління певною територією. Оскільки погляди та підходи до вирішення напрямів і шляхів розвитку території змінилися – раніше відповідальність за добробут та соціальне забезпечення була прерогативою номенклатурно-партійного апарату, тепер це має стати спільною справою всіх секторів суспільства, і тому взаємодія – це і є практичний засіб втілення відповідальної та взаємовигідної співпраці. В Україні використовуються різні практики участі громадськості у управлінні громадою, але вони зазвичай базуються на західноєвропейському та американському досвіді без особливої адаптації, тобто без урахування українських соціально-політичних умов і культурно-духовних практик, останнє, на наш погляд, є більш важливим.

Література:

1. Доля А. Співпраця неурядових організацій та органів місцевого самоврядування в програмі “Прозора Україна” Прозора Україна Інформація для ЗМІ та НУО / А. Доля ; за ред. Олени Газізової та Пшемислава Фенриха. – 2011. – Режим доступу : [file.php/1/KNIGA\\_2011\\_22-11-2011.pdf](file.php/1/KNIGA_2011_22-11-2011.pdf).
2. Розвиток місцевого самоврядування як один з пріоритетів державної регіональної політики. – Режим доступу : [old.niss.gov.ua>book/Varnalij/08.pdf](old.niss.gov.ua/book/Varnalij/08.pdf).
3. Ткачук М. Держава та громадянське суспільство. Динаміка їхньої взаємодії в Україні / М. Ткачук. – Режим доступу : <http://www.spa.ukma.kiev.ua/article.php?story=20080229164910728>.
4. Ткаченко С. Громадськість та місцева влада Донеччини – ефективні механізми взаємодії [С. Ткаченко, В. Присяжнюк, О. Єрмоїна та ін.]. – Донецька обласна організація ВГО “Комітет виборців України”, 2011. – С. 8–10.
5. Уряд для громадян. Ініціативи щодо поліпшення якості послуг : укр. пер. – Л. : ЛФ УАДУ, 2000. – 293 с.
6. Arnstein S. A ladder of citizen participation in the USA / S. Arnstein // Journal of the Royal Town Planning Institute. – 2010. – Vol. 57. – № 4. – P. 176–182.

*Надійшла до редколегії 08.02.2013 р.*

УДК 351. 77 : 614

*Л. В. ХАШИЄВА*

**ЕТИМОЛОГІЯ ТА ГЕНЕЗИС  
СУЧАСНОГО ПОНЯТТЯ “МЕТРОПОЛІЯ”**

*Досліджено етимологію та генезис поняття “метрополія”, що широко використовується в сучасній західній науці й управлінській практиці.*

**Ключові слова:** метрополія, метрополізація, урбанізація, велике місто, агломерація.

*The article is devoted to the study of etymology and genesis of “metropolis” concept that is largely used by modern western administrative science and practices.*

**Key words:** metropolis, metropolization, urbanization, big city, agglomeration.

Поняття “метрополія” (англ. metropolis), “метрополізація” (англ. metropolisation), “ареал метрополії” (англ. metropolitan area), “метро-регіон” (англ. metropolitan region) застосовуються спеціалістами різних галузей західної науки – географами, демографами, економістами, соціологами, урбаністами тощо. Відповідно, на сьогодні в науковій літературі існує значна кількість інтерпретацій вищезначених термінів, пов’язаних зі специфікою кожної окремої дисципліни,

що робить необхідним уточнення змісту даних понять і визначення особливостей їх використання у сфері теорії й практики державного управління.

Історичний процес розвитку міст і розширене відтворення міського способу життя впродовж тисячоліть виступає універсальним принципом цивілізаційного розвитку людства, яке еволюціонує під впливом соціально-економічних, політичних, культурних, етнічних, релігійних та інших чинників. Виникнення нових матеріальних об'єктів або соціальних явищ у процесі розвитку суспільства зазвичай супроводжуються появою нових лексичних одиниць для їх позначення. Однак у випадках, коли йдеться про процеси тривалого характеру, ситуація може виглядати дещо інакше. На різних етапах свого існування тривале суспільне явище має різні прояви, характеризується іншим перебігом та причинно-наслідковими зв'язками. Тому для його опису часто вживають традиційну, історично усталену лексику, під якою розуміють новий соціально змінений контекст. Саме так відбувалося з терміном “метрополія”, зміст якого активно змінювався під впливом загальних тенденцій суспільного розвитку.

Джерельною базою дослідження стали праці вітчизняних і зарубіжних науковців, присвячені аналізу феномену сучасної метрополії, О. Бойко-Бойчука, Т. Мазур, Є. Король, А. Дружиніна, С. Жаворонкова, З. Сіройча, М. Славгородської, І. Стародубровської, А. Бурдена, Н. Бю, Ф. Десажа, А. Джонаса, К. Лакура, В. Магнусона, Х. Нагеля та ін.

На думку європейських науковців, на сьогодні поняття “метрополія” далеке від того, щоб бути чітко визначеним. Воно мобілізується “то в якості концепції з метою характеристики певного централізованого міського утворення, то в як риторична фігура, що ілюструє процес інтернаціоналізації економіки, то як простий синонім терміна агломерація” (*пер. наш. – Л. Х.*) [6, с. 72].

Досліджуючи феномен сучасної метрополії, науковці з пострадянського простору також найчастіше проводять паралелі між поняттям метрополії та великої міської агломерації. Така позиція є небезпідставною, оскільки відповідні поняття мають достатньо спільних рис. Зокрема, можна стверджувати, що будь-яка метрополія є міською агломерацією за формою розселення та способом просторової організації економічної діяльності. Тим не менш, сучасне поняття “метрополія” несе значно більше смислове навантаження й не може бути зведене до термінів “агломерація”, “велике місто”, “мегаполіс” та ін., що зумовлює необхідність подальших дослідницьких зусиль у цьому напрямі.

Внесок даного дослідження в розвиток науки державного управління вбачається в адаптації до українських реалій низки понять, які широко застосовуються на теренах сучасного європейського політико-адміністративного простору, що є однією з передумов подальшого становлення вітчизняної управлінської термінології.

Термін “метрополія” має давню історію. Тому для розуміння сутності та особливостей використання цього поняття на різних етапах суспільного розвитку доцільно звернутись до його етимології. Слово “метрополія” походить від грецького “*mētropolis*”, утвореного в результаті поєднання коренів двох

іменників: *mētēr* – мати і *polis* – місто, і в буквальному сенсі означає “материнське місто”. У Стародавній Греції метрополіями називали міста, які мали колонії та експортували свою урбаністичну культуру (міську структуру, спосіб життя і правління тощо) до інших регіонів Середземномор’я, підтримуючи з ними тісні соціально-економічні й культурні зв’язки. Метрополія не мала влади над колоніями, однак опікувалась ними й відігравала роль третейського судді в їхніх суперечках [1].

Таким чином, на початковому етапі свого існування поняття “метрополія” позначало статус давньогрецького міста, в основі якого лежали певні якісні ознаки, а саме:

- створення в межах метрополії зразків урбаністичної культури, що наслідувались і копіювались іншими поселеннями (цивілізаційний аспект);
- вплив метрополій на інші території через здійснення певних функцій (функціональний аспект).

Оскільки соціально-економічні процеси мають безпосередній просторовий вияв, метрополізація як історичне явище тісно пов’язана з розвитком суспільного виробництва. Тому дослідження еволюції змісту понять “метрополія” й “метрополізація” доцільно здійснювати на фоні зміни основних етапів розвитку цивілізації.

Аналіз теоретичних джерел, реалізований у межах цього дослідження, продемонстрував, що в доіндустріальний період під “метрополією” традиційно розуміли певний географічний центр, ареал (головним чином місто, іноді державу або її частину), який володів залежною в економічному, політичному, культурному відношенні територією (периферією, колоніями тощо).

Однак уже з XIX ст. метрополізацію починають ототожнювати з урбанізацією (метрополізація як морфологічний різновид урбанізації) [5, с. 140] та найсуттєвішими ознаками останньої – територіальною соціально-економічною поляризацією й агломерацією, включаючи концентрацію різних видів діяльності та населення в центральних містах країни або в столиці (метрополізація як процес найвищої концентрації різних видів діяльності й населення в окремих центрах – метрополіях) [Там же, с. 142].

Індустріальна революція й науково-технічний прогрес на зламі XIX-XX ст. стали тим поштовхом, що спричинив справжній містобудівельний бум і значно прискорив темпи урбанізації. Виділяють декілька основних фаз урбанізації, що пройшли в своєму розвитку економічно розвинуті держави світу протягом XX ст.

Перша фаза, що охоплює довоєнний 1920 – 1930 рр., а деяких країнах і післявоєнний період 1950 – 1960 рр., характеризується процесами концентрації: зосередженням у містах значної кількості населення, засобів виробництва тощо. Особливостями цього етапу є, з одного боку, збільшення кількості населених пунктів міського типу, а з іншого – значне розростання більшості існуючих міст. Якщо в 1900 р. частка міського населення складала близько 13,3 % від загальної кількості, то в 1950 р. вона сягнула – 28,9 %. Станом на 1800 р. у світі орієнтовно

налічувалося 750 міст з населенням понад 5 тис., 200 міст з населенням понад 20 тис. осіб і 45 міст, населення яких перевищувало 100 тис. У 1950 р. кількість таких міст становила відповідно 27600, 5500 і 875 [4, с. 1].

У цей час акумуляція промислового, економічного й культурного потенціалу відбувається, головним чином, у великих містах, що сприяє підвищенню інтенсивності й ефективності соціальних процесів, формує передумови для перетворення останніх на осередки науково-технічного прогресу й центри впливу (зокрема з точки зору працевлаштування), які визначають загальні тенденції і напрями розвитку суміжної території. Такі міста починають називати “метрополіями”, а процес утворення навколо них урбанізованих осередків як вузлів економічного розвитку позначають терміном “метрополізація”.

Важливим і найбільш очевидним проявом метрополізації в цей період вважається “полюсність” великих міст і їх “контрастність” на фоні решти території. Іншим суттєвим її моментом є встановлення достатньо “жорсткої залежності” між містом і його периферією. Таким чином, статус міста-метрополії визначається на основі комплексу взаємопов’язаних факторів, таких як: розмір і потенціал території, демографічно-економічний масштаб самої метрополії, її структурні особливості тощо. Традиційне значення метрополії як центру впливу також зберігається, хоча й у дещо зміненому соціальному контексті.

Пік другого етапу урбанізації, так звана субурбанізація, за оцінками спеціалістів, припадає на 1950 – 1960 рр. та характеризується процесами децентралізації і деконцентрації. В основі цього явища лежить, з одного боку, прояв у великих містах численних негативних ефектів урбанізації (забруднення довкілля, просторова сегрегація, високий рівень злочинності тощо), а з іншого – розвиток транспортної та інженерної інфраструктури й системи телекомунікацій, що поступово призводить до втрати метрополіями частини своїх переваг і слугує імпульсом для початку промислової децентралізації й масового відтоку населення у приміську зону. В економічно активного населення, особливо висококваліфікованих фахівців і управлінців, з’являється можливість суміщати проживання на лоні природи, у невеликих містечках, з роботою в центральному місті.

Близьким до субурбанізації є поняття “рурурбанізація”. Цей феномен набув особливого розповсюдження у Франції та деяких інших країнах Західної Європи. Рурурбанізація супроводжується міграцією міських жителів у сільські поселення, перенесенням у сільську місцевість форм господарчої діяльності, притаманних містам. Одним з головних результатів субурбанізації і рурурбанізації стає поступова заміна міста як єдиного пункту концентрації виробництва й населення урбанізованим районом – значною за площею інтенсивно освоєною територією, що поєднувала міські функції з сільським господарством і організацією відпочинку. Тобто йдеться про процес трансформації автономної системи розселення в групову й утворення на цій основі міських агломерацій і конурбацій. Як цілісне територіальне соціально-

економічне утворення агломерація виникає на базі функціонального й просторового розвитку міста-ядра й створює значну зону урбанізації, поглинаючи суміжні населені пункти. У країнах Західної Європи й США ядрами найзначніших міських агломерацій у цей період стають саме метрополії.

У поєднанні з промисловою децентралізацією зазначені процеси призводять до виникнення системи так званих “регіональних метрополій”. У Франції такі міста отримують назву “метрополії рівноваги”. Слід наголосити, що цього разу статусу метрополії вперше набувають не лише окремі міста (Страсбург, Марсель, Тулуза, Бордо), а й об’єднання міст (Лілль-Рубе-Туркуен, Нансі-Метц, Леон-Гренобль-Сант-Етьєн, Нант-Сант-Назар). Таким чином, на цьому етапі урбанізації місто фактично перестає бути найвищою й найскладнішою формою організації спільного проживання людей і перетворюється на складову більш комплексних соціально-економічних територіальних утворень [8].

На початку 90-х рр. XX ст. в європейській науці та управлінській практиці з метою позначення зони впливу метрополії починають використовувати термін – “ареал метрополії” – по аналогії з американською і канадською традицією. У США для наближеного виділення й кількісної характеристики міських поселень традиційно використовують територіально-статистичні одиниці – “Статистичний ареал метрополії” (англ. Metropolitan Statistical Area) – місто або урбанізований ареал з населенням від 50 тис. осіб. Прилеглі території можуть розглядатися як складова ареалу залежно від щільності населення та кількості робітників, що працюють у центральному місті. Станом на 1994 р. у 268 ареалах метрополій США було зосереджено 80 % населення країни. Тоді як у Канаді близько 60 % населення проживало в межах 25 ареалів [7].

У цей час на тлі процесів євроінтеграції, глобалізації та регіоналізації серед європейських науковців розгортаються дискусії щодо методів інтерпретації міського простору та концепції сучасного європейського міста як об’єкта наукового аналізу. Результати дослідження довели, що на сьогодні в європейській науці існує три основних концепції міста як соціально-економічного територіального утворення:

– міська громада – місто в межах адміністративних кордонів, зона юрисдикції відповідного органу місцевого самоврядування;

– міська агломерація – визначається на основі показника безперервно забудованої площі. За міжнародними нормами, відстань між сусідніми будівлями в межах агломерації становить у середньому 200 – 400 м;

– міський ареал або міський регіон – зона прямого (економічного, соціального, культурного) впливу міста, що характеризується існуванням стійких інтенсивних зв’язків соціально-економічного й культурно-рекреаційного характеру. Включає в себе як урбанізовані так і сільські території навколо центрального міста. Визначається на основі певного відсотку (у середньому 40 %) активного населення, що працює на території центрального міста та/або агломерації. Кордони міського ареалу (регіону) визначаються відповідно до кінцевих пунктів маятникових міграцій – щоденних переміщень населення з метою роботи або навчання.

Поняття “міський ареал” застосовується в якості територіально-статистичної одиниці Національними інститутами статистики Франції, Італії, Швейцарії, Бельгії, Люксембургу і Нідерландів. Так, у 1997 р. Національний інститут статистики Франції (INSEE) запропонував нову систему зонування, що базувалась саме на концепції міського ареалу. Національну територію Франції було розподілено на 361 міські ареали відповідно до маршрутів щоденних переміщень населення між роботою та домом. За результатами перепису населення Франції 1999 р. більш ніж 60 % французів постійно проживають у міських ареалах з населенням понад 100 тис. осіб [3]. Відповідно під поняттям “ареал метрополії” розуміють міський ареал (або систему територіально наближених міських ареалів), ядром якого є метрополія.

Метрополізацію трактують як процес утворення метрополійних ареалів або регіонів з надзвичайно високою концентрацією населення та економічної активності, що формують чітко визначені функціональні соціально-економічні ареали: граничні урбанізовані простори, у середині яких існують стійкі економічні та соціальні зв'язки – ринки праці, мережі компаній, важливі частини ланцюгів постачання, комунікації між компаніями та місцевими владними структурами тощо.

Наприкінці ХХ ст. швидкі зміни в технологіях виробництва, розвиток транспорту, телекомунікаційних та інформаційних систем на тлі глобалізації і регіоналізації світової економіки стають ознаками формування постіндустріального суспільства. Сучасні великі міста поступово перетворюються на потужні полюси диверсифікованої господарчої активності, що притягують та організують численні потоки (матеріально-речові, людські, фінансові, інформаційні тощо). У цей період метрополізацію починають розглядати як складову глобалізації (“метрополізація – міський прояв глобалізації”) (*пер. наші. – Л.Х.*) [8, с. 74]. Під впливом зазначених чинників відбувається функціональна перебудова колишніх промислово-розподільчих центрів у центри управління, інформації й обслуговування, що зумовлює зміни в соціально-економічній та урбаністичній структурі міст. Великі міста, міські агломерації, урбанізовані райони стають місцем зосередження невикробничих підрозділів компаній, фінансових груп, науково-дослідних центрів і управлінських установ, спеціалізуючись на виконанні контрольно-управлінських функцій і забезпеченні ділових послуг. “Метрополія” у цей період означає передусім “стан просторової концентрації багатств, влади та інформації в межах міста”, а “метрополізація” – відображає процес концентрації тих самих ресурсів” (*пер. наші. – Л.Х.*) [6, с. 75].

За даними Організації Економічного співробітництва та розвитку, станом на 2006 р. більше половини (53 %) населення країн, що входять до її складу, проживає на території ареалів метрополій. На цей час нараховується 78 відповідних ареалів з населенням понад 1,5 млн. осіб, на долю яких припадає значна частка виробництва національного ВВП. Так, доля Брюсселя, Будапешта, Гельсінкі, Дубліна, Копенгагена й Сеула у ВВП країни складає 50 %, а відповідна



частка Лондона, Окленда, Осло, Парижа, Праги, Стокгольма і Токіо – приблизно третину національного ВВП [7].

Враховуючи постійно зростаючий соціально-економічний потенціал метрополій, їх вплив на розвиток національної та світової економіки в державних стратегіях країн Західної Європи та США метрополію починають розглядати як головну рушійну силу економічного розвитку та конкурентоспроможності на глобальному ринку.

Таким чином, можна стверджувати, що в умовах глобалізації саме урбаністичні центри виступають каркасними елементами територіальної організації суспільства. При цьому, місто, що претендує на статус метрополії, повинно не лише організувати та контролювати свою територію, але й брати активну участь у функціонуванні всієї відповідної урбаністичної системи, бути представленим (інформаційно, фінансово, через певні культурні заходи тощо) у рівних йому за статусом і параметрами містах, тобто характеризуватися високим ступенем залучення в сучасну сітьову (мережеву) взаємодію. Як цілісне соціально-економічне утворення метрополія функціонує у мережі з:

- малими та середніми містами, що знаходяться в межах її ареалу або регіону (місцева мережа);
- іншими метрополіями в межах країни, разом з якими вона формує “міський каркас” національної території – національну урбаністичну систему (національна мережа);
- світовими метрополіями відповідного рівня, з якими вона одночасно знаходиться у відносинах співпраці й конкуренції (глобальна мережа).

З цієї точки зору, метрополізація – це досягнення містом (а разом з ним агломерацією, регіоном, країною у цілому) системно значущих місії, функцій, структури, статусу на фоні одночасної конкуренції і взаємодії з іншими елементами світової урбаністичної мережі, що дозволяє розглядати її як процес геопросторового позиціонування (самопозиціонування) метрополій.

Отже, на сьогодні метрополія є комплексним і багатоаспектним поняттям, що активно еволюціонує під впливом глобальних політичних і соціально-економічних трансформацій (процеси глобалізації і регіоналізації, децентралізації, міжкомунального співробітництва, загострення міжтериторіальної конкуренції, модернізація системи державного управління тощо). Для нинішнього його трактування характерне поєднання численних аспектів як кількісного, так і якісного характеру: просторового, демографічного, економічного, соціального, функціонального, організаційного, політичного тощо. Сучасна метрополія – це синтез кількості та якості, продуцент глобалізації і регіоналізації, сплав адаптивності до інновацій та сталості територіальних і соціально-економічних інститутів [2].

Враховуючи викладене вище, метрополію можна визначити як складний суспільно-економічний феномен, стрижньовий елемент світової урбаністичної системи, велике місто (або об'єднання міст), що формує навколо себе зону стійкого економічного, політичного, соціального та культурного впливу (ареал

метрополії), характеризується значною концентрацією населення й основних видів ресурсів (виробничих, інформаційних, фінансових, інтелектуальних тощо), високими показниками ділової активності, конкурентоспроможності й інвестиційної привабливості та виконує низку важливих соціально-економічних функцій, що мають ключове значення з точки зору розвитку міжнародної, національної або регіональної економіки.

Перспективи подальших досліджень обумовлені, у першу чергу, тим, що існування в Україні міст і утворених ними агломерацій, що за кількісними показниками можуть претендувати на статус європейської метрополії, тобто міста, здатного здійснити реальний вплив на процеси формування загальноєвропейської політики, є незаперечним фактом. Оперування поняттям “метрополія” в сучасній політико-адміністративній практиці України є тим більш важливим і актуальним, оскільки воно дозволить українським містам позначити початок свого позиціонування в якості суб’єктів європейської політики, значення, що не може бути експліковане за рахунок терміну агломерація й одночасно зробить цей процес зрозумілим для більшості європейських акторів.

#### Література:

1. Большая Советская Энциклопедия : в 30 т. / гл. ред. А. М. Прохоров. – 3–е изд. – М. : Советская Энциклопедия, 1974. – Т. 16. – 616 с.
2. Дружинин А. Г. Пространственное развитие города-миллионера: тенденции постсоветского периода / А. Г. Дружинин. – Ростов н/Д. : Изд-во Юж. федер. ун-та, 2008. – 192 с.
3. Офіційні результати перепису населення Франції 1999 р. / Національний інститут статистики Франції. – Режим доступу : [http://www.recensement-1999.insee.fr/RP99/gr99/page\\_accueil.paccueil](http://www.recensement-1999.insee.fr/RP99/gr99/page_accueil.paccueil).
4. Посацький Б. С. Основи урбаністики. Урбанізація та територіальне розпланування / Б. С. Посацький. – Львів : Манускрипт, 2002. – Ч. 1. – 120 с.
5. Регіональна економіка : словник-довідник / О. Д. Богорад, О. М. Невелєв, В. М. Падалка [та ін.] ; НДІ соц.-екон. пробл. міста. – К., 2004. – 346 с.
6. Bue N. La ‘metropole’ n’est-elle qu’un mot? Retour critique sur un lieu commun / N. Bue, F. Desage, L. Matejko // Dolez B. Metropoles en construction. Territoires, politiques et processus, L’Harmattan, / B. Dolez, D. Paris. – Paris, 2005. – P. 71–93.
7. Competitive Cities in Global Economy: Territorial Reviews. Summary in English / Organisation for Economic Co-operation and Development. – Paris, 2006. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/dataoecd/39/47/37839981.pdf>
8. Lacour C. La métropolisation. Croissance, diversité, fractures / C. Lacou, S. Puissant. – Paris : Anthropos, 1999. – 430 p.
9. The Word Book Encyclopedia. Vol. 13 : M. / [ed. W. H. Nault [et al.]]. – Chicago : World Book, 1994. – 990 p.

*Надійшла до редколегії 07.12.2012 р.*

А. М. РИЖКО

**КОРПОРАТИВНА СОЦІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ  
ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ :  
ТЕРМІНОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ**

*Досліджено існуючі тлумачення категорії “соціальна відповідальність”. Запропоновано власне визначення змісту поняття корпоративної соціальної відповідальності органу місцевого самоврядування на підставі проведених досліджень.*

**Ключові слова:** корпоративна соціальна відповідальність, корпоративне громадянство, органи місцевого самоврядування, соціальна відповідальність бізнесу, територіальна громада.

*The article examines the existing interpretation of the category of “social responsibility”. Based on the research in the article the author gives her own vision of what constitutes corporate social responsibility of local governments.*

**Key words:** corporate social responsibility, corporate citizenship, local governments, corporate social responsibility, local community.

Нова парадигма публічного управління базується на запозиченні передових підходів менеджменту, що передбачає, насамперед, орієнтацію на клієнта-громадянина, підвищення якості надання публічних послуг, роботу в умовах конкурентного середовища, застосування ідеології корпоратизму тощо. Запровадження концепції належного врядування (good governance) дає розуміння того, що суспільство може себе зорганізувати на засадах горизонтальних зв'язків, які виключають використання механізмів примусу і прямого тиску, а суспільні інститути, бізнес і громадськість усвідомлюють свої права, інтереси, прагнуть гарантій рівності та соціальної й економічної справедливості [21; 29].

Сучасну демократичну, соціальну, правову державу неможливо уявити без належної системи місцевого самоврядування. Одним із шляхів підвищення ефективності місцевої влади є впровадження концепції корпоративної соціальної відповідальності місцевого самоврядування.

Світовий досвід свідчить, що ефективна взаємодія місцевої влади, територіальної громади та її окремих членів і бізнесу може бути досягнута через мотивовані форми громадської участі в управлінні на засадах корпоратизму, ідеологія якого передбачає реалізацію основних положень доктрини розгляду муніципального утворення як своєї корпорації [2].

Сьогодні якість муніципального управління залежить від здатності органу муніципального управління підпорядковувати діяльність інтересам громади,

використання в діяльності ринкових підходів, забезпечення високої якості публічних послуг, налагодження партнерських відносин у трикутнику “влада-бізнес-громада”, забезпечення відкритості влади й співучасті громадян в управлінні, постійного вдосконалення менеджменту та розвитку персоналу органу муніципального управління. Корпоративний характер муніципального утворення мотивує розвиток якісно нових відносин у громаді, яка розглядається специфічною корпорацією, в межах якої здійснюється формування спільної власності та встановлення балансу між індивідуальними і колективними інтересами, між економічними та соціальними цілями, перехід до партнерських відносин і розширення меж співпраці [21; 28].

Соціальна відповідальність (держави, бізнесу, людини) як особливий вид суспільних відносин і закономірний результат розвитку соціально орієнтованої економіки є водночас важливим показником економічної, соціальної і політичної зрілості суспільства. В індустріально розвинутому суспільстві з ринковою економікою об’єктивно виникає необхідність переходу до соціально-відповідальних відносин, що обумовлено цілою низкою економічних та соціальних чинників [5]. Рівень розвитку соціальної відповідальності організації різних сфер діяльності є одним з головних факторів добробуту суспільства. Різні значення вкладають у поняття “соціальна відповідальність” в нашій країні та за кордоном [6; 19].

У науковій літературі існує багато визначень поняття “соціальна відповідальність бізнесу” (або “корпоративна соціальна відповідальність” – КСВ). Іноді вони навіть суперечать одне одному [5]. Також інколи КСВ ототожнюють з корпоративним громадянством, благодійністю та іншими дефініціями.

Вагомим внеском у розвиток наукових уявлень про соціальну відповідальність бізнесу стали праці М. Фрідмен, К. Девіс, Ф. Котлер, Х. Гордон Фітч. В Україні ці питання досліджували В. Мандибура, Г. Ракитська, С. Мельник, Д. Баюра, А. Куліш, О. Грішнова, І. Малик, О. Родіонов, О. Зайчук, Н. Волосковець, О. Гуменна, Р. Краплич, М. Саприкіна, В. Воробей, О. Малиновська та ін.

Незважаючи на активізацію наукових розробок питань соціальної відповідальності, теоретична складність поняття і виняткова практична значимість потребують подальших напрацювань. Особливої уваги потребує корпоративна соціальна відповідальність органу місцевого самоврядування, оскільки вона мало досліджена та не існує формалізованого її визначення.

Метою статті є вдосконалення понятійно-категоріального апарату державного управління шляхом надання визначення “корпоративної соціальної відповідальності органу місцевого самоврядування”, сформульованого на основі досліджень існуючих тлумачень “соціальної відповідальності” та її різних дефініцій, а також визначення основних складових корпоративної соціальної відповідальності органу місцевого самоврядування.

А. Куліш визначає соціальну відповідальність як концепцію, що заохочує компанії враховувати інтереси суспільства, беручи на себе відповідальність за вплив діяльності компанії на споживачів, працівників, громади та навколишнє середовище в усіх аспектах своєї діяльності [5; 26].

На думку Х. Гордон Фітча, соціальна відповідальність – це спроба вирішити соціальні проблеми, які повністю або частково спричинені діяльністю підприємств [4].

М. Кашуба зазначає, що соціальна відповідальність – це певний рівень добровільної участі у вирішенні соціальних проблем, діяльність поза визначені законами квоти чи рамки [8].

За визначенням О. Зайчук, соціальна відповідальність – діалектичний взаємозв'язок між особою та суспільством, що характеризується взаємними правами та обов'язками з виконання приписів соціальних норм та покладенням різноманітних засобів впливу в разі її порушення [7].

О. Родіонов вважає, що соціальна відповідальність – це соціальні відносини й ставлення, що виражають рівень ініціативних зобов'язань організації у сфері соціального захисту працівників й суспільства [20].

Під соціальною відповідальністю доцільно розуміти відповідальність будь-якого соціального суб'єкта перед суспільством за наслідки своїх дій, що мають соціальний характер у будь-якій сфері життєдіяльності [1].

У Стандарті КСО – 2008, соціальна відповідальність визначається, як зобов'язання організації, що враховують прийнятій відповідальність за вирішення соціальних проблем свого персоналу, місцевого населення і суспільства в цілому [11].

Концепція Національної стратегії соціальної відповідальності бізнесу в Україні надає таке поняття: соціальна відповідальність – відповідальність організації за вплив рішень і дій на суспільство, навколишнє середовище шляхом прозорої та етичної поведінки, яка сприяє сталому розвитку, у т.ч. здоров'ю і добробуту суспільства; зважає на очікування заінтересованих сторін; відповідає чинному законодавству і міжнародним нормам поведінки; інтегрована у діяльність організації та практикується в її відносинах [9].

Найбільш широке та універсальне визначення соціальної відповідальності організації будь-якої форми надає міжнародний стандарт ISO 26000:2010 – це відповідальність організації за вплив своїх рішень і діяльності (а саме продукцію і послуги) на суспільство і навколишнє середовище, що реалізується через прозору і етичну поведінку, відповідає сталому розвитку та добробуту суспільству, враховує очікування зацікавлених сторін, поширена в усій організації і не суперечить відповідному законодавству і міжнародним нормам поведінки [16].

Згідно з Американським товариством якості (ASQ) бути соціально відповідальним означає, що люди і організації ведуть себе етично і чутливо до соціальних, культурних, економічних та екологічних проблем [1].

Система соціальної відповідальності бізнесу – це система внутрішніх і зовнішніх по відношенню до підприємства факторів, які стимулюють комерційні підприємства до відповідальності перед своїми стейкхолдерами, тобто перед тими, хто впливає на діяльність компанії і тими, хто підпадає під її вплив. СББ розглядається Центром корпоративного громадянства як сукупність стратегій, практик і програм, які є невід'ємною частиною бізнесових операцій, та як процес прийняття рішень, що підтримується та винагороджується найвищим керівництвом [27] (табл.).

Тлумачення понять КСВ та СВБ

Джерело	Визначення
С. Мельник [10]	КСВ – це сфера діяльності корпорації, компанії, підприємства, фірми, установи, організації, що діє на тристоронній основі (роботодавці, органи виконавчої влади, профспілки) шляхом вирішення соціально значущих проблем як у самому бізнесі, так і за його межами, тобто на муніципальному, регіональному, національному, а іноді й глобальному рівнях; добросовісна ділова практика, розвиток персоналу підприємства, охорона здоров'я працівників і гарантування безпечних умов праці, охорона довкілля, використання ресурсозберігаючих технологій, а також розвиток суспільства на макрорівні, що має на меті як досягнення найвищих результатів та високого рівня конкурентоспроможності, так і забезпечення соціальної злагоди й успішного розвитку в цілому
Всесвітня бізнесова рада із сталого розвитку [13; 14]	Соціальна корпоративна відповідальність – зобов'язання бізнесу сприяти сталому економічному розвитку, працюючи з найманими працівниками їхніми ролі, місцевою громадою та суспільством загалом з метою покращення якості життя
Організація «Бізнес за соціальну відповідальність» [3]	Корпоративна соціальна відповідальність – таке ведення бізнесу, що задовольняє чи перевищує етичні, юридичні, комерційні та публічні очікування, які суспільство пов'язує з бізнесом. Це визначення дещо ширше, оскільки охоплює прийняття ділових рішень, які б відображали етичні цінності, юридичні вимоги, а також повагу до людей, громад та довкілля
Н. Волошковець [3]	Корпоративна соціальна відповідальність – це вільний вибір на користь зобов'язання підвищувати добробут громади через відповідні підходи до ведення бізнесу, а також надання корпоративних ресурсів
Європейський Альянс КСВ [17]	КСВ – це концепція залучення соціальних і екологічних напрямків у діяльність бізнесу на засадах добровільності та взаємодії між усіма зацікавленими сторонами (групами впливу)
Business for social responsibility, 2003 [23]	Політика корпоративної соціальної відповідальності – це взаємопов'язаний набір політик, практик і програм, які інтегровані в процес бізнесу, ланцюжки поставок, процедури прийняття рішень на всіх рівнях компанії і включають відповідальність за поточну і минулу діяльність і майбутній вплив діяльності компанії на зовнішнє середовище
І. Малик [12]	Соціальна відповідальність корпорацій – це система цінностей, властива корпораціям і соціальній складовій інституційного середовища України, вона є одним з базових механізмів реалізації демократичних цінностей в управлінні компаніями на макро-, мезо- та мікроекономічному рівнях. Дотримання соціальної відповідальності на всіх економічних рівнях (макро-, мезо-, мікроекономічному рівні) дозволить здійснювати ефективне управління на рівні від окремого підприємства до рівня держави, і забезпечить економічний, науково-технічний, соціальний та культурний розвиток
В. Воробей [3; 26]	Соціальна відповідальність компаній – це спосіб управління бізнес-процесами з метою забезпечення позитивного впливу на суспільство
Всесвітня ділова рада за сталий розвиток (WBCSD) [3; 26]	Соціальна відповідальність компаній – це довгострокове зобов'язання компаній поводитися етично та сприяти економічному розвитку, одночасно покращуючи якість життя працівників та їх родин, громади й суспільства загалом
М. Фрідмен [3; 26]	СВБ полягає у зростанні і максимізації прибутку. Доктрина соціальної відповідальності сильніше за все інше може підірвати основи вільного суспільства. Єдина відповідальність корпорацій полягає у вилученні прибутку для акціонерів

Джерело	Визначення
Меморандум про СВБ [15; 24; 26]	СВБ – відповідальне ставлення будь-якої компанії до свого продукту або послуги, споживачів, працівників, партнерів, активна соціальна позиція компанії, яка полягає у гармонійному співіснуванні, взаємодії та постійному діалозі із суспільством, участі у вирішенні найгостріших соціальних проблем
О. Гуменна [26]	СВБ – це політика, яка свідомо і цілеспрямовано обирається компанією для того, щоб не просто існувати (отримувати прибуток), а зробити свій позитивний внесок у розвиток сучасного суспільства
Міжнародний форум лідерів бізнесу (IBLF) [26]	СВБ – сприяння відповідальній діловій практиці, яка дає вигоду бізнесу та суспільству й допомагає досягти соціального, економічного та екологічного усталеного розвитку через максимальне збільшення позитивного впливу бізнесу на суспільство з одночасною мінімізацією негативного впливу
О. Грішнова [5]	Соціальна відповідальність бізнесу – це відповідність компанії за суспільну корисність своєї діяльності перед усіма людьми та організаціями, з якими вона взаємодіє в процесі функціонування, та перед суспільством загалом
Зелена книга Європейського союзу [12; 13]	СВБ означає «інтеграцію соціальних та екологічних аспектів у щоденну комерційну діяльність підприємств та в їхню взаємодію з зацікавленими сторонами на добровільній основі»
Бізнес задля соціальної відповідальності (BSR) [13]	СВБ означає «досягнення комерційного успіху засобами, які передбачають дотримання моральних цінностей та повагу до людей, спільнот і навколишнього середовища»
Ірина Шейко [30]	СВБ – концепція ведення бізнесу, яка має в основі повагу та турботу за зацікавленими суспільними групами (так званими стейкхолдерами)
Green Paper EC «Promoting a European Framework for CSR» [25]	СВБ – це концепція залучення соціальних і екологічних аспектів у діяльність бізнесу на засадах добровільності та взаємодії між різними зацікавленими сторонами (групами впливу)
Американська компанія Harris Interactive [13]	Соціально відповідальний бізнес – це бізнес, в результаті якого виграють всі: і бізнес, який має лояльного споживача, відданий персонал, репутацію, стабільну позицію на ринку, а, отже – збільшення прибутку, і суспільство, яке має можливість сталого розвитку
Думка учасників Міжнародного форуму лідерів бізнесу [13].	СВБ – сприяння відповідальній діловій практиці, яка дає вигоду бізнесу та суспільству та допомагає досягти соціального, економічного та екологічного сталого розвитку через максимальне збільшення позитивного впливу бізнесу на суспільство з одночасною мінімізацією його негативного впливу
Р. Краплич [12; 13].	Соціальної відповідальності бізнесу як відповідальне ставлення будь-якої компанії до свого продукту або послуги, до споживачів, працівників, партнерів; активна соціальна позиція компанії, що полягає в гармонійному існуванні та постійному діалозі із суспільством, участі у вирішенні найгостріших соціальних проблем
К. Девіс [13].	Соціальна відповідальність бізнесу – внесок, який здійснює компанія в суспільство за допомогою її основної діяльності, соціальних інвестицій, філантропії і з урахуванням пріоритетів державної соціальної політики
Ф. Котлер [12]	Соціальна відповідальність бізнесу – це вільний вибір корпорації в інтересах зобов'язання підвищувати добробут суспільства через відповідні підходи до ведення бізнесу та надання корпоративних ресурсів
Центр корпоративного Громадянства [27]	СВБ – це ринковий інструмент захисту інтересів економічно та соціально незахищених груп (стейкхолдерів комерційного підприємства) і механізм залучення додаткових ресурсів для соціального розвитку та захисту навколишнього середовища

Корпоративне громадянство є більш широким поняттям, ніж КСВ і разом із включенням у стратегічні цілі підприємницької діяльності норм і принципів соціально відповідального бізнесу наполягає на важливості взаємовідносин між бізнесом, владою, структурами громадянського суспільства, окремими громадянами у вирішенні суспільно значущих питань на умовах соціального діалогу і взаємоповаги [22].

Представники органів державної влади розуміють корпоративну соціальну відповідальність як зовнішню функцію, а саме: контролювання та здійснення моніторингу, але в той же час вони не сприймають внутрішню соціальну відповідальність у рамках самої організації. Цікавим є приклад упровадження гарних “трудових практик”, де свою роль державні структури відіграють завдяки регіональним угодам, роботі державних соціальних інспекторів, але не згадується той факт, що держава є найбільшим роботодавцем, і ставлення до своїх співробітників є ключовим у сфері соціальної відповідальності. Таким чином, в Україні серед представників органів державної влади розуміння й практичне впровадження основних компонентів соціальної відповідальності в більшості випадків збігаються зі спрямованістю та основними функціями їх організацій [10].

На підставі проведеного дослідження та урахування специфіки місцевого самоврядування, пропонується таке визначення: корпоративна соціальна відповідальність органу місцевого самоврядування – це сучасний демократичний стиль діяльності представницьких і виконавчих органів самоврядної влади й управління, який безпосередньо і опосередковано (через втілені принципи, організаційну культуру, засоби взаємодії з громадою тощо) передбачає вимогу щодо наявності в усіх управлінських рішеннях вектору спрямованості на сталий розвиток та добробут членів територіальної громади, бізнесу на відповідній території, персоналу управління та суспільства в цілому.

Перспективою подальшого дослідження є розгляд корпоративної соціальної відповідальності на декількох рівнях місцевого самоврядування та формування таких категорій, як корпоративна соціальна відповідальність територіальної громади та корпоративна соціальна відповідальність працівника органу місцевого самоврядування.

#### Література:

1. *Аникеева О. П.* Дефиниция социальной ответственности в контексте социологического знания / О. П. Аникеева, Л. М. Симонова, Э. М. Лимонова // Социология : Вестник Тюменского государственного университета. – 2011. – № 8. – Режим доступа : <http://www.utmn.ru/docs/5237.pdf>.

2. *Бобровська О. Ю.* Теоретико-методологічні засади запровадження корпоративних відносин в управління розвитком муніципальних угворень : дис. ... д. держ. упр. : спец. 25.00.04 “Місьве самоврядування” / О. Ю. Бобровська. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2008. – 436 с.



3. *Волосковець Н. Ю.* Корпоративна соціальна відповідальність підприємств як основа інноваційного розвитку сучасної економіки / Н. Ю. Волосковець // Наукові праці КНТУ. Економічні науки. – 2010. – № 17. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/Npkntu\\_e/2010\\_17/stat\\_17/20.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/Npkntu_e/2010_17/stat_17/20.pdf).
4. *Гальчак Х. Р.* Соціальна відповідальність бізнесу в ринкових умовах господарювання. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/Vnulp/Ekonomika/2011\\_698/20.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/Vnulp/Ekonomika/2011_698/20.pdf).
5. *Грішнова О.* Соціальна відповідальність бізнесу : сутність, значення, стратегічні напрями розвитку в Україні / О. Грішнова // Україна : аспекти праці. – 2010. – № 7. – С. 3–8.
6. За соціально-відповідальний бізнес замовте слово... – Режим доступу : <http://gurt.org.ua/articles/1953/>.
7. *Зайчук О. В.* Теорія держави і права : Академічний курс : Підручник / О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. – К. : ЮрінкомІнтер, 2006. – Режим доступу : [http://ebk.net.ua/Book/law/zaychuk\\_tdp/part3/2401.htm](http://ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part3/2401.htm)
8. *Кашуба М.* Соціальна відповідальність бізнесу. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/Mandriv/2008\\_4/Kachuba.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Mandriv/2008_4/Kachuba.pdf).
9. Концепція Національної стратегії соціальної відповідальності бізнесу в Україні : Портал Спільноти Соціально Відповідального Бізнесу. – Режим доступу : <http://www.svb.org.ua>.
10. Корпоративна соціальна відповідальність : моделі та управлінська практика : посібник / М. А. Саприкіна, О. Ляшенко, М. А. Саєнсує [та ін.] – К. : Фарбований лис”, 2011. – 480 с.
11. КСО – 2008. Социальная ответственность организации. Требования / Всерос. орг. Качества ; Укр. асоц. качества ; Междунар. асоц. менеджеров и аудиторов качества. – Введен впервые 12–15–2008. – М. : ВОК ; УАК ; МАМАК, 2008. – 13 с.
12. *Малик И. П.* Развитие социальной ответственности бизнеса в Украине / И. П. Малик // Економічний простір. – 2008. – № 13. – Режим доступа : [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Ekpr/2008\\_13/malik.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ekpr/2008_13/malik.pdf).
13. *Малик И. П.* Соціальна відповідальність корпорацій в Україні. – Режим доступу : [http://economy.kpi.ua/files/files/30\\_kpi\\_2008.pdf](http://economy.kpi.ua/files/files/30_kpi_2008.pdf).
14. *Маліновська О. Я.* Соціальна відповідальність бізнесу в Україні: етапи становлення / О. Я. Маліновська // Економіка, планування і управління в лісовиробничому комплексі : зб. наук.-техн. пр. – Науковий вісник НЛТУ України. – 2008. – Вип. 18.6. – С. 200–204.
15. *Маматова Т. В.* Соціальна відповідальність органів муніципального управління в контексті забезпечення сталого розвитку територій / Т. В. Маматова // Сталий розвиток територій: проблеми та шляхи вирішення : матер. міжнар. наук.-практ. конф., 1-2 жовт. 2010 р., м. Дніпропетровськ ; за заг. ред. О. Ю. Бобровської. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2010. – С. 206–207.
16. Новий міжнародний стандарт із соціальної відповідальності ISO 26000. – Режим доступу : <http://www.bcdst.kiev.ua/index.php/news/1-latest-news/56—iso-26000>.

17. Посібник із КСВ. Базова інформація з корпоративної соціальної відповідальності / кол. авт. : О. Лазоренко, Р. Лазоренко [та ін.]. – К. : Енергія, 2008. – 96 с.

18. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 22 грудня 2005 р. № 3266/IV. – Режим доступу : [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).

19. Рижко А. М. Особливості застосування міжнародних стандартів в муніципальному управлінні / А. М. Рижко // Державне регулювання соціального підприємництва та соціально-відповідального бізнесу : матер. міжнар. наук.-практ. конф., 25 лист. 2011 р. ; за заг. ред. О. Ю. Амосова. – Х. : С.А.М., 2011. – С. 228–231.

20. Родіонов О. В. Формування концепції соціальної відповідальності підприємства / О. В. Родіонов. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/vsunud/2009-6E/09rovsvp.htm>.

21. Сергієнко Е. О. Організаційна культура як фактор підвищення якості муніципального управління : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.04 / Е. О. Сергієнко. – Дніпропетр., 2011. – 20 с.

22. Сиченко О. О. Концепція корпоративного громадянства в контексті державної соціальної політики / О. О. Сиченко. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2011\\_2/11soodsp.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2011_2/11soodsp.pdf).

23. Социальная ответственность компаний – опыт Запада и России. – Режим доступа : <http://www.csrjournal.com/lib/analyticarticle/1075-socialnaja-otvetstvennost-kompanijj-opyt-zapada-i.html>.

24. Соціально відповідальний бізнес в Україні : портал Спільноти Соціально Відповідального Бізнесу. – Режим доступу : <http://www.svb.org.ua>.

25. Соціальна відповідальність бізнесу. Українські реалії та перспектив // Інформаційно-аналітичний матеріал : портал спільноти соціально відповідального бізнесу. – Режим доступу : <http://www.svb.org.ua>.

26. Феценко О. М. Соціальна відповідальність бізнесу як ключовий фактор взаємодії між місцевим бізнесом, владою та громадою / О. М. Феценко, Ю. Г. Горященко // Регіональна економіка. – 2010. – № 3. – С. 172–178.

27. Центр Корпоративного Громадянства. – Режим доступу : <http://www.corporate-citizen.org.ua/>.

28. Шаров Ю. Інноваційні інструменти публічного врядування: європейський контекст / Ю. Шаров // Публічне управління: теорія та практика. – 2010. – Вип. 1. – С. 5–9.

29. Шаров Ю. П. Європейські стандарти публічного управління: проекція на муніципальний рівень / Ю. П. Лазоренко, І. А. Чикаренко // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2010. – 1 (4). – С. 295–304.

30. Шейко І. Соціальна відповідальність бізнесу в Україні: економічний аспект. – Режим доступу : [old.pinchukfund.org/storage/.../493.doc](http://old.pinchukfund.org/storage/.../493.doc).

*Надійшла до редколегії 14.01.2013 р.*

О. Г. ЧЕРКАС

## СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ВЗАЄМОВІДНОСИН ВИЩИХ І МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ УКРАЇНИ: РАДЯНСЬКИЙ ПЕРІОД

*Проаналізовано становлення та особливості функціонування органів влади УРСР з точки зору державного управління, проаналізовано чинники, що впливають на сучасний стан організації державної влади і самоврядування на місцях. У ретроспективному аспекті розглянуто особливості розвитку взаємовідносин вищих органів влади УРСР з місцевими органами влади.*

**Ключові слова:** Верховна Рада України, Верховна Рада УРСР, вищі органи влади УРСР, Всеукраїнський з'їзд Рад, місцеві органи влади, рада.

*The article deals with the problem of formation and functioning of agencies of power of the USSR from the governing point of view; analyzes the factors, which influence today's condition of organization of state executive power and local self-administration. Peculiarities of interaction between Verkhovna Rada and local bodies of power are examined in the retrospective aspect.*

**Key words:** Verkhovna Rada of Ukraine, Verkhovna Rada of the USSR, higher authorities of the USSR, Ukrainian Congress of Soviets, local governments, council.

У щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України зазначається, що реформа органів публічної влади на регіональному, субрегіональному та місцевому рівнях є актуальним напрямом інституційних змін у політичній системі України. Нинішня система державного управління занадто централізована і не відповідає як об'єктивним потребам країни, так і міжнародним зобов'язанням, зокрема у сфері розвитку місцевого самоврядування [13, с. 118]. Розвиток демократичних інститутів в Україні значною мірою залежить від становлення та ефективного функціонування представницьких форм врядування [4, с. 7–8].

Становлення представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування незалежної України відбувалося шляхом еволюції органів влади радянської моделі управління. У суспільній свідомості ще залишаються “рудименти” радянської свідомості. Актуальність вивчення розвитку та особливостей взаємовідносин вищих органів влади Української Радянської Соціалістичної Республіки (далі – УРСР) з місцевими органами влади зумовлена необхідністю наукового осмислення як позитивних, так і негативних аспектів управлінських відносин, виокремлення чинників гальмування процесів демократичних перетворень та реформування органів влади сучасної України.

Питання взаємовідносин представницьких органів влади в сучасних суспільно-політичних процесах мають значення в наукових дискусіях і політичному дискурсі владних інституцій і громадянського суспільства. Дослідженням представницьких інституцій займаються правники, політологи, історики, соціологи. Аналіз головних аспектів організації та діяльності представницьких органів влади в радянський період здійснили у своїх роботах радянські науковці: С. Авак'ян, І. Азовкін, І. Бутко, С. Віноградська, В. Григорян, Л. Григорян, Р. Павловський, В. Цветкова, В. Чехович, Д. Яковенко та ін. За часів незалежності України значний внесок у дослідження діяльності Рад УРСР у період існування СРСР внесли О. Бандурка, В. Гошовська, В. Даниленко, В. Дмитрушко, Ю. Древаль, В. Куйбіда, Н. Нижник, В. Погорілко, М. Пухтинський, О. Фрицький, В. Шаповал, Ю. Шемшученко та ін.

Водночас дослідження досвіду організації та розвитку представницьких органів влади як суспільного системного явища ведуться епізодично і мають фрагментарний характер. Ще менше уваги приділяється особливостям взаємовідносин між вищими та місцевими органами влади в радянський період, впливу радянської моделі управління на розвиток взаємовідносин державних інституцій сучасного періоду. Ретроспективний аналіз еволюції органів влади УРСР та дослідження розвитку взаємовідносин між вищими органами влади УРСР та органами місцевої влади дозволить виокремити чинники, що мають вплив на процеси реформування органів публічної влади в період незалежності України.

Враховуючи вищезазначене, метою статті є розкрити особливості становлення та розвитку взаємовідносин вищих органів влади УРСР з місцевими органами влади в радянський період, виокремити чинники, які залишилися у спадок від радянської моделі управління і впливають на процеси демократичних перетворень сучасного періоду.

Для досягнення поставленої мети необхідно проаналізувати конституційно-правові норми, акти, організаційні засади становлення та функціонування органів влади УРСР та особливості взаємовідносин вищих органів влади УРСР з місцевими органами влади.

Радянський період розпочався з проголошення Радянської влади на Україні та утворення УРСР на І з'їзді Всеукраїнського з'їзду Рад 24-25 грудня 1917 р. в Харкові [2, с. 5–8] і закінчився прийняттям “Акту проголошення незалежності України” 24 серпня 1991 р. [4, с. 8].

Юридичне закріплення радянської моделі управління на українських землях здійснювалося через прийняття Конституцій УРСР 1919, 1929, 1937, 1978 рр., які з невеликими змінами повторювали Конституції РРФСР відповідних періодів. Організація влади УРСР від перших років становлення закріплювала жорстку ієрархічну систему підпорядкованості рад. Згідно з Конституціями УРСР 1919 р. і 1929 р. Верховним органом влади УРСР визначався Всеукраїнський з'їзд рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів, який планово скликався двічі на рік, а за Конституцією УРСР 1929 р. з'їзди скликалися 1 раз на 2 роки [5, с. 58, 70].

Система Рад радянського періоду поєднувала в собі одночасно ознаки виконавчої та представницької влади [4, с. 67]. Радянські науковці визначали

Всеукраїнський з'їзд Рад представницьким органом влади УРСР. Представницький характер з'їзду забезпечувався формуванням його шляхом обрання делегатів та періодичністю його скликань [2, с. 16]. У період між з'їздами рад діяли Всеукраїнський центральний виконавчий комітет (далі – ВУЦВК) і Президія ВУЦВК, які визначалися верховними законодавчими, розпорядчими та виконавчими органами. Робота ВУЦВК відбувалася через сесії не менше ніж три рази на рік, а Президія ВУЦВК визначалася Конституцією УРСР 1929 р. постійно діючим вищим органом влади в період між сесіями. Вона мала право законодавчої ініціативи до вищих органів Союзу Радянських Соціалістичних Республік та право припиняти та скасовувати постанови Ради народних комісарів, окремих народних комісаріатів УРСР, Всеволодавського центрального виконавчого комітету та округових виконавчих комітетів.

Органами радянської влади на місцях визначалися: а) ради робітничих, селянських та червоноармійських депутатів; б) районні та округові з'їзди рад та обрані ними виконавчі комітети. З'їзди рад та виконавчі комітети здійснювали контроль над діяльністю нижчих місцевих рад та їх виконавчих комітетів. Постанови місцевих з'їздів рад могли скасовувати або змінити лише вищі з'їзди рад, виконавчі комітети, ВУЦВК, Рада народних комісарів УРСР [5, с. 56–61, 69–80]. Таким чином, взаємовідносини вищих органів влади УРСР з місцевими органами влади характеризувалися ієрархічною підпорядкованістю гілок влади, запереченням принципу розподілу влад, стримувань і противаг [8, с. 64].

Конституція УРСР 1929 р. конкретизувала перелік повноважень з'їздів Рад, залишивши тенденцію втрати республікою державного суверенітету, але визнавала право законотворчості і управління за умови підтримки загальносоюзних актів [3, с. 156]. Відповідно на розвиток взаємовідносин між представницькими органами влади УРСР значно впливали монополія партійного апарату на владу при формально зазначеній владі Рад та цілковита залежність українських владних структур від союзного центру.

У період 1930 – 1937 рр. відбулася деформація Всеукраїнського з'їзду Рад як Верховного органу влади. У зазначений період поширення набули командні методи управління, необґрунтовані репресії, значно посилилася централізація влади, звужувалися компетенції Всеукраїнського з'їзду Рад. З'їзди проходили із порушенням Конституції УРСР 1929 р. Зокрема, було подовжено встановлений ст. 23 дворічний міжз'їздівський період, з порушеннями обиралися члени Центрального виконавчого комітету УРСР [2, с. 48, 52].

Протягом 1936-1937 рр. були закладені правові основи виникнення та діяльності нового в радянській історії представницького інституту – Верховної Ради [3, с. 158]. Ст. 23 Конституції УРСР 1937 р. закріпила за Верховною Радою УРСР основну парламентську функцію законодавчу, визнаючи її єдиним законодавчим органом [5, с. 85]. Відповідно, інші державні органи влади України з уведенням у дію цієї Конституції такого права позбавлялися.

З погляду радянських науковців, зазначена реконструкція вищих органів влади привела до зниження їх ролі в державному управлінні: “значення Верховних Рад і

їх Президій у державному управлінні значно знизилося порівняно з тією роллю, яку відігравали в перші роки існування Радянської влади з'їзди Рад" [7, с. 31].

У Конституції УРСР 1978 р. здійснення влади покладалося на систему Рад народних депутатів, що становили "політичну основу" УРСР, закріплювався принцип демократичного централізму, на основі якого партійне керівництво мало поєднуватися з творчою активністю мас на місцях. Керівною і спрямовуючою силою суспільства була визначена КПРС, діяльність якої обмежувалася Конституцією. Найвищим органом державної влади в Українській РСР була Верховна Рада. Між сесіями – Президія Верховної Ради, якій підпорядковувалися Рада Міністрів і місцеві (обласні, міські та районні) Ради народних депутатів [5, с. 121–154].

Становлення сучасної Верховної Ради України відбувалося шляхом еволюції Верховної Ради УРСР, яка в свою чергу успадкувала форми реалізації компетенції, елементи організаційної структури, форми діяльності Всеукраїнського з'їзду Рад (табл.).

Загальновідомо, що практична діяльність Рад народних депутатів у радянський період була досить суперечливою. З одного боку, в рішеннях декларувалася необхідність зміцнення матеріально-технічної бази, поступового підпорядкування Радам народних депутатів підприємств, установ, організацій, діяльність яких була пов'язана з обслуговуванням населення. Проте все було зосереджено в руках партійних комітетів, які свідомо гальмували процес розширення прав місцевих Рад народних депутатів [8, с. 66]. Крім того, повноваження місцевих рад визначалися за принципами "матрьошки", відповідно до якого певна частина повноважень дублювалася радою іншого рівня, керівництва згори вниз, а їх виконавчі органи перебували у так званому "подвійному підпорядкуванні". Формування місцевих бюджетів у зазначений період розглядалося як складова частина державного [9, с. 87–88]. Зазначені приклади демонструють формальність самостійності Рад, а керівники виконавчих комітетів Рад як члени КПРС мали обов'язково виконувати рішення партійних комітетів.

Як позитивний чинник для радянського типу народного представництва можна виокремити широке представництво різних соціальних інтересів, підзвітність депутатів перед виборцями, що створювало цікавий механізм постійного зв'язку депутата з електоратом [1, с. 113].

На розвиток взаємовідносин представницьких органів влади радянського періоду впливало постійне регулювання вищими органами влади УРСР поточної діяльності місцевих органів влади. Президія Верховної Ради УРСР аналізувала роботу постійних комісій рад, виокремлювалися недоліки та пропонувала шляхи їх усунення через рішення та постанови [21, с. 25]. Практично всі напрямки роботи місцевих органів влади були під контролем Президії Верховної Ради УРСР [10; 11; 14 – 16]. Зазначені постанови мали на меті активізувати діяльність місцевих рад та їх постійних комісій. Крім аналізу поточного стану справ у роботі місцевих рад, їх постійних комісій, депутатського корпусу та їх виконавчих органів, у них також зазначалися виявлені недоліки та доручення з їх усунення, порядок організації та діяльності рад,

## *Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні*

строки та порядок проведення сесій тощо. Вимоги щодо усунення виявлених недоліків можливо оцінити як позитивний крок у розвитку взаємовідносин органів влади УРСР радянського періоду. Але безкомпромісність у висновках, тотальний контроль партійних органів гальмував розвиток демократичних засад.

Таблиця

Характерні ознаки організаційних засад діяльності вищих органів влади України (1917 – по т. ч.) [2; 4; 12].

<i>Вищий орган влади України</i>	<i>Всеукраїнський з'їзд рад</i>	<i>Верховна Рада УРСР</i>	<i>Верховна Рада України</i>
Період діяльності	1917–1937 рр.	1938–1991рр.	1991 – по сьогодні
Функції	законодавча; контрольна; розпорядчо-директивна	законодавча; контрольна; управлінська	законодавча; установча; організаційна; контрольна; представницька
Елементи організаційної структури	Президія з'їзду; Голова президії; рада старійшин; комісії з'їзду; фракції; мандатна комісія; секретаріат; редакційна комісія; довідково-юридичне бюро; інші служби для вирішення організаційних питань	Голова Верховної Ради УРСР; Заступники (2, 4) Рада Старійшин Верховної Ради УРСР; Президія партійна група Верховної Ради УРСР; слідчі та ревізійні комісії; постійні комісії Верховної Ради УРСР мандатна, бюджетна, законодавчих передбачень.	Голова Верховної Ради України; Перший і Заступник Голови; інститут найстарішого за віком народного депутата; комітети; тимчасові спеціальні комісії; тимчасові слідчі комісії; депутатські групи (фракції); Погоджувальна рада; коаліція депутатських фракцій; представник Президента; апарат
Форма діяльності	Пленарні засідання	Сесії (чергові – двічі на рік та позачергові)	Сесії, пленарні засідання

Особливу увагу Президії Верховної Ради УРСР привертало питання поліпшення роботи зі зверненнями громадян. Прикладом контролю за діяльністю місцевих рад по роботі з громадянами можна навести постанови Президії Верховної Ради УРСР [17 – 20]. У них аналізувався розгляд листів, заяв, скарг, пропозицій виборців, зазначалися конкретні заходи та доручення щодо дотримання органами влади законності, викоренення формалізму та бездушності в роботі з виборцями. У наведених постановках Президії Верховної Ради УРСР відзначається велика кількість заяв до центральних і республіканських органів влади, переважна більшість яких підлягає вирішенню в місцевих органах. Недоліком у діяльності виконкомів виокремлюється й те, що вони нерідко пересилають скарги тим установам і службовим особам, дії яких оскаржуються [20].

Отже, аналіз конституційно-правових норм, актів, організаційних засад становлення та функціонування органів влади УРСР дозволяє виокремити характерні ознаки радянської моделі управління, які гальмували розвиток взаємовідносин вищих органів влади УРСР з місцевими органами влади та опосередковано впливають на процеси демократичних перетворень у сучасний період. На нашу думку, це:

- ієрархічна підпорядкованість гілок влади;
- заперечення принципу розподілу влад, стримувань противаг;
- монополія партійного апарату на владу при формально зазначеній владі Рад;
- цілковита залежність владних структур від союзного центру;
- дублювання частини повноважень радою іншого рівня;
- “подвійне підпорядкування” виконавчих органів;

На відміну від радянської моделі управління, чинна Конституція України закріплює поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки, в ній визнається і гарантується місцеве самоврядування і не передбачає принципу єдності представницьких органів [6]. Тому Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в країні не може розглядатися як вищестоящий орган влади щодо інших центральних і місцевих органів влади. Відповідно вплив Верховної Ради України на діяльність центральних органів державної та місцевої влади може здійснюватися виключно через прийняття законів та постанов, які обов'язкові до виконання всіма без винятку суб'єктами публічної влади на території України.

Таким чином, становлення та розвиток взаємовідносин вищих органів влади УРСР з місцевими органами влади в радянський період відбувалися під впливом провідної ролі комуністичної ідеології, партійного апарату на управлінські рішення органів влади, залежності від союзного центру, постійного регулювання вищими органами влади поточної діяльності місцевих органів влади.

У результаті дослідження виявлено, що в діяльності сучасних інституцій представницької влади частково використовуються форми реалізації компетенції, елементи організаційної структури, форми діяльності органів влади радянської системи управління.

Проведений аналіз дозволяє виокремити чинники, які залишилися у “спадок” від радянської моделі управління і впливають на процеси демократичних перетворень у сучасний період. На нашу думку, це – проблема розмежування функцій і повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, збереження дублювання повноважень органами влади, існування практики неприйняття рішень про передачу на рівень місцевого самоврядування об'єктів власності, фінансових та інших ресурсів, стиль роботи радянської бюрократії.

Урахування історико-правового та управлінського досвіду становлення та розвитку взаємовідносин вищих органів влади УРСР з місцевими органами влади в радянський період дозволить виявити і уникнути негативного та використати позитивний досвід радянської моделі управління.

З розвитком українського суспільства та зі зміною суспільних реалій сьогодення виникає необхідність дослідження розвитку взаємовідносин Верховної Ради України з територіальними громадами, місцевими органами влади в період незалежності України.



Література:

1. *Георгица А. З.* Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики / А. З. Георгица. – Чернівці : Рута, 1998. – 484 с.
2. *Гончаренко В. Д.* Всеукраїнський съезд рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов – верховный орган власти УССР в 1917 – 1937 годах : учебн. пособ. / В. Д. Гончаренко. – К. : УМК ВО, 1990. – 64 с.
3. *Древаль Ю. Д.* Парламентаризм у політичній системі України (політико-правовий аналіз) : монографія / Ю. Д. Древаль. – Х. : Вид-во Націон. Ун-ту внутр. справ, 2003. – 280 с.
4. *Кислий П.* Становлення парламентаризму в Україні: на тлі світового досвіду : монографія / П. Кислий, Ч. Вайз. – К. : Абрис, 2000. – 416 с.
5. Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність : до 15-річчя Конституції України і 20-ї річниці незалежності України; НАН України ; Ін-т держави і права імені В. М. Корецького ; за ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Юридична думка, 2011. – 328 с.
6. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.
7. *Крухмалев А. Е.* Некоторые вопросы ленинской теории социализма / А. Е. Крухмалев // Вопросы истории КПСС. – 1989. – № 1. – С. 31.
8. *Місьцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз* : навч. посіб. / Н. В. Камінська. – К. : КНТ, 2010. – 229 с.
9. Муніципальне право України: підручник / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
10. О работе постоянных комиссий местных Советов депутатов трудящихся Хмельницкой области : постановление Президиума Верховного Совета Украинской ССР // Ведомости Верховного Совета УССР. – К. – 1962. – № 28. – С. 534–537.
11. О работе с депутатами местных Советов в Одесской области : Постановление Президиума Верховного Совета Украинской ССР // Ведомости Верховного Совета УССР. – К. – 1963. – № 22. – С. 562–565.
12. Основи вітчизняного парламентаризму : підруч. для студ. вищ. навч. закл. : у 2 т. / за заг. ред. В. А. Гошовської ; уклад. : Н. Б. Ларіна, І. Г. Сурай, К. Ф. Задоя. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1. – 408 с.
13. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – 256 с.
14. Про дальше поліпшення організаційно-масової роботи місцевих Рад депутатів трудящих Української РСР : постанова Президії Верховної Ради Української РСР // ВВР УРСР. – К. – 1965. – № 24. – С. 459–462.
15. Про положення про місцеві Ради та постійні комісії місцевих Рад депутатів трудящих Української РСР : постанова Президії Верховної Ради УРСР // ВВР УРСР. – К. – 1955. – Вип. 8. – С. 96–97.
16. Про роботу місцевих Рад депутатів трудящих Волинської області по культурно-побутовому обслуговуванню населення : Постанова Президії Верховної Ради Української РСР // ВВР УРСР. – К. – 1960. – № 17. – С. 203–205.

17. Про стан розгляду заяв і скарг та організацію прийому громадян у радянських і господарських органах Івано-Франківської області : Постанова Президії Верховної Ради Української РСР // ВВР УРСР. – К. – 1967. – № 42. – С. 475–477.

18. Про стан розгляду заяв і скарг трудящих та організацію прийому громадян у радянських і господарських органах Херсонської області : постанова Президії Верховної Ради Української РСР // ВВР УРСР. – К. – 1965. – № 53. – С. 871–874.

19. Про стан розгляду листів, заяв і скарг трудящих у виконавчих комітетах місцевих Рад депутатів трудящих Київської області : постанова Президії Верховної Ради УРСР // ВВР УРСР. – К. – 1953. – Вип. 3. – С. 18–22.

20. Про стан розгляду і вирішення заяв та скарг трудящих у радянських і господарських органах промислової зони Харківської області : постанова Президії Верховної Ради Української РСР // ВВР УРСР. – К. – 1964. – № 22. – С. 324–327.

21. Протокол № 25 засідання Президії Верховної Ради УРСР 12 жовт. 1956 р. // ЦДАВО України. – Ф.1, оп. 16, спр. 688, арк. 1, зв. 2.

*Надійшла до редколегії 06.02.2013 р.*

## ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

УДК 351

В. В. ТОЛКОВАНОВ

### ПІДГОТОВКА ПРОФЕСІЙНИХ КАДРІВ ДЛЯ РОБОТИ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: СУЧАСНИЙ СТАН І ПІДХОДИ ДО МОДЕРНІЗАЦІЇ

*Розглянуто актуальні питання підготовки кадрів для органів державної влади та органів місцевого самоврядування в контексті реалізації адміністративної реформи в Україні. На засадах аналізу чинних нормативно-правових актів, кращих практик визначаються подальші напрями покращення системи підвищення рівня професійної компетентності державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування в Україні.*

**Ключові слова:** підвищення рівня професійної компетентності, державна служба, служба в органах місцевого самоврядування, адміністративна реформа, кадрова політика, навчання, державні службовці, інновації, навчальний процес.

*In the article the topical issues of personnel training for public bodies and bodies of local self-government are examined in the context of implementation of administrative reform in Ukraine. On the basis of analysis of normative and legal acts which are in force, best practices, further directions for improvement of the system of a level raising of professional competence of public servants and officials of local self-government in Ukraine are determined.*

**Key words:** level raising of professional competence, public service, service in bodies of local self-government, administrative reform, personnel policy, education, public servants, innovations, study process.

У контексті реалізації адміністративної реформи, розпочатої в 2010 р. Президентом України, пріоритетного значення набувають питання модернізації державної служби, складовою частиною якої є підвищення професійного рівня кадрів для роботи в органах державної влади та органах місцевого самоврядування.

У системі професійної підготовки державних службовців особливе місце посідає питання підготовки магістрів, яке здійснюється за відповідними освітньо-професійними програмами і передбачає поглиблену правову, економічну, політологічну, управлінську, соціально-гуманітарну, психолого-педагогічну, фахову та інші види підготовки, необхідні для нормативно-правового, організаційно-розпорядчого та консультативно-дорадчого забезпечення діяльності органів, на які поширюється чинність Закону України “Про державну службу”.

Головним завданням держави при створенні в Україні магістерських програм у галузі державного (публічного) управління є підвищення якості освіти державно-управлінських кадрів до рівня кращих світових стандартів. Зміст освіти визначається нормативною і вибірковою частинами програми, яка розробляється в установленому порядку з кожної спеціальності відповідно до переліку спеціальностей, визначеного для освітньо-кваліфікаційного рівня “спеціаліст, магістр” та в окремих галузях знань для освітньо-кваліфікаційного рівня “магістр”.

Одночасно пріоритетного значення набуває питання створення комплексу (циклу) безперервного навчання для державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування, що має забезпечити якісне підвищення рівня їх професійної компетентності. У зв’язку з цим слід звернути увагу на вдосконалення методів навчання управлінських кадрів, тобто сукупність прийомів, операцій, способів теоретичного і практичного пізнання; спосіб упорядкованої взаємопов’язаної діяльності викладачів і слухачів, спрямованої на засвоєння слухачами системи знань, набуття умінь і навичок, на їх виховання та загальний розвиток.

Останнім часом різним аспектам питання підготовки кадрів для органів державної влади та органам місцевого самоврядування вітчизняною наукою приділяється досить серйозна увага. Так, серед дослідників, що займались вивченням різних аспектів згаданого питання, слід виділити М. Білинську, Н. Гончарук, М. Канавець, В. Князева, В. Лугового, О. Оболенського, В. Олуйка, Н. Протасову, М. Пухтинського, О. Руденко, С. Серьогіна, С. Сурміна, В. Чмигу, В. Удовиченка, Ю. Шарова, В. Яцюка та ін. Разом з тим, сьогодні в контексті підготовки до впровадження нового законодавства про державну службу згадане питання набуває особливого значення, адже від професійного рівня службовців, що працюють в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, багато в чому залежатиме успіх розпочатої в Україні Програми економічних реформ.

Метою статті є розгляд комплексу питань, пов’язаних з підготовкою кадрів для роботи в органах державної влади та органах місцевого самоврядування.

Одним з пріоритетів розпочатої Президентом України В. Ф. Януковичем адміністративної реформи є розвиток людського потенціалу на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування. Так, Указом Президента України від 1 лютого 2012 р. було затверджено Стратегію державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки [8]. Одночасно з 1 січня 2013 р. має вступити в дію нова редакція Закону України “Про державну службу”, що надає особливої уваги питанням підготовки професійних і компетентних кадрів для роботи в органах державної влади.

У зв’язку з цим слід зазначити, що в системі професійної підготовки державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування особливе місце посідає питання підготовки магістрів, яке здійснюється за відповідними освітньо-професійними програмами і передбачає поглиблену правову, економічну, політологічну, управлінську, соціально-гуманітарну, психолого-педагогічну, фахову та інші види підготовки, необхідні для нормативно-правового, організаційно-розпорядчого та консультативно-дорадчого забезпечення діяльності органів, на які поширюється чинність Закону України “Про державну службу”.

Сучасний термін “магістр” походить від латинського “magister”, що означає начальник, наставник, вчитель. Він означає освітньо-кваліфікаційний рівень фахівця, який на основі кваліфікації спеціаліста здобув поглиблені спеціальні знання інноваційного характеру, має певний досвід їх застосування та продукування нових знань для розв’язання проблемних професійних завдань у галузі державного управління [5].

Для підготовки магістрів розробляються спеціальні програми. Метою магістерської програми є професійна підготовка висококваліфікованих відповідальних кадрів для державного управління та місцевого самоврядування, спроможних розробляти, аналізувати і реалізовувати державну політику, творчо, ефективно й результативно виконувати управлінські функції, сприяти інноваційним процесам у суспільстві з метою утвердження соціальної справедливості, демократії, забезпечення прав і свобод людини, сталого розвитку на основі світових та європейських стандартів.

На думку авторів Енциклопедії державного управління, магістр державного управління – це випускник вищого навчального закладу, який повинен володіти знаннями, уміннями та навичками, що забезпечують виконання функцій управлінця: адміністративної, правової, організаційної, аналітичної, прогностичної, планової, контрольної, виховної, сприяти інноваційним процесам у суспільстві з метою утвердження соціальної справедливості, демократії, забезпечення прав і свобод людини, сталого розвитку на основі світових та європейських стандартів [Там же].

Підготовка магістрів здійснюється за відповідними освітньо-професійними програмами. Одночасно зміст освіти магістрів визначається нормативною і вибірковою частинами програми, яка розробляється в установленому порядку з кожної спеціальності відповідно до переліку спеціальностей, визначеного для освітньо-кваліфікаційного рівня “спеціаліст, магістр” та в окремих галузях знань для освітньо-кваліфікаційного рівня “магістр” [3].

Підготовка фахівців за освітньо-кваліфікаційним ступенем “магістр” напряму підготовки 1501 “Державне управління” в Україні здійснюється за спеціальностями: 8.150000 “Державне управління”; 8.150101 “Державна служба”; 8.150102 “Управління суспільним розвитком”; 8.150103 “Державне управління у сфері національної безпеки”; 8.150104 “Державне управління у сфері освіти”; 8.150105 “Державне управління у сфері охорони здоров’я”; 8.150106 “Публічна політика і управління”; 8.150107 “Публічне адміністрування”; 8.150108 “Міське самоврядування”; 8.150109 “Регіональне управління”; 8.150110 “Парламентаризм та парламентська діяльність”.

За даними Національного Агентства України з питань державної служби станом на 7 лютого 2012 р. підготовку магістрів за спеціальністю “Державна служба” галузі науки “Державне управління” здійснюють 28 вищих начальних закладів У 2012 р. дев’ятнадцять закладів здійснюють зазначену підготовку за державним замовленням, решта – на умовах контракту [9].

Переважає більшість вищих навчальних закладів вже має значний досвід підготовки магістрів за спеціальністю “Державна служба”, інша ж частина тільки розпочала таку підготовку.

Від часу відкриття магістратур, з 1996 р., і по 1.01.2012 р. за спеціальністю “Державна служба” галузі знань “Державне управління”, за державним замовленням та на контрактній основі, за денною та заочною формами навчання, підготовлено 15 тис. 125 магістрів, що складає всього 3,98 % від загальної кількості державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, яка за даними Нацдержслужби України на 01.01.2011 складала 379283 осіб [9].

За останні п’ять років було підготовлено 12 091 магістр державної служби, або 80 %, в тому числі:

- за денною формою навчання за державним замовленням – 1819 осіб;
- за заочною формою навчання за державним замовленням – 7822 особи;
- за денною формою навчання на контрактній основі – 941 особа;
- за заочною формою навчання на контрактній основі – 1509 осіб.

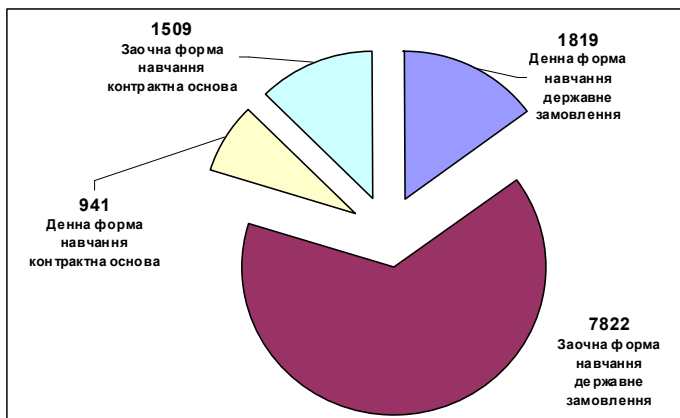


Рис. 1. Загальна кількість підготовлених магістрів за державним замовленням та на контрактній основі

Вищі навчальні заклади готують магістрів “Державної служби” за 40 спеціалізаціями, серед яких найбільш популярними є:

– “Адміністративний менеджмент” – загальна кількість підготовлених магістрів за спеціалізацією становить 4102 особи;

- “Економіка” – 2219 осіб;
- “Територіальне управління та місцеве самоврядування” – 990 осіб;
- “Соціальна сфера” – 656 осіб;
- “Правове забезпечення” – 642 особи;
- “Кадровий менеджмент” – 327 осіб;
- “Управління державними інституціями” – 239 осіб;
- “Регіональне управління та місцеве самоврядування” – 239 осіб;
- “Державне регулювання АПК” – 234 особи;
- “Економічна політика” – 181 особа;
- “Бюджет і фінанси” – 188 осіб.



Рис. 2. Розподіл магістрів за спеціалізаціями

Проведений моніторинг щодо розподілу спеціалізацій по вищих навчальним закладам, показав, що, на жаль, більшість вищих навчальних закладів обирають спеціалізації, виходячи з профілю навчального закладу або наявного професорсько-викладацького потенціалу, а не з потреб регіону у фахівцях із державного управління.

Загальний аналіз роботи вищих навчальних закладів вказує на те, що найбільш популярною формою підготовки є заочна форма навчання за державним замовленням, частка випускників по ній становить 64 % від загальної кількості. Денна форма за державним замовленням складає 15 %, відповідно денна форма на контрактній основі складає 7,7 %, а заочна форма на контрактній основі – 12,5 %.

Тобто досить малою є частка слухачів, яка навчається за денною формою. За такого стану досить складно створити повноцінні навчальні групи з відповідних спеціалізацій та забезпечити належний професорсько-викладацький склад магістратур.

Серед 28 вищих навчальних закладів, що отримали ліцензію МОНмолодьспорт на право здійснення освітньої діяльності з підготовки магістрів за спеціальністю “Державна служба”, простежуються явні лідери за кількістю підготовлених фахівців (рис. 3).

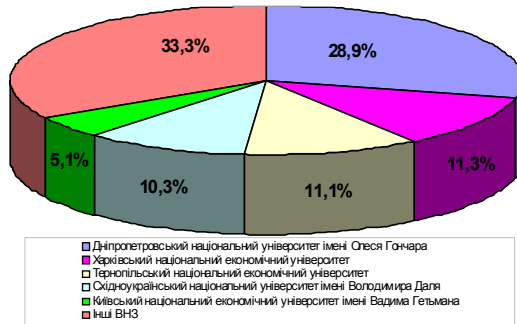


Рис. 3. Розподіл кількості підготовлених фахівців по ВНЗ

За даними Нацдерслужби України, найбільш потужними по кількості підготовлених магістрів за спеціальністю “Державна служба” є Дніпропетровський національний університет ім. О. Гончара, загальна кількість підготовлених магістрів сягає 4372 особи, що становить 28,9 % від загальної кількості підготовлених спеціалістів державної служби за всі роки існування магістратур “Державна служба”. Харківський національний економічний університет підготував 1710 осіб, що складає 11,3 % від загальної кількості підготовлених магістрів за спеціальністю “Державна служба”. Тернопільський національний економічний університет підготував 1680 фахівців, тобто 11,1 %. Східноукраїнський національний університет ім. В. Даля підготував 1560 осіб, що складає 10,3 %. Київський національний економічний університет підготував за спеціальністю “Державна служба” 786 осіб, що складає 5,1 %. Отже, питома вага зазначених 5 вищих навчальних закладів у підготовці фахівців для органів державної влади та органів місцевого самоврядування досить значна і становить 66,7 %. Решта 23 вищі навчальні заклади разом за звітний період підготували 5017 фахівців, що становить 33,3% від загальної кількості [9]. У 2011-2012 навчальному році до магістерської підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування залучено 697 викладачів, які мають науковий ступінь, а саме: докторів наук з державного управління – 51, докторів наук інших галузей – 138, кандидатів наук з державного управління – 92, кандидатів наук інших галузей знань – 416 осіб (рис. 4).

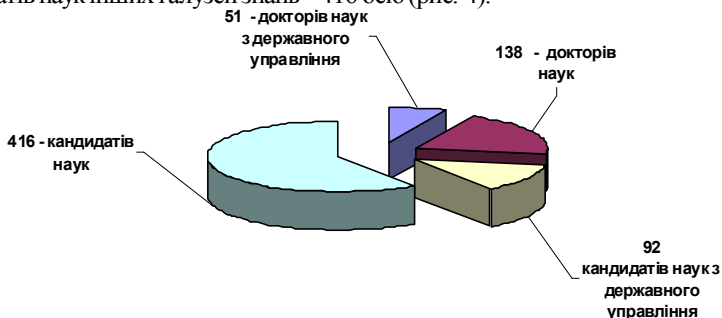


Рис. 4. Загальна кількість викладачів з науковим ступенем, що здійснюють підготовку магістрів за спеціальністю “Державна служба”



Крім цього до підготовки магістрів залучені 64 керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування загальнодержавного, обласного, районного/міського рівнів.

Але, на жаль, існують і прикрі випадки відсутності в деяких вищих навчальних закладах викладачів з науковим ступенем доктора чи кандидата наук з державного управління. У деяких вищих навчальних закладах лекційне навантаження, як правило, припадає на старших викладачів, які не мають наукового ступеня. Разом з тим, доктори наук та кандидати наук з державного управління, як правило, проводять консультування з підготовки магістерських робіт та залучаються до контрольних заходів (заліки, екзамени). Такий розподіл навчального навантаження між науково-педагогічними працівниками не забезпечує належного рівня підготовки магістрів державної служби.

Відповідно до даних Нацдержслужби України, станом на кінець 2011 р. 34 випусника денної форми навчання було непрацевлаштовано та 58 випусників заочної форми навчання звільнено з державної служби та служби в органах місцевого самоврядування (за різними причинами) [9].

Згідно з даними, отриманими від вищих навчальних закладів, після закінчення вищого навчального закладу, спеціалісти державної служби отримують підвищення по службі лише у 11% випадків, при тому, що у тристоронніх угодах на підготовку фахівців за державним замовленням чітко визначається обов'язок направляючої сторони надати випускнику, після закінчення навчання, посаду не нижче четвертої категорії або ту, на якій він перебуває в кадровому резерві згідно з договором-направленням, або, як виняток, не нижче тієї, яку він займав до вступу, рівноцінної за оплатою праці та характером діяльності, а також можливість реалізації переважного права на зайняття вакантної посади чи просування по службі без конкурсного відбору або стажування та зарахування його до кадрового резерву на посади першої - четвертої категорії.

Отже, назріла необхідність вжиття на державному рівні заходів щодо подальшого вдосконалення підготовки магістрів за спеціальністю "Державна служба" галузі знань "Державне управління", що сприятиме прискоренню модернізації державної служби України, наближенню її до стандартів Європейського Союзу [2].

Одночасно пріоритетного значення набуває питання створення комплексу (циклу) безперервного навчання для державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування, що має забезпечити якісне підвищення рівня їх професійної компетентності. У зв'язку з цим слід звернути увагу на вдосконалення методів навчання службовців, тобто сукупність прийомів, операцій, способів теоретичного і практичного пізнання. Як зазначає більшість вітчизняних дослідників, в умовах професійної діяльності на державній службі зростає важливість навчання на робочому місці [4]. Це можуть бути такі види навчання:

- копіювання – працівник прикріплюється до спеціаліста, навчається, копіюючи його дії;
- наставництво – заняття менеджера зі своїм персоналом під час щоденної роботи, допомога підказками, порадами;

– інструктаж – роз’яснення, демонстрація роботи безпосередньо на робочому місці, які орієнтовані на вивчення конкретних операцій або процедур, що входять у коло професійних обов’язків;

– делегування – передача співробітникам чітко обмеженої кількості завдань з повноваженням прийняття рішень з обговорюваного кола питань;

– метод ускладнюючих завдань – спеціальна програма робочих дій, побудована за ступенем їх важливості, розширення обсягу завдань і підвищення їх складності; ротація – працівник переводиться на нову роботу чи посаду для отримання додаткової професійної кваліфікації і розширення досвіду на термін від кількох днів до кількох місяців; використання навчальних методик, інструкцій, як працювати на конкретному робочому місці.

Найбільш поширеними методами навчання державних службовців поза робочим місцем є такі:

– ділові ігри – розбір навчального прикладу, у ході якого учасники гри отримують ролі в діловій ігровій ситуації і розглядають наслідки прийнятих рішень;

– навчальні ситуації – реальна або придумана управлінська ситуація з питаннями для аналізу;

– моделювання – відтворення реальних умов праці;

– тренінг сенситивності – метод навчання, який обумовлює участь слухача у групі з метою підвищення індивідуального сприйняття та вдосконалення умінь взаємодії з іншими людьми (заняття за цим методом навчання проводяться за участю практичного психолога, консультанта);

– лекція – монолог інструктора, у ході якого аудиторія сприймає матеріал на слух; самостійне навчання – працівник сам обирає темп навчання, кількість повторень; рольові ігри (моделювання рольової поведінки) – працівник ставить себе на місце іншого працівника з метою одержання практичного досвіду та одержує підтвердження правильності своєї поведінки (наприклад, через відеофільм).

Необхідність реформування існуючої системи професійної підготовки кадрів для органів державної влади та органів місцевого самоврядування обумовлено новими завданнями, визначеними в Стратегії державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки, схваленої Указом Президента України В. Януковича від 1 лютого 2012 р. № 45, Національному плані дій на 2012 рік щодо реалізації Програми економічних реформ, а також необхідністю впровадження нової редакції Закону України “Про державну службу” та реалізації Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. № 1198-р.

Разом з тим, чинне нормативно-правове забезпечення системи професійної підготовки державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування вимагає вдосконалення та приведення у відповідність сучасним потребам і пріоритетам нового законодавства з питань освіти, розвитку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Так, потребує більш чіткого визначення правовий статус працівників і викладачів регіональних

центрів підвищення кваліфікації, а також питання функціонування магістратур зі спеціальності “державне управління”.

Одночасно доцільним є питання забезпечення безперервного навчання державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування, а також запровадження нових інноваційних підходів до організації навчального процесу, зокрема з питань:

- навчально-методичного та інформаційного супроводження секторальних реформ;
- нового законодавства про державну службу та антикорупційного законодавства;
- надання адміністративних послуг;
- сучасних інструментів управління місцевим економічним розвитком;
- використання інноваційних підходів до підвищення кваліфікації;
- доступу до публічної інформації;
- вирішення проблемних питань удосконалення процесу підвищення кваліфікації.

Провідну роль у цьому процесі мають відігравати Національне Агентство України з питань державної служби та Національна Академія державного управління при Президентові України, які мають забезпечити створення необхідних умов для реформування та розвитку національної системи професійної підготовки державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування.

#### Література:

1. *Бородін Є. І.* Сучасні методи викладання в системі підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : навч. посіб. / Є. І. Бородін, С. М. Серьогін, І. В. Шпекторенко. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2003.
2. *Волкова Н. П.* Педагогіка : навч. посіб. / Н. П. Волкова. – К. : Академвидав, 2007.
3. *Гончарук Н. Т.* Керівний персонал у сфері державної служби України: формування та розвиток / Н. Т. Гончарук. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 239 с.
4. Досвід професійної підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування / за заг. ред. Т. В. Мотренка, С. М. Серьогіна. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2010. – 235 с.
5. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / за ред. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ при Президентові України, 2011. – .
6. Державна служба / за ред. С. М. Серьогіна, В. М. Сороко. – 524 с.
7. *Кибанов А. Я.* Основы управления персоналом : учебник / А. Я. Кибанов. – М. : ИНФРА-М, 2005.
7. Муниципальный менеджмент : навч. посіб. / за заг. і наук. ред. Ю. П. Шарова. – К. : Атіка, 2009. – 404 с.
8. Офіційний сайт Президента України. – Режим доступу : [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua).

9. Офіційний сайт Національного Агентства України з питань державної служби. – Режим доступу : [www.nads.gov.ua](http://www.nads.gov.ua).

10. *Понеділко В. Г.* Підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів: теорія і практика (Особливості організації та методичного забезпечення навчального процесу у системі підвищення кваліфікації управлінських кадрів) : навч. посіб. / В. Г. Понеділко. – Запоріжжя : Друкарський світ, 2007. – 294 с.

11. *Протасова Н. Г.* Теоретичні основи навчання державних службовців у системі підготовки та підвищення кваліфікації : навч. посіб. / Н. Г. Протасова. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 159 с.

*Надійшла до редколегії 18.02.2013 р.*

УДК 331.108.22 : 631.11

*Т. М. ЛОЗИНСЬКА, О. І. СЕРДЮК, О. В. ФЕДІРЕЦЬ, О. Г. ЛІЩИНА*

### **ОБҐРУНТУВАННЯ МЕТОДИЧНИХ ПІДХОДІВ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ШТАТНОЇ ЧИСЕЛЬНОСТІ УПРАВЛІНСЬКИХ КАДРІВ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ПІДПРИЄМСТВ**

*Удосконалено методичний інструментарій щодо обґрунтування та визначення потреби сільськогосподарських підприємств у керівниках, професіоналах, фахівцях за укрупненими нормативами.*

**Ключові слова:** кадри, сільськогосподарські підприємства, потреба.

*Methodic approaches of explanation and determination necessity of management staff of agricultural enterprises are considered.*

**Key words:** personnel, agricultural enterprises, necessity.

Будь-які підприємства, конкуруючи між собою повинні, приділяти першочергову увагу питанням ефективності використання ресурсів, зокрема, трудових. Останнім часом питання якості, структури та потенціалу трудових ресурсів набувають усе більшої ваги через зростання ролі знання, творчих здібностей людини в забезпеченні економічного розвитку підприємств і вирішенні складних завдань поєднання економічних, соціальних, екологічних та інших чинників соціального прогресу.

На сьогодні в Україні кожне підприємство самостійно визначає штатну чисельність працівників, керуючись нормами, які розробляються безпосередньо на підприємствах. При цьому деякі суб'єкти господарювання прагнуть збільшити чисельність управлінського персоналу, що призводить до зростання адміністративних витрат, а деякі, навпаки, стримують розширення апарату управління, що, при зростанні обсягу управлінських функцій, призводить до перевантаження працівників. Тому у процесі планування чисельності управлінського персоналу слід керуватися

принципом ефективності, який полягає в тому, що результати діяльності керівників, фахівців і службовців мають перевищувати витрати на утримання апарату управління. За таких умов розроблення найбільш точного методу розрахунку необхідної чисельності управлінського персоналу є надзвичайно актуальним.

Нормативно-методичне забезпечення щодо обґрунтування та визначення потреби сільськогосподарських підприємств в управлінському персоналі було сформоване за часів планової економіки та зазнавало ряд коригувань з боку вчених Харківського національного аграрного університету ім. В. В. Докучаєва, Сумського національного аграрного університету та Харківського державного технічного університету сільського господарства. Та процес реформування аграрного сектора економіки продовжується, змінюється структура суб'єктів господарювання, умови їх діяльності, з'являються нові функції господарювання. Це викликає необхідність встановлення нових критеріїв обґрунтування потреби в керівниках, професіоналах, фахівцях АПК, яка обумовлена не так трансформацією форм власності на засоби виробництва, як появою нових технологій управління і виробництва [2].

У сучасній літературі розробленням методичного забезпечення обґрунтування чисельності управлінських кадрів займалися М. Виноградський, В. Вітвіцький, Л. Гавлінська, І. Демчак, В. Лук'янихін, Л. Луцишин, З. Метельська, М. Мурашко, В. Нагаєв, Л. Швайка, С. Шекшня та інші. У той же час удосконалення методичних підходів до розрахунку потреби в кадрах для сільського господарства сьогодні є досить актуальними з погляду на зміни, що відбуваються в аграрному секторі України, особливо враховуючи функціональні трансформації та технологічні нововведення. Уточнення критеріїв обґрунтування чисельності управлінських кадрів, дотримання відповідності їх якісних характеристик існуючим чинним кваліфікаційним і законодавчо-нормативним вимогам набуває актуальності в контексті комплексного вирішення проблем кадрового, інвестиційного, фінансового тощо забезпечення сільськогосподарських підприємств.

Мета дослідження полягає в обґрунтуванні методичних підходів до розрахунку чисельності управлінських кадрів підприємств сільського господарства з урахуванням існуючих тенденцій розвитку аграрного сектора економіки України.

Визначення оптимальної чисельності персоналу є важливою складовою управління підприємством. Кількість працюючих та їх якісний склад впливають на результати усіх видів діяльності підприємства і визначають продуктивність праці.

В економічній практиці існує значна кількість методів визначення чисельності працюючих, але найбільш поширеними з них є методи розрахунку чисельності:

- за трудомісткістю робіт;
- за нормами виробітку;
- за кількістю робочих місць з урахуванням норм їх обслуговування і контролю.

При визначенні чисельності управлінського персоналу використовують шість видів норм і нормативів: норми часу, нормативи чисельності, норматив централізації робіт, норми керованості, норматив співвідношення чисельності різних категорій персоналу та нормативи розумової праці [5].

Під час визначення чисельності управлінського персоналу використовують норми керованості, які дозволяють розрахувати кількість підлеглих, що безпосередньо підпорядковуються одному керівникові. Відповідно до досліджень Інституту медицини праці Академії медичних наук України, кількість працівників, яка вважається оптимальною для одноосібного ефективного управління, становить від чотирьох до десяти осіб [6, с. 48]. Слід зазначити, норма керованості варіює залежно від рівня управління: для вищих рівнів вона складає 3 – 5 осіб, для середніх – 8 – 10 осіб, для нижчих – 12 – 15 осіб.

Одним із показників, на підставі яких визначаються норми чисельності управлінського персоналу, є трудомісткість. Визначити трудомісткість управлінської праці досить важко, з цією метою здійснюють хронометражні спостереження, фотографії та самофотографії робочого дня.

Досить поширеним у практиці визначення чисельності управлінського персоналу є використання типових окладних та штатно-окладних розкладів і моделей організаційних структур управління. Чисельність працюючих може бути визначена не тільки за кожною окремою функцією управління, але й за окремими видами робіт (облікові, проектні, обчислювальні), а також за посадами (конструктори, технологи, економісти).

Періодичний розрахунок кількості працюючих у сільськогосподарських підприємствах необхідний як для забезпечення повного виконання функцій управління підприємством та планування витрат на оплату праці, так і для встановлення відповідності кількості керівників, професіоналів, фахівців та науково-обґрунтованим нормативам потреби в кадрах.

На початку 2000-х рр. науковцями НДІ “Украгпромпродуктивність” було розроблено “Методичні рекомендації з встановлення штатної чисельності керівників, професіоналів та фахівців підприємств сільського господарства”, рекомендовані до використання рішенням секції “Економіки та фінансово-кредитної політики” науково-технічної ради Мінагрополітики України (протокол № 18 від 21 червня 2005 р.), та погоджені з ЦК профспілки працівників агропромислового комплексу України [1]. Ними в основу визначення чисельності працівників покладена концепція поопераційного нормування з виділенням стаціонарних (конторських) і мобільних видів діяльності, зокрема використані критерії трудомісткості виконуваних функцій або певних видів робіт. Згадані рекомендації надавали практичну допомогу підприємствам сільського господарства в обґрунтуванні потреби в спеціалістах з повною та неповною вищою або базовою вищою освітою.

Однак, як довела практика сільськогосподарських підприємств Полтавської обл., згадані рекомендації виявилися занадто складними для використання працівниками відділів кадрів цих підприємств, виконані ж в окремих випадках розрахунки потреби в кадрах згідно цих рекомендацій, не відповідали реальним потребам. Фахівці, зайняті добром і розстановкою кадрів сільськогосподарських підприємств, потребують саме укрупнених нормативів для обґрунтування чисельності керівників, професіоналів та фахівців.

У даний час прогнозування потреби в кадрах сільськогосподарських підприємств на рівні регіону обмежується використанням невеликої кількості показників, що характеризують розмір галузі, оскільки існуюча статистична звітність не дає змоги оперувати даними в розрізі підприємств. Ця обставина також вимагає розроблення укрупнених нормативів з визначення штатної чисельності керівників, професіоналів, фахівців сільськогосподарських підприємств.

Перш за все необхідно враховувати сучасні тенденції змін сільськогосподарського виробництва як пов'язаних, так і не пов'язаних зі зміною форми власності на засоби виробництва. Зокрема, слід звернути увагу на зростання сезонності сільськогосподарської праці, яка спостерігається унаслідок скорочення виробництва продукції тваринництва; трансформацію територіально-галузевих комплексів (ліквідацію садів, свинокомплексів або, навпаки, будівництво птахофабрик, комбікормових заводів, вирощування сої чи ріпаку); подрібнення цілісних виробничих комплексів і інтеграцію виробничих процесів у межах технологічного ланцюжка за рахунок створення потужних агрохолдингів; формування ринку оренди землі; стрімке старіння сільського населення внаслідок відтоку молоді тощо.

Важливим чинником, який обумовлює необхідність розроблення більш сучасних методичних підходів щодо обґрунтування та визначення потреби у спеціалістах аграрної сфери, є виявлені тенденції збільшення часу на виконання нових для сільського господарства функцій (укладання договорів оренди, адміністрування бюджетної діяльності тощо) та розвиток дорадництва (дорадчих, консультаційних, інформаційно-консалтингових фірм) з різних аспектів управлінської діяльності. Насамперед, це стосується надання консультаційних послуг у таких сферах як маркетинг, бухгалтерський облік, фінанси, юриспруденція, агротехнологічне, зооветеринарне, інженерно-технічне забезпечення та ін. [6]. Зокрема, невеликим приватним підприємствам, а також фермерським господарствам не обов'язково укладати з фахівцями безстрокові трудові договори. Їм економічно вигідно отримувати консультації дорадчих, консультаційних, інформаційно-консалтингових фірм, укладаючи строкові трудові договори на визначений термін або на час виконання певної роботи.

Крім того, науково-методичні розробки з оптимізації управлінського складу підприємств часів Радянського Союзу стосувалися виключно середніх за розміром господарств (у лісостеповій зоні України площа сільськогосподарських угідь таких підприємств складала від 3500 до 5000 га). У 2010 р. диференціація розмірів сільськогосподарських угідь на підприємствах Полтавської області вражає: 954 підприємств мали до 50 га сільськогосподарських угідь; 628 – від 50,1 до 500 га; 245 – від 500,1 до 2000 га; 142 – від 2000,1 до 5000 га; 34 – від 5000,1 до 10000 га; 13 – понад 10000 га.

Природно, постає супутнє завдання – обґрунтувати штатний склад дорадчих служб для консультаційного забезпечення керівників, професіоналів та фахівців фермерських господарств, а разом з цим і власників особистих господарств.

Неусвідомленою залишається необхідність збереження чи навіть збільшення кількості професіоналів, фахівців економічного профілю, враховуючи

наявність таких функціональних обов'язків, як здійснення стратегічного, тактичного, поточного планування, економічного аналізу, нормування та матеріального стимулювання праці, підтримання договірних відносин та ін. Згадані види економічної роботи не є обов'язковими та централізовано регламентованими та все ж вони залишаються життєво необхідними в практиці господарювання сільськогосподарського підприємства будь-якого розміру, яке прагне зберегти або поліпшити свої конкурентні позиції.

З урахуванням згаданих чинників укрупнені нормативи з визначення штатної чисельності керівників, професіоналів, фахівців сільськогосподарських підприємств отримали деяке авторське уточнення.

Більш детально розглянемо характеристику критеріїв обґрунтування чисельності керівників, професіоналів, фахівців сільськогосподарських підприємств в розрізі основних функцій.

Зрозуміло, що кількість керівників сільськогосподарських підприємств визначається чисельністю самих підприємств, а кількість керівників виробничих підрозділів – чисельністю самих підрозділів. Уведення посади заступника керівника підприємства варто рекомендувати для підприємств з середньорічною чисельністю працюючих від 300 осіб (додатково – одна посада на кожні наступні 300 осіб).

При визначенні додаткової потреби в керівниках підприємств, заступниках та керівниках виробничих підрозділів мова має йти про відповідність фактичної якості його кадрового забезпечення нормативному, що вимагає підготовки резерву кадрів для заміщення працівників пенсійного віку, та використання післядипломної освіти з метою підвищення освітньо-кваліфікаційного рівня та отримання освіти в галузі управління. Так, згідно з Довідником кваліфікаційних характеристик професій працівників, освітньо-кваліфікаційний рівень фахової підготовки має бути таким:

– керівників підприємств – повна вища освіта відповідного напрямку підготовки (магістр, спеціаліст), післядипломна освіта в галузі управління;

– керівників підрозділів – повна або базова вища освіта відповідного напрямку підготовки (магістр, спеціаліст або бакалавр), післядипломна освіта в галузі управління.

Кількість керівників, професіоналів, фахівців агрономічного відділу визначається розміром умовної збиральної площі. Рекомендований норматив розрахунку такий: головний агроном – один для підприємств з умовною збиральною площею понад 4 тис. га; агроном – один для підприємств з умовною збиральною площею 1,2-2 тис. ум. га; додатково – одна посада на кожні наступні 2 тис. ум. га. Для консультування фермерських та особистих господарств в складі дорадчих служб кількість фахівців агрономічного відділу визначається із розрахунку дві особи на адміністративний район.

Для визначення чисельності професіоналів, фахівців меліоративних служб доцільно використати існуючі нормативи. Згадані посади започатковуються відповідно до встановленої кількості зрошувальних чи осушуваних земель – інженера-гідротехніка (“спеціаліст” або “магістр”) на кожні 200 – 500 га



зрошувальних або 350 – 700 га осушених земель, а техніка-гідротехніка (“молодший спеціаліст” чи “бакалавр”) на 100 – 200 га зрошувальних або 150 – 350 га осушених земель в регіоні [1, с. 20].

Кількість керівників, професіоналів, фахівців зоотехнічного відділу корелюється з розміром умовного поголів'я худоби. Обґрунтування доцільно проводити з розрахунку:

– головний зоотехнік – один для підприємств, що мають більше 600 гол. умовного поголів'я худоби;

– зоотехнік (інженер-технолог з виробництва та переробки продукції тваринництва) – один для підприємств, що мають від 400 гол. умовного поголів'я худоби; додатково – одна посада на кожні 600 гол. умовного поголів'я худоби.

Розмір умовного поголів'я худоби є також чинником, що формує кількість керівників, професіоналів, фахівців ветеринарного відділу. Рациональним слід вважати введення посад за таких умов:

– головний ветеринарний лікар – один для підприємств, що мають більше 600 – 800 гол. умовного поголів'я худоби;

– ветеринарні лікарі – один для підприємств, що мають від 450 – 500 гол. умовного поголів'я худоби; додатково – одна посада на кожні наступні 600 гол. умовного поголів'я худоби.

Для обслуговування фермерських та особистих господарств в складі дорадчих служб кількість фахівців зоотехнічного та ветеринарного відділів визначається із розрахунку одна особа на адміністративний район.

Кількість керівників, професіоналів, фахівців інженерно-технічного відділу (служби) детермінується кількістю технічних засобів. Норматив розрахунку – одна посада на кожні 30 одиниць сільськогосподарської техніки (за умов наявності складної техніки – одна посада на 20 одиниць).

Кількість інженерів з нагляду за будівництвом визначається обсягом будівельних робіт. Виходячи з цього, дана посада вводиться з розрахунку: одна особа для підприємств з обсягом будівельних робіт понад 100 тис. грн.

Для забезпечення потреб фермерських та особистих господарств кількість фахівців інженерно-технічного відділу (служби) у складі дорадчих служб має складати дві особи на адміністративний район.

Загальна нормативна чисельність працівників, зайнятих добором, розстановкою, підвищенням кваліфікації (перепідготовкою) та обліком кадрів розраховується за методикою, визначеною Міжгалузевими нормативами чисельності працівників, зайнятих добором, розстановкою, підвищенням кваліфікації (перепідготовкою) та обліком кадрів і затвердженими наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 18 грудня 2003 р. Згідно з основним чинником визначення кількості та переліку посад є загальна чисельність працюючих на підприємстві.

Для уточнення розрахунків використовуються допоміжні дані, якими є: кількість структурних підрозділів на підприємств, питома вага робіт, які виконують на ПЕОМ; обсяг робіт, пов'язаних з військовозобов'язаними;

чисельність прийнятих і звільнених працівників. Останні показники реально врахувати лише при наявності даних по окремих підприємствах.

Отже, при виконанні прогностичних розрахунків у масштабі регіону, доцільно виходити з того, що навантаження працівників на одного співробітника, зайнятого добором, розстановкою, підвищенням кваліфікації (перепідготовкою) та обліком кадрів, має складати 150 осіб. Посаду начальника відділу кадрів доцільно вводити поряд з посадою інспектора відділу кадрів у підприємствах з чисельністю працюючих понад 250 осіб.

Кількість керівників, професіоналів, фахівців економічного відділу доцільно визначати за одним з двох чинників: розміром планового обсягу виробництва валової продукції у постійних цінах 2010 р. на сільськогосподарську продукцію або середньорічною чисельністю працюючих. Розрахунок потреби підприємств Полтавської області в економістах на 1 січня 2012 р. здійснений за статистичними даними вартості обсягу виробництва валової продукції в 2011 р., визначеної в порівняльних цінах 2005 р. на сільськогосподарську продукцію та виходячи із таких показників:

- начальник планово-економічного відділу, головний економіст (економіст на правах головного) – один для підприємства з плановим обсягом виробництва валової продукції у порівняльних цінах 2005 р. більше 6 млн грн (2 млн грн) або для підприємств, з середньорічною чисельністю працюючих більше 100 осіб (від 50 осіб);

- економіст (додатково) – одна посада на кожні наступні 3 млн грн виробництва валової продукції у порівняльних цінах 2005 р. або одна посада на кожні наступні 100 осіб;

- економіст по договірній та претензійній роботі – для підприємств, де середньорічна кількість орендованих земельних паїв перевищує 400; додатково – одна посада на кожні наступні 400 земельних паїв.

Враховуючи, що з 2010 р. уведені нові постійні ціни, для визначення вартості валової продукції сільського господарства в подальшому ці нормативи необхідно збільшити на коефіцієнт 2,2.

Кількість керівників, професіоналів, фахівців відділу маркетингу доцільно визначати за плановим обсягом реалізації продукції. Відповідно:

- начальник відділу маркетингу – один для підприємств з плановим обсягом реалізації продукції більше 10 млн грн;

- маркетолог – один для підприємств з плановим обсягом реалізації продукції від 6 млн грн; додатково – одна посада на кожні наступні 6 млн грн планового обсягу реалізації продукції.

Кількість керівників, професіоналів, фахівців бухгалтерського відділу доцільно визначати за одним з двох чинників: розміром планового обсягу виробництва валової продукції у постійних цінах 2010 р. на сільськогосподарську продукцію або середньорічною чисельністю працюючих. Розрахунок потреби підприємств Полтавської області в бухгалтерях на 1 січня 2012 р. здійснений згідно статистичних даних вартості обсягу виробництва валової продукції в 2011 р.,

визначеної у порівняльних цінах 2005 р. на сільськогосподарську продукцію та за такими нормативами:

– головний бухгалтер (старший бухгалтер на правах головного) – один для підприємства з плановим обсягом виробництва валової продукції у порівняльних цінах від 2 млн грн (500 тис. грн);

– бухгалтер (з дипломом спеціаліста) – додатково одна посада на кожні наступні 2 млн грн виробництва валової продукції у порівняльних цінах 2005 р.; за необхідності при середньорічній чисельності працівників понад 150 осіб – одна посада на кожні 100 осіб.

Крім того, варто врахувати, що згідно Довідника кваліфікаційних характеристик професій, освітньо-кваліфікаційний рівень фахової підготовки головного агронома, головного зоотехніка, головного інженера має бути таким: повна вища освіта відповідного напрямку підготовки (магістр, спеціаліст) і післядипломна освіта в галузі управління.

На підставі уточнення укрупнених нормативів з визначення штатної чисельності керівників, професіоналів, фахівців сільськогосподарських підприємств здійснено обґрунтування потреби у керівниках, професіоналах та фахівцях сільськогосподарських підприємств Полтавської області. При цьому використано вихідну інформацію про: категорії підприємств за організаційними формами, розміром сільськогосподарських угідь; структуру посівних площ, поголів'я тварин в розрізі підприємств різних організаційних форм; розміри виробництва валової продукції; чисельність найманих працівників; узагальнену штатну та фактичну чисельність працівників, що обіймають посади керівників та спеціалістів (табл.); кількісні та якісні характеристики (вікова, статева, освітня структура) наявного кадрового потенціалу.

При обґрунтуванні абсолютної потреби сільськогосподарських підприємств Полтавської обл. у керівниках, професіоналах, фахівцях розрахунки проведені лише за тими категоріями посад, за якими були отримані звітні дані у відділі кадрів Головного управління агропромислового розвитку Полтавської державної обласної адміністрації.

Загалом, за досліджуваними категоріями працівників апарату управління сільськогосподарських підприємств, розрахункова потреба склала 9205 осіб (проти фактичних 8266 осіб та штатної потреби в кількості 8471 особа), для дорадчих служб – 275 осіб.

Розрахункова додаткова потреба сільськогосподарських підприємств Полтавської області в керівниках, професіоналах, фахівцях склала 939 осіб, що визначено з врахуванням необхідності заповнення існуючих на 1.01.2012 р. вакансій, часткового коригування кількості працівників різних функціональних відділів згідно нових умов розрахунку чисельності, а також об'єктивної необхідності започаткування посад економістів з договірної та претензійної роботи (300 осіб) і маркетологів (308 осіб).

З урахуванням питомої ваги фермерських господарств у загальній площі сільськогосподарських угідь, поголів'я тварин, виробництві валової продукції,

обґрунтовано необхідність формування дорадчих служб на рівні районів з уведення таких обов'язкових штатних посад: агроном, зоотехнік, ветеринарний лікар, економіст, бухгалтер. Загальна розрахункова додаткова потреба у фахівцях для комплектування штатів дорадчих служб складає 275 осіб. Штат дорадчої служби району має включати двох агрономів, зоотехніка, працівника, який надає консультації з добору, розстановки, підвищення кваліфікації (перепідготовки) та обліку кадрів, економіста, маркетолога, двох бухгалтерів, інженера.

Таблиця

Чисельність і склад працівників, які обіймали посади керівників та спеціалістів сільськогосподарських підприємств Полтавської обл. у 2011 р. та розрахункова потреба в них на 2013 р.

Посади	Передбачено штатом, 2011 р.	Всього працівників на 1.01.2012 р.	Розрахункова потреба, 2013 р.		
			підприємств		дорадчих служб
			абсолютна	додаткова	
Керівники підприємств	1907	1907	1907	-	х
Заступники	333	333	333	-	х
Керівники підрозділів (начальники цехів, комплексів, дільниць., керуючі дільницями, відділеннями, фермами, бригадами)	1421	1311	1421	110	х
Головні агрономи	331	327	331	4	х
Агрономи (всіх спеціальностей)	305	295	373	78	50
Головні зоотехніки	157	148	157	9	х
Зоотехніки (всіх спеціальностей)	152	135	145	10	25
Головні ветеринарні лікарі	155	141	155	14	х
Ветеринарні лікарі, ветеринарні фельдшери	208	201	210	9	25
Начальники відділу кадрів, інспектори відділу кадрів	255	250	240	-10	25
Головні економісти	230	221	230	9	х
Економісти	176	170	176	6	х
Економісти по договірній та претензійній роботі	х	х	300	300	25
Головні маркетологи	х	х	190	190	х
Маркетологи	х	х	118	118	25
Головні бухгалтера	748	745	748	3	х
Бухгалтери	1179	1181	1249	68	50
Головні інженери	309	303	309	6	х
Інженери, техніки	423	420	429	9	50
Інженери будівельники	182	178	184	6	х
Усього за підсумком	8471	8266	9205	939	275

Виходячи із проведених досліджень і розрахунків, вважаємо, що сільськогосподарські підприємства повинні мати приблизні штатні нормативи з визначення кількісної структури управлінського персоналу розраховані за адаптивним принципом. Для визначення потреби сільськогосподарських підприємств у керівниках, професіоналах, фахівцях доцільно застосовувати норми навантаження, обслуговування і керованості, які є різновидами

нормативного методу планування персоналу та методу заснованого на трудомісткості робіт.

Адаптація методичних підходів щодо обґрунтування та визначення потреби у спеціалістах аграрної сфери до сучасних умов передбачає врахування:

– збільшення операційного навантаження на головного агронома та можливе його зменшення на галузевих агрономів, що пояснюється підвищенням рівня потужності та продуктивності сільськогосподарської техніки;

– зменшення операційного навантаження на керівників, професіоналів і фахівців зоотехнічної та ветеринарної служб, що пов'язано із технічними можливостями розширеного відтворення тваринницьких галузей;

– зменшення операційного навантаження на керівників, професіоналів і фахівців інженерних служб, що зумовлено підвищенням якості складу машино-тракторного парку сільськогосподарських підприємств;

– зміну умов обґрунтування чисельності керівників, професіоналів і фахівців бухгалтерської служби (використання розміру вартості обсягу реалізованої продукції та чисельності працівників при визначенні кількості бухгалтерів замінено рівноцінним показником вартості валової продукції розрахованої у порівнянних цінах та допоміжним – чисельністю працівників);

– збільшення операційного навантаження на керівників, професіоналів і фахівців економічної та маркетингової служб у зв'язку з зростанням вартості обсягів виробництва продукції та врахування не фактичного, а планового її рівня.

#### Література:

1. Методичні рекомендації з встановлення штатної чисельності керівників, професіоналів та фахівців підприємств сільського господарства / [В. В. Вітвіцький, І. М. Демчак, Л. П. Гавлінська та ін.]. – К. : НДІ “Укראгропромпродуктивність”, 2005. – 128 с.

2. *Нагаєв В. М.* Методичні підходи щодо визначення штатної чисельності управлінських кадрів аграрних формувань / В. М. Нагаєв // Ефективна економіка [Електронне наукове фахове видання]. – № 2-05/3. – Режим доступу : <http://www.economy.nauka.com.ua>.

3. Національний Класифікатор України ДК 003:2010 “Класифікатор професій”. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc>.

4. Рекомендації з штатної чисельності та нормативів на оплату праці керівних працівників, спеціалістів та обслуговуючого персоналу колгоспів та радгоспів Української РСР. – К. : Урожай, 1987. – 34 с.

5. *Салига С. Я.* Методи визначення чисельності управлінського персоналу промислового підприємства / С. Я. Салига, Є. В. Корнієнко // Електронне наукове бібліотека. – Режим доступу : [www.nbuv.gov.ua/...ep/.../EC112\\_31.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/...ep/.../EC112_31.pdf).

6. *Шипилин М.* Усовершенствование организационной структуры предприятия с использованием элементов функционально-стоимостного анализа / М. Шипилин, И. Володько, Б. Финчук // Справочник кадровика. – 2010. – № 3 (93). – С. 44–52.

*Надійшла до редколегії 19.11.2012 р.*

*Г. О. ДЗЯНА, В. В. ГАРАСИМ*

### **ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: АНАЛІЗ ПРОБЛЕМ І ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ**

*Розглянуто недоліки системи підвищення кваліфікації державних службовців. Запропоновано шляхи та методи вдосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.*

**Ключові слова:** державні службовці, підвищення кваліфікації, професійне навчання, навчальні програми, якість освіти.

*The lacks of the system of in-plant training of civil servants are examined. Ways and methods of improvement of the system of preparation, retraining and in-plant training of civil servants are offered.*

**Key words:** civil servants, training, professional studies, educational programs, quality of education.

Удосконалення системи підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування є одним із основних напрямків реформування державної служби, яке повинне здійснюватися з урахуванням міжнародного досвіду та відповідно до чітко визначених стандартів, адаптованих до європейських.

Незважаючи на те, що в Україні діє потужна система організацій, в яких підвищують кваліфікацію, проходять підготовку та перепідготовку державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування, вона недостатньо мірою задовольняє потреби органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у високопрофесійних кадрах, здатних ефективно виконувати поставлені перед ними завдання.

Проблемні питання вдосконалення системи підвищення кваліфікації державних службовців неодноразово висвітлювалися в публікаціях вітчизняних науковців і практиків. Дослідженням окремих питань з цієї проблематики присвячено праці вчених Є. Бородіна, О. Бобровської, В. Загорського, І. Козака, А. Липенцева, Н. Липовської, Т. Маматової, Є. Матвіїшина, О. Оболенського, В. Сороко, Ю. Сурміна, І. Чикаренко, Ю. Шарова, П. Шевчука та ін.

Незважаючи на широку нормативну, наукову, навчально-методичну та іншу інформаційну базу у сфері освіти фахівців державної служби, велике коло проблем, зокрема організаційного характеру, залишається і досі невирішеним. Ефективне реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців можливе за умови вивчення і висвітлення окремих проблемних аспектів їх навчання.

Мета статті полягає в аналізі проблем діючої системи підвищення кваліфікації державних службовців і розробленні пропозицій щодо їх вирішення.

Дослідження можливостей подальшого підвищення якості і практичної результативності підвищення кваліфікації державних службовців шляхом доповнення існуючих форм організації навчання новими методами.

Відповідно до статті 29 Закону України “Про державну службу” державні службовці підвищують свою кваліфікацію постійно, у тому числі через навчання у відповідних навчальних закладах, як правило, не рідше одного разу на п’ять років [1].

На виконання зазначеного Закону постановою Кабінету Міністрів України затверджено Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування [4].

Відповідно до статті 3 Положення, підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування – навчання з метою оновлення та набуття умінь, знань, навичок і здатності виконувати завдання та обов’язки, необхідні для провадження професійної діяльності на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування [Там же].

Підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування є безперервним процесом і здійснюється за такими видами:

- навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації;
- тематичні постійно діючі семінари;
- спеціалізовані короткострокові навчальні курси;
- тематичні короткострокові семінари, зокрема тренінги;
- стажування в органах, на які поширюється дія Законів України “Про державну службу” та “Про службу в органах місцевого самоврядування”, а також за кордоном;
- самостійне навчання (самоосвіта), зокрема щорічний Всеукраїнський конкурс “Кращий державний службовець” (для державних службовців).

Підвищення кваліфікації за професійними програмами спрямовується на фахове вдосконалення та оновлення знань і набуття умінь, навичок державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, які займають посади відповідних категорій в органах, на які поширюється дія Законів України “Про державну службу” та “Про службу в органах місцевого самоврядування”, а також осіб, зарахованих до кадрового резерву.

Підвищення кваліфікації за професійними програмами здійснюється протягом першого року роботи для вперше прийнятих на державну службу чи службу в органах місцевого самоврядування або обраних і призначених на відповідні посади, а також у разі потреби перед або за результатами чергової атестації, але не рідше ніж один раз на п’ять років.

Професійна програма передбачає навчання:

- за загальною складовою частиною – удосконалення та оновлення знань і набуття умінь, навичок у вирішенні правових, економічних, політологічних, управлінських, соціально-гуманітарних та інших питань професійної діяльності державного службовця і посадової особи місцевого самоврядування на посадах відповідної категорії;
- за функціональною складовою частиною – здобуття додаткових знань і набуття умінь, навичок відповідно до вимог професійно-кваліфікаційних

характеристик державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування певних категорій посад;

– за галузевою складовою частиною – здобуття додаткових знань з новітніх досягнень у певній галузі чи сфері діяльності [4].

До системи підвищення кваліфікації входять навчальні заклади, ліцензовані за освітнім напрямом 1501 “Державне управління”, а також інші заклади підвищення кваліфікації у сфері державного управління.

Організаційна структура зазначеної системи складається з двох рівнів – центрального та регіонального.

Центральний рівень: Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України; галузеві заклади післядипломної освіти центральних органів виконавчої влади.

Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів (далі – Інститут) Національної академії державного управління при Президентові України (далі – Національна академія) створено згідно з Указом Президента України від 2 серпня 1995 р. № 682 “Про затвердження Положення про Українську Академію державного управління при Президентові України та її загальної структури”.

Основною місією Інституту є підвищення кваліфікації керівного складу органів державної влади і органів місцевого самоврядування, що передбачає чітку спрямованість на формування системи знань і умінь, які складають основу професійної компетентності управлінських кадрів, їх підготовленість до здійснення ефективного управління в умовах змін та реформ.

Динаміка фактичної чисельності слухачів, які навчалися в Інституті за різними державними контрактами, за період з 2006 по 2010 рр. свідчить про тенденцію збільшення їх кількості. Так, порівняно з відповідними показниками, у 2010 р. в Інституті підвищили кваліфікацію на 55 осіб більше, ніж у 2009 р.; на 963 – ніж у 2008 р. та на 1327 – ніж у 2006 р.

Регіональний рівень: регіональні інститути державного управління Національної академії державного управління при Президентові України в містах Харкові, Львові, Одесі, Дніпропетровську, центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування державних підприємств, установ і організацій в областях, АР Крим, містах Києві та Севастополі (далі – обласні центри).

Львівський Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників державної влади, органів місцевого самоврядування, керівників державних установ, підприємств й організацій (надалі – ЛЦППК) здійснює перепідготовку та підвищення кваліфікації працівників державної влади та місцевого самоврядування IV – VII категорій посад та керівних кадрів підприємств усіх форм власності з восьми областей західного регіону України: Волинської, Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської, Рівненської, Тернопільської, Хмельницької та Чернівецької. При загальній чисельності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування лише у Львівській області більше 17 тис. чоловік обсяг ліцензованого прийому (державне замовлення) становить 2500 слухачів на рік.



У 2010-2011 навчальному році у ЛЦППК пройшли підвищення кваліфікації 1353 слухачів, що на 1047 менше попереднього року. Зазначене зменшення кількості слухачів зумовлене скороченням замовлення на підвищення кваліфікації посадовців за обласною програмою, яке подає Львівська обласна державна адміністрація на основі договору з Львівським регіональним інститутом державного управління. Фінансування здійснюється за рахунок обласного бюджету, а відповідні плани – графіки підвищення кваліфікації посадовців щорічно затверджуються розпорядженням голови обласної державної адміністрації.

Станом на 1 січня 2012 р. в Україні налічувалось 367308 державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що складає 0,8 % від загальної чисельності населення (45633,6 тис. осіб). Зокрема, загальна кількість державних службовців – 268104; загальна кількість посадових осіб місцевого самоврядування – 99204 (рисунок).

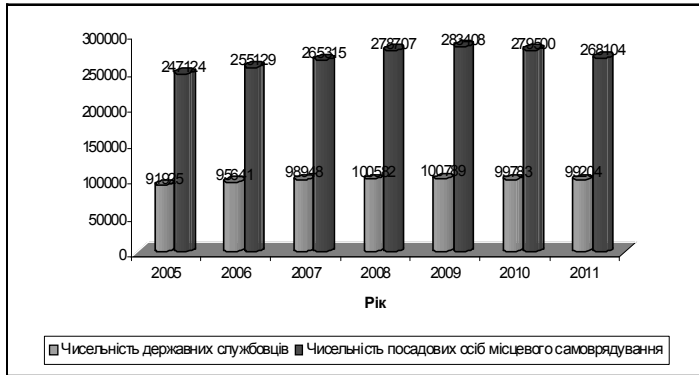


Рисунок. Динаміка чисельності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування

Гостро стоїть проблема і фахової професійної освіти державних службовців, і посадових осіб місцевого самоврядування.

Рівень освіти депутатів місцевих рад у багатьох випадках здебільшого не дає їм змоги кваліфіковано здійснювати свої повноваження та виконувати покладені на них обов'язки. Близько 40 відсотків сільських, селищних і міських голів, 40 – 60 відсотків депутатів місцевих рад під час чергових виборів обираються вперше, що свідчить про відсутність у них відповідного досвіду та про потребу в навчанні та системному підвищенні кваліфікації.

Водночас в органах державної влади та органах місцевого самоврядування спостерігається висока плинність кадрів, що посилюється проблемою недостатньої кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (табл.).

Як бачимо, в 2010 р. відсоток працівників, які вибули, склав 17 %, що порівняно з 2009 р. більше на 7 %, або 27825 осіб.

Кількість вибулих і прийнятих працівників протягом 2005 – 2010 років

<i>Рік</i>	<i>Кількість службовців</i>	<i>Вибуло працівників</i>	<i>Вибуло працівників (%)</i>	<i>Прийнято працівників</i>	<i>Прийнято працівників (%)</i>
2005	339 049	56 479	17%	66 114	19%
2006	350 770	57 500	16%	69 897	20%
2007	364 263	50 719	14%	73 345	20%
2008	379 289	47 874	13%	62 098	16%
2009	384 197	37 726	10%	42 702	11%
2010	379 283	65 551	17%	63 085	17%

У контексті здійснення адміністративної реформи та реформи управління персоналом на державній службі набуває значення програма розвитку лідерства на рівні вищого корпусу державної служби – державних службовців першої – другої категорії як одного з елементів системи управління державною службою, головного фактора забезпечення високої якості діяльності органів державної влади.

Діюча Система носить переважно інформаційний або академічний характер, їй бракує динамічності та практичної цілеспрямованості щодо здобуття державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування, депутатами місцевих рад певних навичок, необхідних для виконання службових обов’язків.

Для проведення до 2014 р. цілісної та системної реформи у сфері підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. № 1198-р схвалено Концепцію реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад.

Метою Концепції є визначення шляхів і способів забезпечення підвищення професійної компетентності державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад шляхом створення належних умов для їх безперервного навчання в навчальних закладах системи підвищення кваліфікації, шляхом стажування, а також самостійного навчання з урахуванням кращої світової практики та вітчизняних традицій.

Основними завданнями Концепції є розроблення:

- механізму підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад для ефективного здійснення покладених на них повноважень;

- нормативно-правової бази з питань підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [3].

Основними проблемами діючої системи підвищення кваліфікації є:

- нерегульованість питань щодо визначення статусу навчальних закладів, що належать до системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування та

забезпечують підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад);

– невідповідність наявних програм підвищення кваліфікації вимогам щодо діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування;

– відсутність механізму залучення депутатів місцевих рад до підвищення кваліфікації;

– відсутність прямого взаємозв'язку між підвищенням кваліфікації та кар'єрним зростанням.

Пунктом 4 статті 30 Закону України “Про державну службу” від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI, який набере чинності 1 січня 2013 р., передбачено підвищення рівня професійної компетентності державних службовців проводити в разі потреби, але не рідше одного разу на три роки. Відповідно зростає потреба у підвищенні рівня ефективності системи підвищення кваліфікації державних службовців [2].

З метою забезпечення всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, необхідними для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України як демократичної, соціальної держави з розвинутою ринковою економікою видано Указ Президента України № 45/2012 від 01.02.2012 р. “Про Стратегію державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки”. Відповідно до статті 3 зазначеного Указу до першочергових завдань реалізації державної кадрової політики за напрямом підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів є:

– реформування системи підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів на основі модернізації форм і методів навчання з урахуванням специфіки галузі чи сфери управління;

– переорієнтація системи підвищення кваліфікації на надання спеціальних знань, формування вмінь, необхідних для виконання роботи за певною професією, посадою;

– формування узгодженої системи оцінювання отриманих знань, умінь та навичок за результатами підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації згідно з вимогами, необхідними для виконання роботи за певною професією, посадою, а також формування системи оцінювання під час добору фахівців;

– запровадження системи безперервного професійного навчання кадрів [5].

Результативність діяльності системи підвищення кваліфікації державних службовців може бути досягнута за умови відповідності професійної підготовки та післядипломної освіти вимогам суспільства, а саме:

– освіта протягом усього життя;

– освіта без кордонів, що ґрунтується на інформаційно-комп'ютерних технологіях;

– освіта за креативними моделями навчання та індивідуальними освітніми технологіями;

– освіта, що розвивається на основі фундаментальних знань.

Розвиток ефективної системи підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування для забезпечення можливостей безперервної освіти, для кращого задоволення потреб органів влади та державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування можливий

за умови застосування інноваційних підходів до навчального процесу. Особлива роль тут належить дистанційному навчанню. Вважаємо доцільним використання дистанційного методу підвищення кваліфікації державних службовців для розширення доступу до освітньо-професійних програм, завдяки диверсифікації джерел отримання освітніх послуг з подальшим їх урахуванням при професійно-посадовому та професійно-кваліфікаційному зростанні державного службовця.

У умовах обмежених можливостей бюджетів дистанційне навчання забезпечує “доставку знань” на робоче місце, можливість навчатися, не залишаючи роботу. Крім того, для тих, хто навчається, з’являється можливість вибирати навчальні курси, незалежно від розташування навчальних закладів. Дистанційне навчання приводить до значної економії часу та коштів на проїзд до місця навчання, що може бути вирішальним фактором для потенційних слухачів. Цей спосіб навчання дає можливість охопити значну кількість слухачів порівняно з традиційними способами навчання; комбінування різних способів може також дати позитивний ефект [6].

Дистанційне навчання надає можливість вчитися у власному часовому темпі за індивідуальним планом, що веде до більшої відповідальності та самостійності й багато в чому ґрунтується на бажанні та необхідності мати професійні знання та вміння, які відповідають стандартам державної служби.

Як відомо, мета підвищення кваліфікації державних службовців полягає в тому, щоб надати і оновити знання та вдосконалити і розвинути вміння, необхідні для ефективного вирішення завдань професійної діяльності на державній службі; привести фахову підготовку у відповідність сучасним вимогам до професійної кваліфікації державного службовця, підняти рівень базових знань та вмінь; сформуванати у державних службовців мотивацію потреб у постійному самовдосконаленні, вмінні самостійно вчитися.

Основою методики дистанційного навчання є створення навчального інформаційного середовища, що включає комп’ютерні інформаційні джерела, електронну бібліотеку, відео- і аудіо- теки, книги і навчальні посібники. Учасники такого навчального середовища є як слухачі, так і викладачі, взаємодія яких здійснюється за допомогою сучасних телекомунікаційних засобів. Таке навчальне середовище надає унікальні можливості тим, якого навчають, для одержання знань як самостійно, так і під керівництвом викладачів.

Становлення ефективної системи підвищення кваліфікації державних службовців стало актуальною проблемою та важливим фактором зміцнення державності і формування соціально орієнтованої державної служби. Усвідомлення переваг дистанційного навчання для забезпечення неперервного навчання необхідної кількості державних службовців, які б проходили підготовку за відповідними до їх професій та посад програмами, в зручний для них час та без відриву від виконання основних професійних обов’язків, зумовить покращення розробки нових підходів до навчання державних службовців з використанням сучасних інформаційно-навчальних і телекомунікаційних технологій.

У подальших розробках буде розширено коло досліджуваних шляхів і методів удосконалення системи підвищення кваліфікації державних службовців.

Література:

1. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІ. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.
2. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>.
3. Про схвалення Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.11.2011 р. № 1198-р. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1198-2011-р>.
4. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : постанова Кабінету Міністрів України від 7.07.2010 р. № 564. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/564-2010-п>.
5. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки : Указ Президента від 1.02.2012 р. № 45/2012. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/14429.html>.
6. Білорусов С. Г. Практика використання дистанційної форми навчання в системі підвищення кваліфікації управлінських кадрів / С. Г. Білорусов. – Режим доступу : <http://www.confcontact.com/2009ip/bilorus.htm>.

*Надійшла до редколегії 19.11.2012 р.*

УДК 35.085

*В. В. КОНЯЄВА*

### **ЗАПРОВАДЖЕННЯ КАДРОВИХ ТЕХНОЛОГІЙ У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ**

*Визначено напрямки реформування надання адміністративних послуг. Запропоновано вдосконалення кадрового забезпечення та професійного навчання працівників владних структур процесу надання послуг завдяки запровадженню кадрових технологій.*

**Ключові слова:** адміністративні послуги, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, кадрові технології, споживачі послуг.

*Certainly directions of reformation of grant of administrative services. It is offered perfection of the skilled providing and professional studies of workers of imperious structures of process of grant of services, due to introduction of skilled technologies.*

**Key words:** administrative services, public authorities, organs of local self-government, skilled technologies, users of services.

Рівень довіри суспільства до влади на основі ефективності роботи органів державного управління та органів місцевого самоврядування зумовлює необхідність пошуку нових технологій надання послуг. З точки зору відносин з громадянами органи державної влади та органи місцевого самоврядування мають демонструвати прозорість, уникати бюрократичних методів роботи, показуючи натомість демократичний стиль діяльності. Кожний орган влади, державна установа, яка поважає думки громадян, повинна мати систему зворотного зв'язку з населенням, швидко реагувати на зміни у громадській думці й прогнозувати подальший розвиток подій.

Процес формування позитивного іміджу органів державної влади і органів місцевого самоврядування як надавачів послуг повинен здійснюватися поступово, цілеспрямовано, постійно та системно. Населення хоче бачити владу, насамперед гуманною, людяною, такою, що ставить інтереси суспільства понад усе. У даному контексті важливим у процесі формування іміджу органів влади є акцентування уваги на тих результатах діяльності влади, які прямо, безпосередньо пов'язані з інтересами і потребами громадян.

Удосконалення організаційно-правового механізму надання адміністративних послуг дозволяє на засадах загальноприйнятих стадій управлінського процесу розробляти технології надання якісних послуг споживачам.

Надання адміністративних послуг має свій конкретний результат, тому метою управлінської діяльності органів влади є пошук таких форм, методів, засобів та інструментів надання послуг, які могли б сприяти досягненню якісного результату за конкретних умов і обставин.

Згідно з новим Законом України “Про державну службу” та проекту нового закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” одним із повноважень державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування є саме надання адміністративних послуг [2; 5]. На жаль, не всі державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування ще розуміють, що означає надавати послуги.

Тому є нагальна необхідність запровадження інноваційних кадрових технологій у сфері надання адміністративних послуг.

У свою чергу, інноваційні технології надання послуг на сучасному етапі державотворення мають поєднати наукові знання та практичну діяльність органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування.

Питання вдосконалення механізмів професійного зростання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування викладено в роботах В. Долечка, В. Золотарьова, І. Коліушка, С. Красноп'ярової, В. Мамонової, О. Мельникова, О. Ю. Оболенського, В. Сороки.

Саме через послуги органів державної влади, органів місцевого самоврядування та державних організацій забезпечується зворотний зв'язок між суб'єктами та об'єктами державного управління. Надання послуг як складової професійної діяльності посадовців є процесом, зорієнтованим на кожного окремого споживача – клієнта задля надання якісних послуг, що здійснюється на

принципах відкритості та прозорості цієї діяльності, професіоналізму в підготовці та реалізації управлінських рішень.

Таким чином, у системі владних відносин державна служба виступає одним із головних чинників формування цивілізованої державності, об'єднання зусиль гілок влади, створення кадрового потенціалу професіоналів для роботи в органах державного управління. Надання якісної послуги як складової професійної діяльності посадовців виступає вагомим показником ефективності державного управління, критерієм оцінки діяльності органів влади.

Виходячи з цього, метою статті є запровадження інноваційних технологій щодо надання адміністративних послуг у частині відбору, професійної підготовки та підвищення кваліфікації посадовців зазначеної сфери.

Для того щоб органи влади успішно справлялися із завданнями, пов'язаними з наданням якісних державних послуг, потрібні особи з певними професійними здібностями. А це означає, що таких осіб слід спочатку знайти на ринку праці, оцінити їх професійні, ділові й особисті якості, зробити відбір, забезпечити включення їх можливостей у наданні послуг, яке було б максимально корисним як для споживача, так і для органів влади, що їх надають.

Розглянемо кадрову технологію, пов'язану з відбором кадрів для надання якісних державних послуг. Критерії професійного відбору повинні бути обумовлені вимогами до професійного виду діяльності у цій сфері.

Відбір кадрів на посади державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, що надають послуги споживачам, повинен базуватись на системі критеріїв, серед яких:

- спеціальна фахова підготовка в комплексі з практичними знаннями і уміннями застосовувати свої освітянські знання на практиці у сфері надання послуг;
- особа повинна мати здібності до самоосвіти;
- патріотизм;
- особисті якості (висока мораль і етика поведінки);
- професійний психологічний досвід, професійні знання.

Технологія відбору посадовців у сфері надання послуг передбачає такі етапи: попередній відбір, співбесіда, оцінка претендента, прийняття на роботу або відмова.

Отже, первинний відбір має здійснюватися за формально встановленими мінімальними вимогами, що пред'являються органами влади згідно відповідного законодавства до потенційного працівника. Їх потрібно визначати для посадовців відповідно до специфіки функцій, які необхідно реалізовувати у сфері надання послуг.

Такими вимогами до профілю професійної компетенції посадовців можуть бути: досвід, освіта, спеціальна фахова підготовка в зазначеній сфері.

Метою наступного етапу запропонованої технології є більш детальне знайомство з претендентом, що дозволяє визначити його придатність до процесу надання послуг споживачам. Основною метою співбесіди є одержання відповідей на питання: чи зацікавлений претендент у даній роботі і чи здатний він її виконувати.

Також під час співбесіди можуть бути проведені ситуаційні завдання щодо визначення практичних знань і умінь надавати державні послуги, орієнтуватися в нормативно-правових документах, що стосуються зазначеної сфери.

Метою оцінки претендента повинно бути виявлення його потенціалу за допомогою оцінки відповідних якостей кандидатів до надання якісних послуг, а саме: ставлення до праці (почуття особистої відповідальності за доручену справу, ініціативність); рівень знань (наявність професійної кваліфікації, що відповідає проблематики надання державних послуг); уміння працювати з документами і інформацією (знання можливостей сучасної організаційної техніки й уміння використовувати її у своїй роботі; уміння опрацьовувати нормативно-правові документи, що стосуються державних послуг; вести діловодство); морально-етичні риси характеру (чесність, сумлінність, порядність, чуйне і поважне ставлення до громадян).

Відбираючи найважливіші якості для визначення вимог до кандидатів на посаду в зазначеній сфері, слід відрізнити якості, що необхідні при прийомі на роботу, і якості, якими можна оволодіти достатньо швидко у процесі трудової адаптації.

У результаті кандидат, який найбільшою мірою володіє всіма необхідними для цієї посади якостями, може зайняти цю посаду.

Але знайти посадовця – професіонала у сфері надання послуг – це тільки половина справи. Далі необхідно забезпечити всі умови для підтримки та розвитку його професіоналізму, безперервної професійної освіти.

Національний план дій на 2013 р. щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” затверджений Указ Президента України (п. 83) передбачає навчання адміністраторів центрів надання адміністративних послуг, які мають бути утворені згідно Закону України “Про адміністративні послуги” [1; 4]. Але професійне навчання, підвищення кваліфікації потребують не тільки адміністратори центрів надання адміністративних послуг, а й державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування, які щодня безпосередньо знаходяться в контакті зі споживачами.

Сьогодні основа забезпечення освіти державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування в Україні вже закладена. Однак підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації посадовців, які надають адміністративні послуги, вимагає принципово нових підходів до змісту післядипломної освіти. Якість надання послуг значною мірою залежить від рівня компетентності, професіоналізму та морально-етичних якостей тих, хто їх надає.

Тому сьогодні одним з основних завдань державного управління має стати розвиток і вдосконалення технологій професійного розвитку посадовців у зазначеній сфері, що відображається в їх підготовці та підвищенні кваліфікації.

Зміст професійного розвитку посадовців має включати напрямок і форми навчання, обсяг і зміст освітніх програм, форми проведення занять. Результати навчання у сфері надання послуг включають професійні уміння та навички їх



застосування у процесі надання якісних державних послуг споживачам. Професійний розвиток надавачів послуг не повинен зводитися лише до опанування загальноосвітніх програм у сфері державного управління. Важливе значення має придбання практичних нових навичок і умінь в ході стажувань, вивчення корисного професійного досвіду вітчизняного та зарубіжного тощо.

Громадяни, що вперше приймаються на державну службу, службу в органи місцевого самоврядування, не мають спеціальної підготовки для виконання своїх обов'язків, у тому числі щодо надання послуг. Тому їх професійній підготовці сприяють такі складові, як навчання за програмами підготовки магістрів державного управління та підвищення кваліфікації (навчання за професійною програмою, програмами короткотермінових та постійно діючих тематичних семінарів, стажування).

Необхідно зазначити, що структура та зміст освітньо-професійних програм що підготовку магістрів державного управління має бути спрямованим на отримання загальних знань і навичок, необхідних для роботи у сфері державного управління і надавати слухачам різносторонні комплексні знання, розвивати професійні цінності, уміння і навички, необхідні для ефективного управління в різних сферах життєдіяльності суспільства, у тому числі під час надання якісних державних послуг згідно з постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування" [3].

У системі підвищення кваліфікації посадовців важливе місце займають короткотермінові тематичні семінари, на яких розглядаються актуальні питання діяльності органів влади. Саме на зазначених семінарах потрібно реалізовувати для слухачів навчальні програми щодо надання державних послуг залежно від видів і процедур їх надання посадовцями. Адже, цілісні навчальні програми зазначених семінарів можна сформулювати для надавачів послуг відповідно до сфери їх надання, наприклад медицини, освіти, соціальної, культурної, інформаційної тощо. Причому основною формою проведення занять на тематичних семінарах повинні бути тематичні зустрічі, практичні заняття, ділові та ситуаційно-рольові ігри, тренінги, розбір конкретних ситуацій.

Підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування забезпечується ще й практичною діяльністю на робочому місці, стажуванням та засобами самоосвіти. Постійний контакт зі споживачами вимагають від їх надавачів постійного особистісного та професійного удосконалення. Водночас слід зазначити й той факт, що довготривалість професійного навчання посадовця обумовлює й збільшення перешкод у цьому процесі, які пов'язані як з об'єктивними, так і з суб'єктивними причинами. Зокрема, реальною виробничою ситуацією, напрямом отриманої освіти, побутовими та сімейними проблемами, браком часу, відсутністю чи недоступністю інформаційних джерел, рівнями здібностей і можливостей конкретної особистості, її цілями, установками, мотивами тощо.

Означені перешкоди певним чином впливають на якість навчання посадовців у системі підвищення кваліфікації, що, у свою чергу, негативно відображається й на якості надання послуг споживачам.

Виходячи з цього, кожен посадовець, що працює зі споживачами послуг, повинен мати відповідну кваліфікацію і навички згідно з визначеними профілями професійної компетенції, безперервно оволодівати новими прийомами надання послуг, застосовувати сучасні технології зазначеного процесу з метою якісного надання послуг та задоволення споживачів. Тобто якість впливу надавачів адміністративних послуг характеризується професіоналізмом посадовців, від яких залежить задоволення потреб громадян.

У перспективі в Україні доцільно створити такі умови, щоб суб'єкти, які надають державні послуги, могли діяти за принципами діяльності приватного сектора. Це має, насамперед, поширюватися на питання добору та управління персоналом. Працівники повинні бути орієнтовані на досягнення результатів, з відповідними стимулами за їх досягнення, а не за формальне дотримання правил.

Таким чином, запровадження запропонованих кадрових технологій (відбору кадрів та професійного розвитку) задля надання якісних адміністративних послуг споживачам складають елементи вдосконалення організаційно-правового механізму надання адміністративних послуг.

Реформування адміністративних послуг має бути одним з центральних завдань удосконалення діяльності регіональних органів влади. Необхідність покращення якості надання послуг потребує пошуку принципово нових підходів до вирішення питання оптимізації зазначеної сфери, у тому числі запровадження нових організаційно-правових форм їх надання.

#### Література:

1. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 184.
2. Про державну службу: Закону України від 17 листопада 2011 р. № 4050-17 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 4. – Ст. 115.
3. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування: постанова Кабінету Міністрів України від 7 червня 2010 р. № 564 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 5. — С. 43.
4. Про Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”: Указ Президента України від 12 березня 2013 р. № 128 // Уряд. кур'єр. – 2013. – № 52.
5. Про службу в органах місцевого самоврядування: проект закону України. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=42274](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=42274).

*Надійшла до редколегії 22.03.2013 р.*

УДК 378.1.35

В. Е. ЛУНЯЧЕК

### **ПРИЗНАЧЕННЯ КАДРІВ У СФЕРІ ОСВІТИ: НЕОБХІДНІСТЬ ЗМІНИ ПРОЦЕДУРИ**

*Проаналізовано недоліки існуючої процедури призначення керівних кадрів у сфері освіти України, надано пропозиції щодо її вдосконалення. Зроблено наголос на підвищенні освітнього рівня претендентів на керівні посади і незалежному вимірюванні рівня їх професійної компетентності.*

**Ключові слова:** керівні кадри, сфера освіти, магістр за спеціальністю “Державне управління”, магістр за спеціальністю “Управління навчальним закладом”.

*The work touches upon the shortcomings of the existing procedure for appointing education administrators in Ukraine and provides propositions as to its improvement. The work places particular emphasis on enhancing the educational level of applicants for managerial positions and on properly evaluating the level of their professional competence.*

**Key words:** administrators, education, Master in Public Administration, Master in Educational Institution Management.

Модернізація системи освіти безпосередньо пов’язана зі створенням ефективної системи управління цією сферою, що можливо лише за умови послідовної державної кадрової політики. Призначення на керівні посади осіб, які мають необхідну професійну компетентність, є важливим чинником надання якісних освітніх послуг населенню України, сталого розвитку держави. Існуюча сьогодні процедура призначення керівних кадрів у сфері освіти потребує суттєвого удосконалення з урахуванням як позитивного, так і негативного вітчизняного і зарубіжного досвіду та перспектив розвитку країни.

Згідно з Конституцією України, освіта є функцією держави. Разом з тим, значна частина відповідних повноважень у цій сфері сьогодні делегована на регіональний і місцевий рівень управління освітою [1]. Політику в галузі освіти на кожному із зазначених рівнів реалізують керівники, які є посадовими особами органів державної влади і органів місцевого самоврядування (керівники районних (міських, обласних) управлінь освіти) і керівники навчальних закладів і установ.

В Україні сьогодні не існує єдиного положення щодо призначення керівних кадрів у сфері освіти. Як правило, вимоги до їх призначення прописані в окремих пунктах Положень про управління освіти різних рівнів або навчальні заклади. Їх аналіз свідчить про недосконалість існуючої процедури. Доведемо це на конкретних прикладах.

Ситуація є більш унормованою для керівників органів управління освітою, що перебувають на державній службі. Як правило, це керівники сфери освіти від

районного до загальнодержавного рівня. Згідно із Довідником типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців обов'язковою умовою обіймання ними посад є наявність певного освітнього рівня, а саме наявність магістерської підготовки за спеціальністю “Державне управління” за відповідною спеціалізацією. У рамках нашої роботи це спеціалізація “Управління освітою” [6].

Щодо керівників сфери освіти, які не є державними службовцями, наявність магістерського ступеня необов'язкова і носить рекомендований характер. Наприклад, у п. 92 Положення про загальноосвітній навчальний заклад сказано: “Керівником закладу може бути громадянин України, який має вищу педагогічну освіту на рівні спеціаліста або магістра, стаж педагогічної роботи не менш як три роки, успішно пройшов атестацію керівних кадрів навчальних закладів у порядку, встановленому МОН” [3]. Крім того, в зазначеному Положенні не обумовлено, що педагогічна освіта на рівні магістра повинна бути спеціалізованою, наприклад за спеціальністю “Управління навчальним закладом”. Таким чином, керівники навчальних закладів в Україні не зобов'язані мати повну вищу освіту управлінського спрямування для того, щоб обійняти ту чи іншу керівну посаду. Це є недопустимим і суперечить досвіду багатьох розвинених країн світу, що буде висвітлено нижче.

У Положенні про відділ освіти районної, районної у м. Києві та Севастополі державної адміністрації, затвердженому постановою Кабінету Міністрів від 11 березня 1999 р. України № 347, у п. 7 зазначено, що “особа, яка призначається на посаду завідуючого, повинна мати вищу педагогічну освіту і стаж керівної роботи в навчальних закладах не менш як 3 роки” [2]. Положенням про відділ (управління) освіти виконавчого комітету міської ради, яке затверджене наказом Міністерства освіти і науки України від 1.04.2003 р. № 192, (п. 5.1) регламентовано, що “особа, яка призначається на посаду завідуючого (начальника), повинна мати вищу педагогічну освіту, стаж керівної роботи в навчальних закладах не менш як 5 років та володіти державною мовою” [5]. У Типовому положенні про Головне управління освіти і науки Київської міської державної адміністрації, управління освіти і науки обласної, Севастопольської міської державної адміністрації, що затверджено постановою Кабінету Міністрів України № 1326 від 22 серпня 2000 р., сказано (п. 9), що “начальник управління повинен мати повну вищу педагогічну освіту і стаж керівної роботи у навчальних закладах та місцевих органах управління освіти або наукових установах не менш як 5 років” [4]. Тобто призначення керівників середньої і вищої ланки, як наголошувалося вище, є унормованим тільки в контексті їх перебування на державній службі. Серед вимог, відображених у відповідних положеннях, також не передбачено отримання спеціальної магістерської підготовки у сфері управління освітою.

Метою цієї роботи є розробка оновлених підходів щодо системи професійної підготовки і призначення керівних кадрів у сфері освіти.

Нагальною потребою часу є розробка послідовної державної кадрової політики, в першу чергу щодо призначення керівників у галузі освіти тільки за умови проходження ними спеціальної магістерської підготовки. Як приклад слід навести вимоги до призначення керівника в системі освіти США, відображені у

наших попередніх роботах [8]. Для призначення на посаду директора школи у Флориді необхідно відповідати таким вимогам:

1. Бути магістром в галузі педагогіки із спеціалізацією в управлінні освітою (Master of Education in Educational Leadership). Цей сертифікат можна отримати не раніше ніж через три роки після отримання педагогічної освіти. Таку освіту можна, наприклад, отримати в університеті центральної Флориди (University of Central Florida) на факультеті викладання, навчання і управління (School of Teaching, Learning and Leadership). В інших університетах країни існують подібні спеціалізації (Master of Education in Educational Leadership and Management).

2. Пройти тест здібностей, який проводять організації, що займаються соціальними опитуваннями.

3. Мати позитивну динаміку кар'єри.

4. Мати позитивний психологічний портрет.

5. Пройти спеціальну тренінгову програму.

6. Довести свою спроможність викладати на високому рівні.

Аналогічна практика професійної підготовки для керівників сфери освіти існує і в інших країнах світу. У Канаді це підготовка магістра в галузі педагогіки за спеціалізацією “Управління навчальним процесом” (Leadership in Learning). В Австралії “ навчання магістрів у галузі педагогіки із спеціалізацією в управлінні і організації навчального процесу (Master of Educational Leadership and Management). У Великій Британії “ підготовка магістрів у галузі педагогіки за спеціалізацією “Управління, політика і розвиток в галузі освіти” (Education – Education Leadership, Policy and Development) та ін. [8; 10].

В Україні існуюча сьогодні система призначення керівних кадрів у системі освіти передбачає проведення циклу співбесід кандидата з керівниками органу управління, який здійснює призначення, та представниками окремих служб. Процедура ця не є нормативно обумовленою, більше того, вона не передбачає визначення рівня фахової компетентності претендента зайняти ту чи іншу посаду, з'ясування його комунікаційних, психологічних, менеджерських та інших особливостей, наявність спеціальної освіти та ін. У багатьох випадках вона є суто формальною. Крім того, на призначення керівника не впливає громадськість, що вже на початковому етапі робить неможливою саму ідею державно-громадського управління освітою.

У сучасних умовах має бути розроблено чіткий алгоритм цієї роботи, який потрібно відобразити у відповідних нормативних документах. Кандидати в майбутні керівники мають добре розуміти, якими професійними компетенціями вони повинні оволодіти для того, щоб обійняти ту чи іншу посаду, і як ці компетенції будуть вимірюватися. Ідучи цим шляхом, крім удосконалення нормативної бази, необхідно розробити методичні матеріали для використання відповідними органами управління освітою і місцевими громадами. Разом з тим ключовим є суттєве вдосконалення і оновлення навчальних планів і програм спеціальної магістерської підготовки, на що ми неодноразово звертали увагу у своїх роботах [9]. Сьогодні частина із них є морально застарілою і недостатньо методично забезпеченою.

Перш ніж перейти до викладу поглядів на оновлення процедури призначення керівних кадрів у сфері освіти, слід наголосити, що сьогодні в Україні не ведеться підготовка керівних кадрів у системі базової вищої освіти. Більше того, з нашої точки зору, вона не є обґрунтованою, оскільки відповідна категорія студентів ще не має необхідного життєвого і виробничого досвіду. Відповідну підготовку доцільно запроваджувати тільки під час навчання в магістратурі.

Зазначимо, що розгалужена система підвищення кваліфікації також не в змозі забезпечити формування окремих управлінських компетенцій і як результату інтегральної компетентності на такому фундаментальному рівні, як це відбувається в умовах магістратури.

Одночасно наголошуємо, що в Україні існує позитивна динаміка щодо започаткування при університетах професійної підготовки за спеціальностями, які дозволяють значно поліпшити управлінський рівень керівних кадрів. Разом із тим відбувається це досить повільними темпами. Наприклад, ліцензований обсяг спеціальності “Управління навчальним закладом” у більшості ВНЗ України обмежується 50 – 100 особами, що не вирішує потреби на сучасному етапі розвитку освіти в Україні. Проведений нами аналіз на прикладі Харківської області показав, що кількість керівників системи освіти, які мають спеціалізовану управлінську освіту, знаходиться на рівні 5 %.

Щодо спеціалізації “Управління освітою” в рамках спеціальності “Державне управління”, то у Львівському, Одеському і Дніпропетровському регіональних інститутах державного управління НАДУ при Президентові України вона відсутня зовсім. У Харківському регіональному інституті за період з 1997 р. таку спеціалізацію отримали 30 осіб (2009 р. – п’ять осіб; 2010 р. – 12 осіб; 2011 р. – шість осіб; 2012 р. – сім осіб). У НАДУ при Президентові України в рамках спеціальності “Державне управління освітою” кількість випускників теж є незначною.

Сьогодні нагальною потребою є усунення протиріч між процедурою призначення керівних кадрів у сфері освіти і вимогами до їх професійної підготовки. Обов’язковим, з нашої точки зору, є посилення вимог до освітнього рівня претендентів на керівні посади. Перш за все це наявність магістерського ступеня. Керівники регіонального рівня повинні мати вчений ступінь. Жорсткішими пропонується зробити і вимоги до наявності педагогічного і управлінського стажу, що буде унеможливлувати обіймання керівних посад у сфері освіти особами, що не пройшли певні щаблі у освітянській ієрархії. Для керівників регіонального рівня важливим є також наявність певного стажу державної служби. Відповідні вимоги відображено в таблиці.

Деякі вимоги, що запропоновані в таблиці, носять емпіричний характер і підлягають подальшому обговоренню науковою громадськістю і представниками органів управління освітою. Це, перш за все, стосується тривалості мінімального стажу державної служби для осіб, що розглядаються як претенденти на керівні посади в системі освіти і їх загального педагогічного стажу.

Окремо слід зупинитися на професійному тестуванні претендентів на керівні посади в системі освіти. Сьогодні така процедура в нормативно обумовленому

## *Особливості реалізації державної кадрової політики в Україні*

переліку відсутня, що веде в багатьох випадках до призначення на керівні посади осіб, які не володіють елементарними компетенціями. Бажано було б, щоб тест з професійної компетентності керівника включав завдання за такими напрямками: законодавство України з питань освіти, теорія освітнього менеджменту, теорія якості освіти, основи фінансово-економічної діяльності, основи теорії оцінювання та ін. Необхідно також запровадити систему спеціалізованих психологічних тестів.

Таблиця

Пропозиції щодо вимог до призначення керівних кадрів у сфері освіти України

<i>Рівень управління</i>	<i>Вимоги до керівника</i>	<i>Особа, яка призначає на посаду</i>
Регіональний рівень	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Повна вища педагогічна освіта;</li> <li>– Наявність магістерського ступеня за спеціальністю «Державне управління»;</li> <li>– Наявність ученого ступеня;</li> <li>– Загальний педагогічний стаж –15 років;</li> <li>– Стаж роботи на керівних посадах в системі освіти – 5 років;</li> <li>– Стаж державної служби – 3 роки;</li> <li>– Проходження професійного тестування з проблем менеджменту освіти</li> </ul>	Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України за поданням голови ОДА
Районний (міський) рівень	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Повна вища педагогічна освіта;</li> <li>– Наявність магістерського ступеня за спеціальністю «Державне управління» або «Управління навчальним закладом»;</li> <li>– Загальний педагогічний стаж – 10 років;</li> <li>– Стаж роботи на керівних посадах в системі освіти – 3 роки;</li> <li>– Проходження професійного тестування з проблем менеджменту освіти</li> </ul>	Начальник Головного управління освіти і науки ОДА за поданням голови РДА або міського голови
Рівень навчального закладу	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Повна вища педагогічна освіта;</li> <li>– Наявність магістерського ступеня за спеціальністю «Державне управління» або «Управління навчальним закладом»;</li> <li>– Загальний педагогічний стаж – 5 років;</li> <li>– Проходження професійного тестування з проблем менеджменту освіти</li> </ul>	Начальник районного (міського) відділу (управління) освіти

Відділи кадрів відповідних управлінь освіти всіх рівнів неспроможні виконати таку складну і змістовну роботу. Ми вважаємо, що відповідні повноваження необхідно надати Українському центру оцінювання якості освіти (УЦОЯО) та підпорядкованим йому регіональним центрам, які сьогодні організаційно, технічно і методично готові до виконання цієї роботи. Претендент на посаду повинен обов'язково надати в конкурсну комісію відповідний сертифікат. Такий підхід буде погребувати створення у структурі центрів незалежного оцінювання відповідних структурних підрозділів, які будуть готувати і проводити професійне тестування керівників освіти і педагогічних працівників на предмет їх професійної компетентності.

Необхідно також внести зміни і уніфікувати механізм призначення керівних кадрів у сфері освіти. Існуюча сьогодні система, коли призначення здійснюються головою районної державної адміністрації або головою міської ради, є хибною, бо в існуючій процедурі професійний чинник не є головним. Часто це особиста або політична відданість, кумівство тощо. Велика плінність керівних кадрів у

сфері освіти є частково наслідком саме цієї ситуації. Призначення керівних кадрів у системі освіти повинно відбуватись відповідними органами управління освітою за поданням органу влади певної території. Зміна процедури зменшить вплив політичного чинника на процес призначення керівних кадрів.

Цю точку зору підтверджують дослідження, проведені в Російській Федерації. А. Хохлов, наприклад, вказує, що на початку ХХІ ст. серед працівників, які обіймали державні посади, вищу освіту мали тільки дві третини з них, трохи менше 2 % мали вчений ступінь кандидата або доктора наук. Автор підкреслює, що причини неефективного управління Росією треба шукати перш за все в системі освіти, в системі підготовки спеціалістів для органів державного і муніципального управління. Автор вказує, що соціологічні дослідження останніх років свідчать про зростання кількості кадрових девіацій в органах влади, про широке розповсюдження серед державних службовців таких явищ, як бюрократизм, байдужість, неповага до людей, бажання використовувати службове становище в корисних цілях, корумпованість, хабарництво, імітація діяльності, відсутність принциповості, пияцтво, розхлябаність та ін. За даними соціологічних досліджень, професійне навчання займає лише сьоме місце серед факторів кар'єрного зростання на державній службі. Більш дієвими є підтримка економічних структур, земляків, сімейні зв'язки, інтелектуальна самостійність, старанність [11, с. 139–144].

Відповідна ситуація є характерною і для України. Проведені нами дослідження показали, що серед чинників, які впливають на зміну керівників у системі освіти, на першому місці стоять політичні (63,2 % опитаних керівників районних (міських) управлінь освіти), в той час низький рівень професійної підготовки посідає тільки друге місце (21,1 %) [9, с. 225].

Ми розглядаємо керівні кадри сфери освіти, в тому числі як суб'єкти моніторингової діяльності в галузі освіти. Обійнявши після закінчення магістратури, як правило, керівні посади, відповідні особи стають суб'єктами управління, і вони повинні чітко формулювати мету і завдання своєї управлінської діяльності, реалізовувати управлінські функції, кваліфіковано оцінювати проміжні і кінцеві результати діяльності. Важливим аспектом цього процесу є прийняття ефективних управлінських рішень щодо забезпечення якості освіти, в тому числі на основі моніторингової діяльності.

Одним із важливих аспектів моніторингової діяльності є проведення щорічного аналізу динаміки кадрових показників у сфері освіти за спеціально виробленими критеріями. Разом із тим це є актуальним тільки в разі прийняття відповідних управлінських рішень.

Необхідно також звернути увагу на фінансову мотивацію для потенційних претендентів обійняти керівну посаду у сфері освіти. Сьогодні є очевидним відсутність суттєвого розриву – в заробітній платі між учителями і адміністрацією загальноосвітніх навчальних закладів, працівниками районних відділів (управлінь) освіти. Більш того заробітна плата директорів загальноосвітніх навчальних закладів (ЗНЗ) є нижчою, або такою ж, як у вчителя початкових класів. Наприклад, аналіз цих показників в окремих районах м. Харкова показав, що середня заробітна плата



директора ЗНЗ складає 2257 грн, вчителя початкових класів – 2386 грн, вчителя-предметника – 2379 грн, спеціаліста районного відділу освіти – 2130 грн, начальника районного відділу освіти – 3280 грн.

Шлях до вирішення цих проблем полягає не тільки в посиленні уваги до фінансового забезпечення керівників сфери освіти. Важливим є також запровадження їх атестації на всіх рівнях і не тільки як державних службовців, а й як фахівців у сфері освіти. Щодо категорії директорів ЗНЗ, то відповідне Положення потрібно створити і затвердити після проведення апробації.

У контексті викладеного вище слід навести слова В. Кременя: “Обґрунтовуючи науково вивірені підходи до прогресивних змін у галузі освіти, доцільно виходити з того, що освіта – це та сфера життя суспільства, яка не повинна залежати від політичної кон’юнктури, організаційно-структурних і фінансово-економічних, змістовно-методичних і кадрових проблем” [7, с. 81].

Сьогодні нагальною потребою часу є вдосконалення і розробка технологій професійної підготовки керівних кадрів для сфери освіти, поточного і підсумкового оцінювання їх діяльності на посаді. Усе зазначене разом із модернізацією процедури призначення керівних кадрів забезпечить позитивну динаміку в наданні якісних освітніх послуг населенню України.

Особливу увагу потрібно звернути на створення компетентнісної моделі керівника в галузі освіти. Разом із тим відповідна модель повинна бути технологічно і змістовно узгоджена з компетентнісною моделлю випускника магістратури за відповідною спеціальністю чи спеціалізацією.

Виходячи з викладеного вище, можна зробити такі висновки:

Існуюча сьогодні в Україні система професійної підготовки і призначення керівних кадрів у сфері освіти є неефективною і потребує суттєвої модернізації.

Суттєвим недоліком підбору і призначення кадрів є наявність корупційних схем і політичного чинника.

На часі є розробка і затвердження окремих документів: Положення щодо призначення керівних кадрів у сфері освіти України і Положення щодо професійного тестування керівних кадрів у сфері освіти, а також Положення про атестацію керівників у сфері освіти.

Удосконалення потребує нормативно-правова база, що регламентує діяльність навчальних закладів і органів управління освітою в контексті її впливу на кадрову політику в системі освіти.

Потребує поліпшення мотиваційна складова кадрової політики у сфері управління освітою, в тому числі і фінансова.

До перспективних напрямів досліджень даної проблематики ми відносимо розробку Положення щодо призначення керівних кадрів у сфері освіти України і його затвердження на державному рівні. Крім того, планується розробити Положення щодо професійного тестування керівних кадрів у сфері освіти і Положення про атестацію керівників у сфері освіти. Наступним кроком повинно стати внесення змін і доповнень до Типових Положень, що регламентують діяльність органів управління освітою на районному, міському і регіональному рівні.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Про внесення змін і доповнень до Типового положення про управління освіти обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації і затвердження Типового положення про відділ освіти районної, районної у мм. Києві та Севастополі державної адміністрації : постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 1999 р. № 347 // Уряд. портал : єдиний портал органів викон. влади України. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/npd/search>.
3. Про затвердження Положення про загальноосвітній навчальний заклад : постанова Кабінету Міністрів України від 14.06.2000 р. № 964 // Уряд. портал : єдиний портал органів викон. влади України. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/npd/search>.
4. Про затвердження Примірного положення про відділ (управління) освіти виконавчого комітету міської ради : наказ Міністерства освіти і науки України від 1 квітня 2003 р. № 192 // Уряд. портал : єдиний портал органів викон. влади України. – Режим доступу : <http://www.uazakon.com/document/fpart96/idx96450.htm>.
5. Про затвердження Типового положення про Головне управління освіти і науки Київської міської державної адміністрації, управління освіти і науки обласної, Севастопольської міської державної адміністрації : постанова Кабінету Міністрів України від 22 серп. 2000 р. № 1326 // Уряд. портал : єдиний портал органів викон. влади України. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/npd/search>.
6. Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців. – Режим доступу : [http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?jsessionid=9E26177487C70F25B60E50F24B64864E?art\\_id=35812](http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?jsessionid=9E26177487C70F25B60E50F24B64864E?art_id=35812).
7. *Кремень В. Г.* Освіта і наука в Україні – інноваційні аспекти. Стратегія. Реалізація. Результати / В. Г. Кремень. – К. : Грамота, 2005. – 448 с.
8. *Лунячек В. Е.* Деякі практичні питання управління освітою в США / В. Е. Лунячек // *Нова педагогічна думка.* – 2008. – № 1. – С. 16–20.
9. *Лунячек В. Е.* Підготовка магістрів державного управління до забезпечення якості освіти: теорія та практика : монографія / В. Е. Лунячек. – Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2011. – 372 с.
10. *Лунячек В. Е.* Професійна підготовка керівних кадрів для управління освітою в умовах магістратури: світові практики / В. Е. Лунячек // *Вісн. Чернігів. нац. пед. ун-ту ім. Т. Г. Шевченка. Сер. “Педагогічні науки”.* – Чернігів, 2012. – С. 119–125.
11. *Хохлов А. А.* Проблемы подготовки кадров для органов власти / А. А. Хохлов // *Образование – XXI век: непрерывное образование – основа социализации личности : материалы междунар. науч.-практ. конф. ; под ред. Н. А. Проворотовой, П. А. Бабкина.* – Воронеж, 2004. – С. 139–144.

*Надійшла до редколегії 06.03.2013 р.*

*Л. М. СЕРГЕСЬВА, А. М. ОЛЕШКО*

## **СПЕЦИФІКА ВИМОГ СТОСОВНО ЗАХИСТУ ПРАВА ДОСТУПУ ДО ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ**

*Розглянуто основні чинні та перспективні методи захисту права доступу до державної служби, запропоновано класифікацію вимог стосовно доступу до державної служби.*

**Ключові слова:** державна служба, Конституція України, право доступу, державно-службові відносини, вимоги, правовий статус державних службовців.

*The main current and future methods of protection of public service employment eligibility are concerned, classification requirements as for access to public service eligibility are suggested.*

**Key words:** public service, the Constitution of Ukraine, employment eligibility, public-service relationship, the requirements, the legal status of civil servants.

Конституція України визначила державну службу як один із важливих інститутів у справі розвитку української державності. Сучасна держава має велику кількість різноманітних завдань, від успішної реалізації яких залежить функціонування всієї суспільно-політичної системи, а відтак, вона не може існувати без професійного службового корпусу, яким є інститут державної служби. Тому питання якісного добору на державну службу, з одного боку, а з іншого – права доступу до державної служби, особливо напередодні вступу в дію нового Закону “Про державну службу” набуває великої актуальності.

У державі прийнято відповідні нормативно-правові акти, які регулюють відносини, що виникають у зв’язку зі вступом на державну службу, процеси її проходження та припинення, визначають правовий статус тощо, залежно від напрямку реалізації державної політики, тобто від виду державної служби. У межах нашого наукового пошуку здійснено спробу порівняльного аналізу чинного законодавства та нового Закону про державну службу. Проблемним питанням щодо прийому на державну службу присвячені наукові розробки В. Авер’янова, О. Амосова, О. Бандурки, Л. Білої, Ю. Битяка, В. Дзюндзюка, С. Дубенко, Т. Желюк, О. Лазора, В. Малиновського, В. Мартиненка, Н. Мельтюхової, Н. Нижник, О. Оболенського, В. Олуйко. Але питання захисту права доступу до державної служби досліджені недостатньо.

Мета статті – дослідити правові методи захисту права доступу до державної служби та спробувати провести класифікацію вимог до претендентів на державну службу.

Питання захисту державно-службових відносин вміщено в міжнародних нормах, розділах Конституції України, законах України та підзаконних актах. Наприклад, що

стосується права доступу до державної служби, та Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 р. передбачає, що кожний громадянин повинен мати, без будь-якої дискримінації та необґрунтованих обмежень, право й можливість брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і через вільно обраних представників [4]. Конституція України ст. 38 р. П “Права, свободи та обов’язки людини і громадянина” передбачає право громадян брати участь в управлінні державними справами. Вона визначає рівне для всіх громадян право доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. Чинне законодавство передбачає, що під час прийому на державну службу не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання або іншими ознаками, а також інших обставин для громадян, чия професійна підготовка відповідає вимогам щодо відповідної посади. Право громадян брати участь в управлінні державними справами забезпечується також можливістю обирати й бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [1].

Отже, можна зазначити, що міжнародними та національними правовими нормами закріплено право доступу кожного громадянина на державну службу. Право рівного доступу до державної служби є вимогою демократичного суспільства, чинником запобігання бюрократизації державного апарату також сприяє змінюваності та відновленню кадрів державної служби. Зазначений принцип відповідає світовій юридичній практиці, зокрема ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 р. [4]. У ній підкреслюється, що кожен громадянин повинен без якої б то не було дискримінації і без необґрунтованих обмежень допускатися у своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби. Це означає рівні права громадян на зайняття будь-якої посади в органах державної влади відповідно до своїх здібностей і професійної підготовки без будь-якої дискримінації.

Проголошення принципу рівного доступу громадян до державної служби не означає його автоматичної реалізації (рівне право доступу громадян до державної служби є юридичною можливістю). Тобто, це означає, що не кожний громадянин має право в будь-який час вимагати прийняття на службу, і не кожний орган державної влади зобов’язаний негайно і беззастережно надати йому бажану посаду. Фактична реалізація даного принципу залежить від низки вимог. Право вступу на державну службу мають громадяни України за умов, визначених законодавством. Під умовами виникнення державно-службових відносин розуміють перш за все, юридичні вимоги до органу державної влади та претендента на посаду державного службовця.

Вимоги до органів державної влади стосовно встановлення державно-службових відносин чітко не визначені чинним законодавством.

Але з метою захисту права громадянина на доступ до державної служби сучасна дійсність наполегливо вимагає законодавчого закріплення визначеного переліку цих вимог. Наприклад, орган державної влади повинен забезпечити реальну можливість кожному громадянину України брати участь у конкурсі на

заміщення вакантних посад державних службовців. Зокрема, у даному випадку слід звернути увагу на декілька важливих моментів:

Перше – посада, на яку приймається громадянин України, має бути штатною, вакантною та включеною до Реєстру посад державних службовців. Мається на увазі посада, безпосередньо передбачена у штатному розписі. Штатні посади передбачаються лише для виконання завдань і функцій держави, що в установленому порядку закріплені за даним органом.

Друге – у цьому плані особливо важливим є вимога щодо фінансування органу з державних коштів.

Третє – орган державної влади при прийнятті на державну службу має виконувати всі визначені законодавством умови організації рівного доступу громадян на державну службу, враховуючи специфіку виконуваних функцій і завдань, залежно від галузевого спрямування.

Вимоги до претендента на посаду. Розуміння і обґрунтування думки про те, що не всі люди здатні в рівному ступені добре виконувати одну і ту ж роботу, а отже, їх необхідно відбирати за певними критеріями, ми знаходимо вже в працях мислителів стародавнього світу. Конфуцій (551 – 479 рр. до н.е.) у своїй роботі “Бесіди та судження” сформував систему вимог до тих, хто виявив бажання брати участь в управлінні державними справами. Значний внесок в обґрунтування необхідності особливого відбору громадян на різні державні посади вніс старогрецький мислитель Платон (427 – 347 рр. до н.е.) у своїй роботі “Держава”. До правителів держави Платон пред’являв вищі вимоги: вони повинні бути філософами (в нинішньому розумінні – всебічно розвинуті), управляти, спираючись на філософію (науку). “Поки в державах не царюватимуть філософи або так звані нинішні царі і владики не стануть благородно і ґрунтовно філософствувати і це не зіллється воедино – державна влада і філософія – і не будуть поки в обов’язковому порядку відсторонені ті люди – а їх багато, – які нині прагнуть окремо або до влади, або до філософії, доти... державам не позбутися від зол, та і не стане можливим для роду людського і не побачить сонячного світла той державний устрій, який ми тільки що описали”. Пізніше в працях мислителів Західної Європи та Росії можна знайти більш вагомійшу обставину необхідності відбору громадян на державну службу. Перші вітчизняні офіційні спогади про відбір на державну службу та його критерії відносяться до середини XVII віку. В одному з документів цього часу чиновникам наказувалось: “А буде, которые служилые люди учнут государю бити челом, то им за старостью, или увечьем, или за болезнею на государеву службу ийти не мочно. И тех челобитчиков на Москве и в городах осматривати” [11].

У ст. 4 чинного Закону України “Про державну службу” йдеться про те, що “Право доступу на державну службу мають громадяни України незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір, або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів”. Відповідно до ст. 12, чинний Закон України

“Про державну службу” містить обмеження при прийомі на державну службу. Не можуть бути прийнятими на державну службу особи, які визнані у встановленому порядку недієздатними; мають судимість, що є несумісною із зайняттям посади; у разі прийняття на службу будуть безпосередньо підпорядковані або підлеглі особам, які є їх близькими родичами чи свояками; в інших випадках, установлених законами України. Таким чином, у чинному Законі не відображено загальних вимог щодо стану здоров’я, віку та володіння мовою.

Вік. Вимога до віку обумовлена специфікою службової діяльності державного службовця, відповідальністю за виконання покладених на нього функцій, а також додатковими вимогами, що встановлюються до громадян, які претендують на зайняття посади державного службовця. У цілому державна служба пов’язана зі значними інтелектуальними, фізичними і психологічними навантаженнями, з необхідністю застосування спеціальних знань і навичок, що пояснює майже відсутність працівників юного віку. Чинне законодавство про державну службу також передбачає тільки граничний вік перебування на державній службі, який становить 60 років для чоловіків та 55 років для жінок. Цей вік також прийнято вважати обмежувальним для прийняття і проходження державної служби.

Стан здоров’я. Психологічне та фізичне навантаження, яке обумовлене проходженням державної служби, потребує відповідного стану здоров’я. Тому державними службовцями можуть бути громадяни, здатні за станом здоров’я забезпечувати виконання завдань і функцій, що покладені на відповідні органи державної влади. Відповідність стану здоров’я майбутній посаді державного службовця значно залежать від займаної посади державного службовця та виконуваних ним функцій. При цьому перебування на посаді державного службовця не повинно зашкодити його психічному і фізичному здоров’ю. У Російській Федерації серед обмежень, пов’язаних з прийняттям на державну службу є наявність хвороби, яка перешкоджає призначенню на державну службу або її проходженню та підтвердженого висновком медичного закладу. Порядок проходження диспансеризації, перелік таких хвороб та форма висновку медичного закладу встановлюється Урядом Російської Федерації [12]. І хоча з 2012 р. в Україні при прийнятті на посаду державного службовця претендент подає довідку про стан здоров’я, саме відсутність законодавчо-закріпленого переліку хвороб, які перешкоджають виконанню організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій на різних посадах державної служби, може порушувати право рівного доступу громадян на державну службу.

Володіння державною мовою. Державною мовою є мова, що офіційно визнана, є загальноприйнятною в державній практиці і діловодстві. Відповідно до Конституції України, державною мовою на всій її території є українська. Отже, знання української мови є обов’язковою умовою для вступу на державну службу. При цьому немає значення, на яку конкретно посаду вступає громадянин України. Також заслуговує на увагу думка Н. Нижник стосовно моральності та етичності не тільки державних службовців, а також і претендентів на державну службу [8].

Питання віку та мови розглянуто в новому Законі України “Про державну службу” (ст. 15), який набуває чинності з 1 січня 2014 р.: “Право на державну службу з урахуванням вимог щодо рівня професійної компетентності, напряму підготовки (спеціальності) та обмежень, установлених цим Законом, мають громадяни України, яким виповнилося 18 років, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, які вільно володіють державною мовою” [3].

З 1 січня 2014 р. законодавець більш чітко визначає можливість захисту права громадян на доступ до державної служби. У ст. 14 Закону України “Про державну службу” від 17 листопада 2011 р. передбачено, що в разі порушення наданих цим Законом прав на доступ до державної служби або виникнення перешкод у їх реалізації, особи, які претендують на зайняття посад державної служби та бажають взяти участь у конкурсі на зайняття вакантних посад державної служби, кандидати на посади державної служби, які взяли участь у конкурсі на зайняття вакантних посад державної служби, мають право подати керівнику державної служби в державному органі, органі влади АРК або їх апараті відповідну письмову скаргу (заяву). У разі її незадоволення, громадянин має право звернутися до спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби.

На підставі аналізу чинного законодавства та нового Закону України “Про державну службу” вимоги до претендентів на посади державних службовців можна класифікувати на загальні та спеціальні. Новий Закон України “Про державну службу” регулюватиме значну частину важливих питань, що нині регулюються чинними підзаконними актами, які недосконало врегульовані або нерегульовані зовсім. Зокрема, передбачається встановлення вимог до віку та володіння мовою. Але як в чинному законодавстві, так і в новому законі не міститься вимог щодо стану здоров’я претендентів, не йдеться мова про визначення моральності та етичності претендентів. Виходячи із зазначеного, перспективним, на наш погляд, напрямком подальших досліджень є порівняльний аналіз професійних вимог до претендентів на посади державної служби, зазначених в чинному законодавстві, з вимогами нового Закону “Про державну службу”.

#### Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про державну службу : Закон України від № // ВВР України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
3. Про державну службу : Закон України від № // ВВР України. – 2011. – № 4050-VI.
4. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права / Нелегальна міграція та торгівля жінками у міжнародно-правовому контексті : у 2 кн. ; відп. ред. Ю. Римаренко, Я. Кондратьєв ; за ред. Ю. Шемшученка ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України ; Київ. ун-т права ; Нац. академія внутр. справ України. – К., 2001. – Кн. 2. – 772 с.
5. *Битяк Ю. П.* Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія / Ю. П. Битяк. – Х. : Право, 2005. – 304с.

6. Желюк Т. Л. Державна служба : навч. посіб. / Т. Л. Желюк. – К. : ВД “Професіонал”, 2005. – 576 с.
7. Лазор О. Державна служба в Україні : [навч. посіб.] / О. Лазор., О. Лазор. – К. : Дакор, КНТ, 2006. – 2006 р.
8. Нижник Н. Р. Державний службовець в Україні (пошук моделі) : [навч. посіб.] / Н. Р. Нижник та ін. – К. : Ін-Юре, 1998. – С. 164–182, 321.
9. Олуйко В. М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку : монографія / В. М. Олуйко. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2005. – 326 с.
10. Плахотнюк Н. Г. Процедури прийняття на посади державної служби в Україні: теоретико-правовий аспект / Н. Г. Плахотнюк // Університетські наукові записки. – 2005. – № 4 (16). – С. 326–332.
11. История политических и правовых учений: Хрестоматия для юридических вузов и факультетов / сост. и общ. ред. проф., д.и.н. Г. Г. Демиденко. – Х. : Факт, 1999. – 1080 с.
12. О государственной гражданской службе Российской Федерации : Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ. – Режим доступа : <http://www.rg.ru/2004/07/31/gossluzhba-dok.html>

*Надійшла до редколегії 18.01.2013 р.*

УДК 349.6:35.777:614.7:35.08

*Б. М. ГАМАЛЮК*

### **ФОРМУВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ КУЛЬТУРИ В СИСТЕМІ ПІДГОТОВКИ ТА ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*Розглянуто екологічну культуру як соціально-політичне явище. Проаналізовано орієнтири у здійсненні державної політики на формування екологічної культури в системі підготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державного управління та органів місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** охорона навколишнього природного середовища, природокористування, державне управління, владні повноваження, екологічна культура, екологічна освіта, світогляд.

*The article deals with the significance of ecological culture as a social-political phenomenon. The directions of implementation of state police in forming ecological culture in the system of training and raising the level of qualification of the workers of state administration bodies and local self-government are analyzed.*

**Key words:** environmental protection, usage of natural resources, state administration, governmental powers, ecological culture, ecological education, world outlook.



Одним із базових аспектів національної екологічної політики як і будь-якої політики є формування трьох рівних передумов її здійснення, а саме: економічної передумови, екологічної складової та соціальної частини. Особливе місце в цій структурі займає соціальна передумова, а саме – культура особи.

Природокористування без екологічної культури має споживацький характер, який призводить до створення катаклізмів і катастроф. При високому рівні екологічної культури державне управління породжує гармонійні відносини природи і суспільства, створюються передумови “сталого розвитку” навколишнього середовища.

Важливою складовою у формуванні нової державної політики, спрямованої на захист і становлення екологічних прав, яка відповідає європейським стандартам, зі сторони держави як владного суб’єкта, є підготовка високопрофесійних фахівців державних установ і органів місцевого самоврядування із високим рівнем екологічної культури. Екологічні знання та світоглядні позиції мають стати пріоритетним напрямком у діяльності вищої школи в системі підготовки і підвищення кваліфікації працівників органів державного управління та органів місцевого самоврядування, а екологічна освіта увійти до системи гарантій, які спрямовані на усвідомлення особою свого правового статусу і розглядатися як важливий механізм побудови демократичного суспільства.

Значний вклад у дослідження даної передумови як частини екологічного управління здійснили І. Добронравова, В. Крисаченко, В. Адам, А. Гетьман, М. Шульга, В. Попов, Г. Білявський, К. Курабанов, В. Радул, Л. Філатов, С. Грицкевич та ін. Однак їхні напрацювання вимагають подальшого розвитку теорії державного управління в галузі екології та природних ресурсів і адаптування їх до вимог часу та проблем сучасності.

Мета статті полягає в дослідженні екологічної культури як соціально-політичного явища та невід’ємної складової у формуванні характерних ознак посадової особи, за допомогою якої відбувається формування суспільної екологічної свідомості. Отже необхідно з’ясувати, якими шляхами і засобами можна забезпечити вдосконалення форм, змісту та результату екологічної культури працівників органів державного управління та органів місцевого самоврядування.

Термін “культура” походить від латинського “culture”, що означає “обробіток, догляд, землеробство, виховання, освіта, розвиток, поклоніння, шанування”. Г. Гегель називав культуру засобом піднесення індивіда, особливо його мислення, до всезагальності, духовного подолання своєї кінечності. Тому рівень культури відображає світоглядні позиції особи та формується на основі матеріальних і духовних цінностей суспільства. Дана складова є важливим елементом статусу посадової особи. Аналізуючи структуру культури особистості за об’єктивної складовою, можна виділити екологічну культуру, яка постає як засіб піднесення природності людського буття до надприродності, вивіщення однієї з форм живої речовини – людини розумної – до чинника, що організовує природний світ [6].

Історично екологічна культура почала існувати з моменту виникнення людства і розвивалася зі встановленням суспільних відносин. Досвід розумного природокористування у сфері державного регулювання відомий ще з давніх-давен

і в багатьох країнах застосовується в практиці сьогодення. Екологічна культура, як і культура в цілому, є явищем *історичним, тому* плінним і змінним. В умовах гуманізації змінюється сутність державного управління, яке наповнюється новим змістом – доброти, взаємоповаги, взаєморозуміння. Зокрема, в екологічній культурі особистості відображається процес особистісного вияву екологічної свідомості епохи, тобто формується екологічний світогляд особистості в процесі оволодіння навичками практичної діяльності щодо природи. Екологічна культура суб'єкта перетворення природи існує у вигляді культури соціальної групи та культури особистості. Злиття цих двох типів культур – групи та особистості – відбувається при утворенні цілісної екологічної культури історичної епохи.

На сьогодні екологічна культура, крім світоглядних і технологічних зрушень, стає ще й могутнім чинником усталення процвітаючих суспільств. Це характерно для Японії та Швеції, котрі зуміли інтегрувати традиційні екокультурні цінності в постіндустріальне суспільство; Сингапуру, Німеччини, США, де екологічна культура формувалася під суворим “оком” закону. Скрізь у таких випадках спостерігаються оздоровлення суспільства, поліпшення його моральних та естетичних чеснот, подовження тривалості життя та інші позитивні зрушення [8]. Тому формування екологічного імперативу є могутнім освітнім чинником, що забезпечує унормування та гармонізацію взаємин з довкіллям, чинником розвитку системи “людина – біосфера”. Змінюючи світогляд людини через систему навчання, екологічна державна політика може забезпечувати цілісність освітнього процесу, що виражається в триединому поєднанні навчання, виховання і розвитку, які інтегрально складають освіту.

Характеризуючи змістове наповнення екологічної культури, необхідно звернути увагу на поєднання в ній природного і соціального. А тому до її базових понять-категорій входять терміни, які відносяться як до екології, так і ті, що дають можливість семантично визначити певні прояви людської життєдіяльності. Серед таких доцільно насамперед назвати поняття “природокористування”, “екосистема”, “біосфера”, “демографічна ємність”, “ресурси”, “діяльність”, “доцільність” та ін. Базовою категоріальною тріадою, яка визначає синтетичні особливості цієї галузі, є відношення “людина – діяльність – природа”.

Морально-етичні цінності, що формують екологічну культуру особи, неодноразово знаходили своє відображення в концепціях соціального буття людини. Так, античні філософи Геракліт, Демокріт, Епікур, Сенека стверджували, що добробут людства формується за умови дотримання законів природи, а американські філософи Ральф Уолде Емерсон і Хенрі Девід Торо розглядали дику природу як важливий елемент людської моралі і духовного розвитку. Хочеться відзначити вчення українського вченого В. Вернадського про ноосферу – сферу взаємодії природи і суспільства, в межах якої розумна людська діяльність є визначальним фактором розвитку, зокрема людської перетворюючої діяльності [7].

Уперше термін “екологічна культура” з’явився в 20-х рр. ХХ ст. у працях американської школи “культурної екології”.

Екологічну культуру як соціальне явище необхідно розглядати в двох аспектах: по-перше, як сукупність певних дій, технологій освоєння людиною природи, які забезпечують принаймні стійку рівновагу в системі “людина – довкілля”; по-друге, як теоретичну галузь знань про місце людини в біосфері як істоти діяльної, що організує її структурні та функціональні блоки, як дедалі зростаючого у своїх можливостях чинника регуляції стану біосфери. Тобто екологічна культура включає коло питань, пов’язаних з використанням людиною природи, перетворенням її у власних інтересах, а також з наслідками такої діяльності та формується на основі теоретичних, світоглядних і предметно-практичних аспектів.

Формування зазначених позицій у політико-правовій площині є об’єктивною необхідністю державного управління. При цьому, даний політико-правовий процес значимий не лише для посадових осіб, від яких залежить система управління, а й для всіх людей як стимулююче доброзичливе ставлення до навколишнього середовища. Опанування природними ресурсами і використання їх на благо суспільства є одним із пріоритетів поступального розвитку людства, але цей розвиток інколи здається дуже малим порівняно з тими викликами, які подає нам природа. Державне управління, яке існує в нашій країні, не завжди забезпечує пріоритет права людини на безпечне для життя і здоров’я довкілля та досягнення сталого розвитку при застосуванні технологічних і біологічних механізмів із потенційними можливостями природних ресурсів до самовідтворення.

Ураховуючи вищенаведене, можна з упевненістю стверджувати про необхідність цілеспрямованого формування екологічної культури в посадових осіб органів публічної влади. При цьому екологічна культура посадової особи, як і будь-якої людини, формується із трьох складових: знання, розуміння і вміння.

Екологічні знання та розуміння процесів передбачають гуманістичне ставлення до природи, філософський підхід до усвідомлення взаємозв’язку людини і природи – сукупно створюючи у свідомості посадової особи сучасну картину світу, дозволяючи їй бачити, розуміти та оцінювати складну систему взаємозв’язків між людьми і довкіллям.

Тому важливою складовою формування екологічної культури посадовців зі сторони держави як владного суб’єкта є створення певних передумов. У цьому напрямку Україною вже здійснено ряд кроків.

Зокрема, на нормативному рівні задекларовано ряд важливих правових норм, які стосуються екологічних освітніх процесів. Так, про необхідність формування в рамках освітньої діяльності екологічної культури осіб-посадовців передбачено на рівні загальнодержавних програм: Державною національною програмою “Освіта” (Україна XXI століття) [2], Національною доктриною розвитку освіти України [4], Основними напрямками державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки [3]. Ст. 7 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” проголошено, що “підвищення екологічної культури суспільства і професійна підготовка спеціалістів забезпечуються загальною обов’язковою комплексною освітою та вихованням у галузі охорони навколишнього природного середовища,

зокрема в дошкільних дитячих закладах, у системі загальної середньої, професійної та вищої освіти, підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів.

Екологічні знання є обов'язковою кваліфікаційною вимогою для всіх посадових осіб, діяльність яких пов'язана з використанням природних ресурсів та призводить до впливу на стан навколишнього природного середовища” [1].

На виконання наведених норм Рішенням колегії Міністерства освіти і науки № 13/6-19 від 20.12.2001 р. затверджена Концепція екологічного розвитку освіти, яка передбачає базові вимоги до екологізації освіти та формування екологічної культури особистості. Оскільки для сучасної української політики є пріоритетним посилення інтеграційних процесів в європейське співтовариство, оновлені стандарти української освіти мають поєднувати національні та загальноєвропейські компоненти, враховувати факти загальноєвропейського розвитку, включаючи європейські надбання, цінності та орієнтири. Подання нових екологічних стандартів у змісті вищої школи української освіти мають бути дієвим інструментом у формуванні нової екологічної світоглядної позиції особи відповідно із загальноєвропейським контекстом та з потребами сьогодення.

Згідно із зазначеною Концепцією, розвиток вищої екологічної освіти повинен базуватися на комплексному збалансованому поєднанні природничого, технологічного, економічного, юридичного і соціокультурного підходів. Проте чинне законодавство, яке регулює ці питання, в тому числі прийнята Концепція, далекі від досконалості, багато важливих моментів залишаються поза межами правового регулювання або носять лише декларативний зміст.

Однак перехід України до нової державної політики, спрямованої на створення дієвої системи освіти, яка відповідає європейським стандартам, є досить складним процесом, який вимагає значних зусиль, і тому формування екологічної культури посадових осіб потребує сталої освітньої системи розвитку країни, що передбачає проходження кількох взаємопов'язаних етапів. Перший – розробка наукової концепції і трансформація на її основі економічної і соціальної політики; другий – законодавче забезпечення реалізації концепції; третій – створення і розвиток економіко-фінансового механізму реалізації концепції; четвертий – формування світоглядних позицій людей.

Так, у щорічній доповіді уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання захисту прав і свобод людини в Україні за 2011 р. вказується, що попри прийняття на законодавчому рівні важливих правових актів має місце вкрай незадовільна робота стосовно роз'яснення екологічних прав громадян та їх гарантій у державі [9]. Тобто, спостерігається низький рівень екологічної культури як серед пересічних громадян, так і серед посадових осіб, що свідчить про недостатню реалізацію гарантій Україною права на екологічну освіту.

Право на екологічну освіту входить до системи прав людини та громадянина, які спрямовані не лише на усвідомлення особою свого правового статусу, а й розглядаються як важливий механізм побудови демократичного суспільства. Тому важливою складовою реалізації даного права зі сторони держави як владного суб'єкта є створення гарантій щодо його застосування. На декларативному рівні

статтями 17, 18, 19 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” передбачено: обов’язок Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, виконавчих органів сільських, селищних, міських рад – організувати екологічну освіту та екологічне виховання громадян. Однак зазначені норми носять здебільшого формальний характер, оскільки загальний рівень екологічної культури посадовців бажає бути кращим.

Серед причин є як об’єктивні, так і суб’єктивні. Формування світоглядної позиції з приводу основних імперативів екологічної культури здебільшого відбувається під час підготовки фахівця у вищій школі. Згідно з посадовими обов’язками, повноваження у сфері охорони навколишнього середовища, природокористування та забезпечення екологічних прав виконують різні за сферою та спеціальністю посадовці (начальник управління, головний інженер, конструктор, архітектор, сільський голова, начальник автоколони тощо), однак у вищій школі з непрофільних спеціальностей не здійснюється системна екологічна освіта. Пропонується вивчення окремих законів, але це не забезпечує достатнього розуміння, знання та використання екологічних прав. Тому важливо, що б у процесі вивчення природоохоронних дисциплін, як і інших навчальних предметів, у свідомості майбутнього фахівця закладали відповідні морально-психологічні якості, а саме: бережливе ставлення до оточуючого природного середовища, ощадливе використання природних багатств, необхідність їх примноження. Ці якості прищеплюються відповідним підбором навчальних дисциплін, вивченням їх з певних позицій, за певною методологічною схемою. Тим часом зазначені посадовці при відсутності достатньої екологічної освіти не можуть мати і достатній рівень екології культури, тобто прийняті ними рішення не завжди будуть відповідати екологічним принципам та зобов’язанням, задекларованим нашою державою.

Іншою причиною низького забезпечення освітніми закладами екологічної культури є збільшення розриву зв’язків між освітянами і працевластцями, між сферою освіти й ринком праці. Зокрема, у швидкозмінних умовах розвитку сучасної цивілізації Українською державою не в повному обсязі здійснюється фінансування розробок наукових технологій, які спрямовані на охорону навколишнього природного середовища та раціональне використання природних ресурсів, що спричинило значне відставання національної системи освіти від світових досягнень технології та розвитку інженерної думки. Таким чином йде тенденція до погіршення вищої освіти.

Окрім того, досить суттєвою постає проблема екологічної складової в методологічній основі освітньої діяльності. Зокрема, на даний час Україною підтримується Концепція сталого розвитку. Українська освіта і наука знаходяться в процесі трансформації з пострадянської системи, яка здебільшого підтримувала споживацьку концепцію використання природи, тоді як проголошена Україною Концепція сталого розвитку вимагає значних перебудовних змін у вищій школі.

Тому сьогодні є надзвичайно важливим підвищення кваліфікації викладачів у сфері нових технологій охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів. Адже відсутність або невисокий рівень педагогічних знань в освітньому процесі привчає студентів до

споживачької світоглядної позиції в майбутній трудовій діяльності. Звичайно, така малоякісна діяльність негативно позначається на навколишньому природному середовищі, в суспільному житті.

Формуючи модель екологічної освіти, вищим навчальним закладам треба врахувати, що вона має базуватися на таких основних освітніх складових:

– наявність – має бути достатня кількість діючих навчальних закладів і екологічних програм для всіх спеціальностей;

– доступність – навчальні заклади і програми мають бути доступними кожній людині без будь-якої дискримінації. Доступність характеризується трьома взаємозалежними рисами. Першою є недискримінація, тобто освіта має бути доступною для всіх, особливо для найбільш уразливих груп де-юре й де-факто, без дискримінації за будь-якою ознакою. Другою є фізична доступність, тобто держава має забезпечити безпечну фізичну досяжність освіти шляхом надання можливості особі відвідувати навчальний заклад, який знаходиться на розумній географічній відстані від неї, або шляхом отримання доступу до різних способів дистанційного навчання. І, нарешті, третьою рисою є економічна доступність, тобто освіта має бути доступною для всіх;

– прийнятність – форма і зміст екологічного навчання, включаючи програми і методи навчання, мають бути прийнятними (наприклад, адекватними, враховуючими культурні особливості, та якісними) для тих, хто навчається;

– адаптованість – екологічна освіта має бути гнучкою, здатною адаптуватися до потреб суспільства, які постійно змінюються, а також відповідати потребам тих, хто навчається в межах різноманітних соціально-культурних норм.

Окрім того, в багатьох випадках дотримуватися вимог екологічної культури посадовою особою примушує закон, який є суворий до порушників. Тому забезпечення рівня культури посадових осіб не можна розглядати без створення відповідної системи стримування (покарання). Особливе місце у формуванні екологічної культури, на наш погляд, має оцінювання діяльності державних службовців, що є на сьогодні однією з важливих проблем державного управління. Важливим способом оцінювання державних службовців є атестація державних службовців, яка відіграє важливу роль у вдосконаленні кадрового потенціалу, створенні оновленого, потужного і дієздатного державного апарату, становленні професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби.

Атестація державних службовців є обов'язковою процедурою, що проводиться в державних органах один раз на три роки з метою підвищення ефективності діяльності державних службовців і відповідальності за доручену справу, під час якої оцінюються результати роботи, ділові та професійні якості, виявлені працівниками при виконанні службових обов'язків, визначених типовими професійно-кваліфікаційними характеристиками посад і відображених у посадових інструкціях, що затверджуються керівниками державних органів. В її процесі атестаційна комісія в межах установленної процедури виявляє ступінь відповідності працівника посаді, яку він обіймає. Уведення в систему питань з атестації посадової особи рівня її екологічної культури стане безперечно вагомим чинником в її підвищенні.

Таким чином, формування екологічної культури посадової особи є одним із важливих механізмів розбудови нового соціально бажаного типу держави та невід'ємною складовою національної екологічної політики, що має виконувати такі функції:

- виховну – формування певних стереотипів поведінки щодо природи як окремих індивідів, так і суспільства в цілому;
- прогностичну – створення можливості передбачення наслідків людської діяльності, результатів перетворення природи;
- регулятивну – управління ставленням суспільства до природи в процесі господарської діяльності.

В умовах нової методології взаємин людини з довкіллям, переосмислення цінностей людського буття такі зрушення здатні перерости в засіб ноосферизації біосфери, панування в ній засобів і вимірів розуму. Тож важливо, щоб паростки нової філософії життя, цього своєрідного постнеовіталізму, проросли в душі кожної людини [5].

#### Література:

1. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. // ВВР УРСР. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
2. Про Державну національну програму “Освіта” (Україна XXI століття) : постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.1993 р. № 896. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>.
3. Про основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки : постанова Верховної Ради України від 05.03.1998 р. № 188/98-ВР // Голос України. – 1998. – № 64.
4. Про національну доктрину розвитку освіти : Указ Президента України від 17.04.2002 р. № 347/2002 // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 16. – Ст. 860.
5. Вопросы истории и теории психологии : избр. труды. – М. : Педагогика, 1984. – С. 239.
6. Гамалюк Б. М. Екологічна культура як важлива складова морально-етичних цінностей державного управління / Б. М. Гамалюк // Моральні основи права : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 16 груд. 2010. – Івано-Франківськ, 2010. – С. 392–395.
7. Зіновчук Н. В. Методологічні аспекти взаємозв'язку і розвитку економічних, екологічних і соціальних систем / Н. В. Зіновчук // Економіка АПК. – 2000. – № 7. – С. 27–34.
8. Крисаченко В. С. Екологічна культура: теорія і практика : навч. посіб. / В. С. Крисаченко. – К. : Заповіт, 1996. – 352 с.
9. Щорічна доповідь уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання захисту прав і свобод людини в Україні за 2011 р. – Режим доступу : [http://risu.org.ua/php\\_uploads/files/articles/ArticleFiles\\_46828\\_plugin-Dopovid\\_8\\_1.pdf](http://risu.org.ua/php_uploads/files/articles/ArticleFiles_46828_plugin-Dopovid_8_1.pdf).

*Надійшла до редколегії 02.04.2013 р.*

УДК 35.085

*О. А. НОСИК*

## **ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ – НЕВІД’ЄМНА СКЛАДОВА РОЗВИТКУ КОМПЕТЕНЦІЙ ПЕРСОНАЛУ**

*Обґрунтовано роль і місце підвищення кваліфікації державних службовців. Розглянуто механізм підвищення рівня професійної компетентності державних службовців щодо забезпечення ефективної діяльності органів державної влади європейського зразка.*

**Ключові слова:** підвищення кваліфікації; розвиток компетенцій; рівень професійної компетентності; професіоналізм; кваліфікація державного службовця.

*A role and place of in-plant training of civil servants are reasonable. The mechanism of increase of level of professional competence of civil servants is considered in relation to providing of effective activity of public of the European standard authorities.*

**Key words:** in-plant training; development of competences; level of professional competence; professionalism; qualification of civil servant.

Сучасний стан суспільного розвитку України, необхідність забезпечення ефективної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування всіх рівнів, проблеми адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, упровадження принципу політичної нейтральності державної служби і державних службовців вимагають удосконалення управління чинною системою підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. При цьому йдеться не про створення нових управлінських структур, а про покращення організації та координації цієї діяльності [3, с. 27]

Указом Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45/2012 ухвалено Стратегію державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки [8]. Однією з основних її цілей є реалізація державної кадрової політики, яка передбачає виконання першочергових завдань за напрямом підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів, а саме:

– реформування системи підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів на основі модернізації форм і методів навчання з урахуванням специфіки галузі чи сфери управління;

– переорієнтацію системи підвищення кваліфікації на надання спеціальних знань, формування вмінь, необхідних для виконання роботи за певною професією, посадою;

– формування узгодженої системи оцінювання отриманих знань, умінь та навичок за результатами підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації згідно з вимогами, необхідними для виконання роботи за певною професією, посадою, а також формування системи оцінювання під час добору фахівців;

– запровадження системи безперервного професійного навчання кадрів.



У новому Законі України “Про державну службу” від 17 листопада 2011 року № 4050-VI [1] визначені принципи державної служби, серед яких особливе місце займає професіоналізм та введено новий термін – рівень професійної компетентності особи. Це – характеристика особи, що визначається її освітньо-кваліфікаційним рівнем, досвідом роботи та рівнем володіння спеціальними знаннями, уміннями та навичками.

Зміна цілей управління (зорієнтованість на надання якісних сервісних послуг державними службовцями юридичним і фізичним особам), формування демократичного державного управління, зростання та урізноманітнення соціальних проблем суспільства та динамічний розвиток нормативно-правової бази вимагають від державних службовців постійного розвитку, підвищення рівня компетенцій, професіоналізму та кваліфікації. Таким чином, тема дослідження є досить актуальною.

Питання професіоналізму сучасних державних службовців, шляхи та методи підвищення рівня їх професійної компетентності розглядаються не лише в під час наукових досліджень, але й мають суттєво практичне застосування.

Проблеми розвитку компетенцій державних службовців є предметом дослідження багатьох закордонних і вітчизняних науковців. Різні аспекти компетенцій розглядаються в роботах російських науковців, а саме: Ю. Рождественський, І. Стернін, Н. Єгорцова вивчають комунікативні компетенції студентів, що навчаються за спеціальністю “Державне та муніципальне управління”, О. Астафьева, Л. Чайнова, Є. Запорожець – питання формування компетенцій у системі вузівської підготовки державних службовців.

Питання підвищення кваліфікації державних службовців в Україні розглядають у своїх роботах Л. Гогіна (компетентнісний підхід у професійному навчанні державно-управлінських кадрів) [2], В. Золотарьов у своїх дослідженнях розглядає підходи до вдосконалення кадрової політики у сфері професіоналізації державних службовців, обґрунтовує необхідність модернізації кадрових служб місцевих органів влади [5], А. Кукуля вивчає сутність поняття принципу професіоналізму державної служби, компоненти професійної компетентності державних службовців та особливості запровадження компетентнісного підходу в галузі державної служби [7].

Велика частка досліджень щодо питань компетенцій і компетентностей спрямована на висвітлення питань вищої школи та освітянської галузі взагалі, але не до кінця вирішеними залишаються проблеми запровадження компетентнісного підходу для покращення кадрового забезпечення державного управління, підвищення рівня його професіоналізму та компетентності.

Так, голова Національного агентства з питань державної служби України (далі – Нацдержслужба) В. Толкованов координує розробку низки законів і підзаконних нормативних актів з питань запровадження нового законодавства про державну службу, ініціює підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії проявам корупції саме з метою підвищення компетентностей державних службовців [9].

Метою статті є обґрунтування ролі й місця підвищення кваліфікації державних службовців як невід’ємної складової розвитку компетенцій персоналу. Саме безперервний процес підвищення кваліфікації державних службовців має бути основним шляхом забезпечення підвищення кваліфікації задля розвитку компетенцій персоналу.

У більшості країн Європи велике значення має професійна підготовка і перепідготовка державних службовців, що є найважливішою частиною державної політики. Результати навчання державних службовців є умовою для просування по службі, присвоєння чергового рангу, чину, звання, підвищення заробітної плати.

У Франції, Великій Британії та Німеччині існують чіткі формальні кваліфікаційні вимоги, які полягають у наявності вищої освіти для певних рівнів посад [6, с. 132]. Статус державного службовця країн ЄС закріплений у відповідних правових документах. Обов’язковою умовою для прийому на державну службу є наявність базової і спеціальної профільної підготовки.

Прийом на державну службу та просування по ній є органічно пов’язаними з безперервним та регулярним навчанням державних службовців. Працівникам, уперше прийнятим на державну службу, пропонуються програми, спрямовані на отримання загальних знань і навичок, необхідних для виконання посадових обов’язків, існують програми до (чи після) призначення на нову посаду. Під підготовкою державних службовців розуміється довготермінове та короткотермінове навчання, дослужбова підготовка та підвищення кваліфікації. У процесі кар’єрного зростання державний службовець регулярно повинен відвідувати різні курси перепідготовки, проходити стажування.

Виходячи з принципу професіоналізму і компетентності державної служби, державні службовці в Україні зобов’язані постійно підвищувати свою кваліфікацію. Відповідно до ст. 30 Закону України “Про державну службу” від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI, існують такі форми підвищення рівня професійної компетентності державного службовця:

- професійні програми;
- спеціальні курси;
- тематичні семінари;
- тренінги;
- стажування;
- інші форми у порядку, визначеному спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань державної служби;
- шляхом навчання (у тому числі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації) у відповідних вищих навчальних закладах згідно із законодавством.

Кожна форма має свою специфіку, особливості застосування. Так, наприклад, підвищення кваліфікації за професійною програмою здійснюється протягом першого року роботи – для вперше прийнятих на державну службу або за результатами щорічного оцінювання, але не рідше одного разу на три роки. Стажування державних службовців у державних органах, а також за кордоном проводиться з метою вивчення досвіду управлінської діяльності, здобуття практичних знань, набуття умінь та навичок

за фахом і може проходити з відривом від державної служби строком від одного до шести місяців на іншій посаді державної служби в тому самому або іншому державному органі. Тематичні семінари – форма навчання, що поєднує в собі лекцію та відповіді на запитання відповідно до запропонованої теми, яка дозволяє за час семінару отримати повну інформацію щодо застосування законодавства з обговорюваної теми, щодо типових претензій контролюючих органів та інше.

В Україні створена і функціонує система підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Основним вищим навчальним закладом у цій системі в галузі знань “Державне управління” є Національна академія державного управління при Президентіві України та її регіональні інститути (Дніпропетровський, Львівський, Одеський та Харківський).

Відповідно до завдань, визначених у Стратегії державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки, діяльність Національної академії державного управління при Президентіві України та її регіональних інститутів була спрямована на реалізацію стратегії модернізації системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування.

Результатом роботи щодо підвищення та розвитку професійної компетентності посадовців стало:

- забезпечення безпосереднього зв’язку змісту програм підвищення кваліфікації з пріоритетними напрямками державної політики;
- застосування стандарту норм та вимог до сучасних підходів, критеріїв і механізмів оцінювання якості професійного навчання;
- упровадження навчальних програм підготовки викладачів та організаторів навчання;
- забезпечення взаємодії з органами влади, місцевого самоврядування та навчальними закладами у сфері підвищення кваліфікації;
- запровадження вимог обов’язковості врахування результатів підвищення кваліфікації у процесі кар’єрного зростання.

Відповідно до інформації, наданої Національною академією державного управління при Президентіві України у звіті за діяльність у 2012 р. [4], всього пройшли підвищення кваліфікації 21 692 особи (таблиця).

Проаналізувавши таблицю, відмітимо результати підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, які має Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України. В останні два роки на Харківщині підвищенню ефективності роботи державних службовців приділяється набагато більше уваги, ніж раніше. На даний момент в області розроблено і реалізуються два інноваційні проекти в цьому напрямку.

Перший проект стосується вдосконалення ергономічних умов професійної підготовки державних службовців – це “Програма вдосконалення та уніфікації ергономічних умов навчання, підвищення кваліфікації та професійної діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування Харківської області на 2012 – 2016 роки”. Суттю цієї Програми стало перетворення робочих

місць і засобів інтелектуальної праці слухачів регіонального інституту та практичних працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування регіону. При повній реалізації цієї Програми низка кабінетів виконавчих органів регіону отримає подвійне призначення – робочий кабінет та кабінет-аудиторія. Це передбачається зробити шляхом створення аудиторій, відповідним їх оснащенням для функціонування до закінчення робочого дня в режимі робочого кабінету, а після – навчальної аудиторії. За задумом Програми ця мережа розповсюджується на районні адміністрації та райради області. Фактично, це “ноу-хау” дозволить перевести процес навчання та підвищення кваліфікації практичних працівників у безперервний процес, все більше зорієнтований на дистанційні засоби функціонування мереж.

Таблиця

Підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, їх кадрового резерву, інших управлінських кадрів

Показник	Кількість осіб			
	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.
Національна академія державного управління при Президентові України	3632	3687	4925	3571
Дніпропетровський регіональний інститут	2143	3099	4903	4567
Львівський регіональний інститут	1118	1974	1353	3758
Одеський регіональний інститут	300	1904	2790	2801
Харківський регіональний інститут	3502	3728	6139	6995
Разом	10 695	14 392	20 110	21 692

Другий проект, який розпочатий Харківському регіональному інституті у 2012 р. та діє і по нині, має назву “Особистий портфоліо державного службовця”. Портфоліо – від англ. portfolio – портфель, папка для важливих справ або документів, збірка документів або виконаних робіт та напрацювань певної особи (компанії). Науковцями Харківського регіонального інституту державного управління розроблено портфоліо з довідковою літературою за двома основними напрямками – антикорупційному і євроінтеграційному. Крім того, ця папка-портфоліо містить робочі зошити для фіксації кожним державним службовцем власної праці, досвіду, щоб, наприклад, під час щорічної оцінки або атестації можна було оцінити особистий внесок кожного державного службовця принаймні в ці два основні напрями.

Особливе значення через тренінги, професійні програми, короткотермінові або довготривалі курси та, безумовно, через самоосвіту, набуває постійне і безперервне підвищення кваліфікації посадовцями, обумовлене вимогами часу, динамізмом життя, зміною та постійним удосконаленням нормативно-правової бази.

Таким чином, можна стверджувати, що безперервний, протягом усього професійного життя, процес підвищення кваліфікації державних службовців є обов'язковою умовою розвитку їх компетенцій та органічною запорукою успішного формування кадрового потенціалу державної служби щодо надання якісних послуг громадянам.

Література:

1. Про державну службу : Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>.
2. Гогіна Л. М. Компетентнісний підхід у професійному навчанні державно-управлінських кадрів: актуальність, передумови та проблеми впровадження / Л. М. Гогіна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Aiv/2009\\_2/GOGINA.htm](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Aiv/2009_2/GOGINA.htm).
3. Державна служба в Україні: соціально-правовий аспекти : навч. посіб. / авт. кол. : Ю. П. Сурмін, Т. В. Могренко, Р. А. Науменко та ін. ; за заг. ред. Р. А. Гогіної. – К. : НАДУ, 2011. – 204 с.
4. Звіт про діяльність Національної академії державного управління при Президенті України за 2012 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.academy.gov.ua/zvit\\_nadu\\_2012.html](http://www.academy.gov.ua/zvit_nadu_2012.html).
5. Золотарьов В. Ф. Професіоналізація державних службовців в умовах розвитку кадрових процесів / В. Ф. Золотарьов // Вісник державної служби України. Науково-практичне видання для державних службовців України. – 2012. – № 1. – С. 40–43.
6. Колісниченко Н. М. Державна служба в Європейському Союзі. Європеїзація та розвиток державної служби в Україні : навч. посіб. / Н. М. Колісниченко ; за заг. ред. М. Бойцуна, О. Рудіка, Я. Мудрого. – К. : Міленіум, 2009. – 248 с.
7. Кукуля А. І. Принцип професіоналізму державних службовців та профілі професійної компетентності посад державної служби / А. І. Кукуля // Вісник державної служби України. Науково-практичне видання для державних службовців України. – 2012. – № 3. – С. 11–17.
8. Стратегія державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>.
9. Толкованов В. В. Результати першого року діяльності Національного агентства України з питань державної служби / В. В. Толкованов / Вісник державної служби України. Науково-практичне видання для державних службовців України. – 2012. – № 2. – С. 7–13.

*Надійшла до редколегії 08.04.2013 р.*

## ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА

УДК 338.22: 339.92

О. М. ЗАМОРА

### ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ АКТИВІЗАЦІЇ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

*Зроблено аналіз проблем реалізації державної регіональної політики в рамках прикордонних регіонів на прикладі західної та східної частини кордону України, що є учасниками єврорегіонів. Означено основні можливості розв'язання означених проблем з урахуванням специфіки умов східних транскордонних утворень.*

**Ключові слова:** транскордонне співробітництво; державна регіональна політика; єврорегіон; прикордонна територія; потенціал транскордонного співробітництва.

*The analysis of the state regional policy realization within the near-border regions is done using the example of the Ukrainian border eastern and western parts, which participate in euroregions. The main opportunities for the determined problems are defined basing on the specific conditions of the eastern cross border items.*

**Key words:** cross border cooperation; state regional policy; euroregion; near-border territory; cross border cooperation potential.

Інтеграція України у світову господарську систему зумовлює необхідність забезпечення високого рівня її конкурентоспроможності, яка значною мірою формується в регіонах та є головним стратегічним завданням державної політики регіонального розвитку України до 2015 р. У вітчизняній науці проблеми вдосконалення засад державної регіональної політики розглядаються багатьма науковцями, а тому є досить висвітленими, що, проте, не зменшує актуальності такого аспекту проблеми, як активізація транскордонного співробітництва через застосування інструментів державного впливу та підтримки. Особливо актуальним є питання розвитку транскордонної співпраці на території північного та східного кордонів України, які не є дотичними до країн ЄС, що означає відсутність доступу до фінансових європейських програм і специфічність характеру політичних відносин зі східними партнерами по той бік кордону.

Отже, проблеми підвищення ефективності управління місцевих органів влади в Україні розглядалися в роботах таких вітчизняних науковців, як В. Бабасєв, О. Батанов, О. Бойко-Бойчук, Л. Беззубко, Р. Безсмертний, Е. Горян, А. Гошко,

В. Дзюндзюк, Д. Кольцов, В. Корженко, І. Коліушко, О. Конотопцев, О. Коротич, Ю. Куц, О. Лазор, В. Малиновський, В. Мамонова, Г. Музиченко, Л. ТОВАЖНЯНСЬКИЙ, Ю. Шаров та ін. Вагомий науковий внесок у вивчення проблематики транскордонного співробітництва зробили такі вітчизняні та зарубіжні вчені: П. Беленький, З. Бройде, В. Будкін, М. Долішній, С. Кіш, М. Ленд'єл, П. Луцишин, Ю. Макогон, Н. Мікула, А. Мокій, В. Пила, С. Писаренко, І. Студенніков, О. Чмир, В. Чужиков, І. Школа, Т. Комарніцкі, Р. Ратті, М. Ростішевські та ін. У той же час слід відзначити слабку увагу науковців до такої не вирішеної частини проблеми державного регіонального управління, як урахування особливостей умов здійснення транскордонного співробітництва в рамках східних євро регіонів України. Але для цієї частини прикордонних територій реалізація потенціалу транскордонної співпраці є вкрай актуальною та можлива лише за рахунок раціональної державної регіональної політики.

Мета статті – проблематики реалізації державної регіональної політики у сфері активізації транскордонного співробітництва на прикладі східного кордону України.

У країнах Європейського Союзу проблематика державного управління прикордонними територіями є дещо відмінною від українських умов. Там прикордонні території страждають від недостатності розвитку підприємництва, що означає необхідність підвищення рівня життя населення цих територій, створення для них рівних умов проживання та підприємництва порівняно з центральними регіонами країн ЄС. В Україні ситуація схожа, проте містить більш глибокі корені та розгалуження проблем.

Схід українських прикордонних територій лише 20 років як став периферією, до цього в рамках СРСР він належав до внутрішнього ринку та знаходився в тісних соціально-економічних зв'язках із географічно найближчим радянським простором. Після розпаду соціалістичної імперії виявилось, що західні області України взагалі не мають індустріального комплексу, а отже, і джерела просування економіки, що призвело до колосальних потоків трудових міграцій дорослого працездатного населення до Європи. У той же час ситуація була дещо “врятована” практичною реалізацією природи поняття транскордонного співробітництва: оскільки західні регіони країни були сусідніми з європейськими, а отже, мали схожі проблеми в природно-ресурсному плані, соціально-культурні зв'язки та мовну близькість, вони мимоволі виявилися втягнутими у процеси створення євро регіонів.

Що це змінило для Заходу України? По-перше, вирішувалися локальні проблеми забруднення річок чи то робота під час весняних паводків. По-друге, європейське фінансування не лише підтримувало розв'язання поточних проблем, а і стимулювало розвиток громадянського суспільства, створення громадських організацій та апробацію європейських стандартів взаємодії вісі “влада – громада”, утвердження ментального сприйняття ЄС та європейських процесів як таких, що безпосередньо стосуються нашої країни. Проте науковці зазначають, що “в Україні дуже обмежений досвід залучення неурядових організацій, у тому числі “мозкових центрів”, до планування територіального розвитку, що теж

послаблює можливості для більш ефективного розв'язання конкретних проблем” [1, с. 70]. Тобто, якщо на західному кордоні України “локомотивом” розвитку транскордонного співробітництва та залучення фінансування у проекти транскордонної співпраці є неурядові організації (наприклад, Агенції Регіонального Розвитку), то на східному кордоні єдиним відповідальним суб'єктом виступають обласні державні адміністрації. “На місцеві органи влади покладено безпосередній обов'язок надавати інформаційну підтримку, що стосується транскордонних програм, сприяти в пошуку іноземних партнерів для реалізації проектів та організувати консультації на етапі представлення проекту” [Там же, с. 70]. Звичайно, ці функції в результаті виступають “додатковим” навантаженням, яке так і не стало одним із пріоритетів стратегії місцевих органів влади східних регіонів України. Але і соціальні опитування думки пересічних громадян щодо їх ставлення до євроінтеграційних прагнень країни, до НАТО, отримання фінансової підтримки від європейських фінансових інститутів: тощо, на сході нашої держави показують різке неприйняття населенням та зневіру.

Східні регіони, оцінивши переваги розвитку транскордонної співпраці для її учасників, розпочали роботу в цьому напрямку зі своїми сусідами з Білорусії та Російської Федерації. Ці країни історично були пов'язані з Україною територіально, культурно, соціально, економічно. Відновлення побратимських зв'язків, створення полегшених умов для розвитку підприємницької співпраці стали промо-питаннями, що гаряче підтримувалися населенням східних регіонів. Проте на ситуацію слід дивитися більш масштабно. У рамках розвитку української державності з частою зміною політичного курсу залежно від правлячих партій співпраця з Російською Федерацією стала наріжним каменем штучного гальмування процесів створення єврорегіонів. Варто лише згадати епопею створення єврорегіону за участі Луганської обл. Проте навіть уже існуючи, ці транскордонні утворення не здатні реалізувати потенціал, закладений у них ідеологами.

Можливості реалізації спільних проектів обмежуються відсутністю та неузгодженістю державних механізмів управління процесами на місцевому рівні, різними можливостями в масштабах та доступності фінансування місцевих ініціатив. Так, у Російській Федерації відсутня відповідна законодавча база, проте виділяються серйозні кошти під реалізацію місцевих ініціатив. В Україні, якщо така ініціатива виникла, має зустрічну підтримку з боку російської сторони, проте потребує фінансування, то може бути реалізована лише завдяки ентузіазму ініціативної групи та особистим контактам. Часто відсутнє навіть розуміння важливості активності громадянського суспільства, необхідності підтримки молодіжних ініціатив, розвитку тих напрямків транскордонного співробітництва, що не мають на виході комерційного результату.

Дослідники вважають, що інформація про можливості розвитку та участі в цьому потенційних зацікавлених сторін обмежена через “монополізовано невеликою групою експертів” [3]. Дійсно, підготовка необхідного пакету



документів для подання транскордонного проекту на розгляд чи навіть просто на отримання гранту від закордонного грантодавця, є вкрай серйозною і заплутаною справою, якщо у виконавців відсутній досвід. “Крім того, механізм передачі інформації про заходи, ініціативи ЄПС від центральних до місцевих органів влади є недосконалим. Так, практично на всіх сесіях Конгресу місцевих та регіональних влад Європи приймаються резолюції та рекомендації з питань транскордонного співробітництва, ЄПС для урядів, регіональних органів влади, єврорегіонів, однак інформація про перелік та зміст цих ухвал в Україні не доводиться до органів влади районного та селищного рівнів” [3].

Ситуація ускладнюється і похибками політики реалізації державної моделі транскордонного співробітництва: у багатьох єврорегіонів відсутня достатня забезпеченість промо-матеріалами (наприклад, веб-сайти), дуже рідкі та обмежені за аудиторією інформаційні заходи тощо. Відтак, навіть у наукових публікаціях вітчизняних авторів можна знайти абсурдні пропозиції, які демонструють повне нерозуміння суті понять “транскордонне співробітництво” чи “проект транскордонного співробітництва”. Так, М. Пиц вважає, що “залучення східних регіонів України до реалізації спільних транскордонних проектів могло б підвищити привабливість проектних пропозицій та збільшити ймовірність одержання фінансування, що дозволило б ефективно використовувати досвід і напрацьовані партнерські контакти західних областей України із польськими воєводствами з метою розвитку торговельно-економічної та інвестиційної співпраці з Польщею інших регіонів України та активізації транскордонного співробітництва в межах всієї держави” [4]. Відповідно до законодавчих положень України та Європи до проектів, в яких беруть участь західні області України, не можуть бути долученими ті регіони, що не мають спільного кордону з ЄС, тобто Сумська, Харківська, Донецька області та ін. Це неможливо, оскільки участь у проекті транскордонного співробітництва області, що не є межуючою з учасниками проекту, зробить його не транскордонним, а міжрегіональним, що означає абсолютно інші механізми фінансування, реалізації та законодавчого регулювання. Необізнаність пересічних громадян як потенційних учасників транскордонної співпраці виглядає повною мірою логічною в контексті зазначеного вище.

Також, за українським законодавством, суми фінансування проектів транскордонного співробітництва визначаються в Законі України про “Про Державний бюджет України” відповідно до програм транскордонної співпраці. Ці програми, у свою чергу, формуються Міністерством економіки України та затверджуються Кабінетом Міністрів України, виходячи зі списків проектів, що були обрані на регіональному рівні. Проте слід зазначити, що з моменту прийняття Закону України “Про транскордонне співробітництво” (впродовж 2004 – 2009 рр.) у Державному бюджеті України кошти на транскордонне співробітництво не передбачалися” [2, с. 123]. Це пояснюють невідповідністю поданих програм установленим вимогам, зокрема “у частині їх фінансового наповнення” [Там же]. Відтак, основними джерелами фінансування транскордонних проектів

виступають джерела європейських грантових програм і місцеві бюджети, якщо мова іде про західний кордон України, та більшою мірою бюджети ініціативних сторін, якщо торкатися східного кордону.

На отримання грантової підтримки інституціями громадянського суспільства для реалізації соціальних транскордонних проектів сподіватися вже не можна – останні роки показали номінальний інтерес Європи до розвитку єврорегіонів на східному кордоні України. У той же час навіть серед вітчизняних учених подекуди підіймається питання правомірності застосування терміну “єврорегіон” до транскордонних утворень на сході країни, оскільки вони не виконують свого буквального призначення.

За відсутності достатнього фінансування реалізація положень, прийнятих на загальнодержавному рівні органами центральної виконавчої влади щодо розвитку транскордонного співробітництва у прикордонних регіонах, на північно-східному кордоні України зводиться до бюрократичного звітування про взаємні візити делегацій, організацію обласними державними адміністраціями круглих столів, семінарів, виставок за участі областей-сусідок. Заходи, проведені суб’єктами цих областей, вписуються в звіти, що направляються в міністерства і начебто розвиток транскордонного співробітництва відбувається. Проте якість, масштаби та реальність проектів транскордонної співпраці залишаються поза увагою. Саме тому державна регіональна політика повинна “орієнтуватися на активізацію та мобілізацію регіонального потенціалу та ресурсів, а не на бюджетний перерозподіл між регіонами” [5].

На цьому етапі розкривається система питань якості державної регіональної політики та ефективності використання місцевих коштів, субсидіарності та децентралізації, на чому наголошують прибічники адміністративної реформи, що вважають за необхідне “збільшити повноваження місцевих органів влади та місцевого самоврядування, надати їм більшої самостійності у вирішенні спільних з регіонами сусідніх держав завдань регіонального та місцевого розвитку (зокрема, це стосується формування місцевих бюджетів та їх використання)” [3].

З практичної точки зору, наприклад, аналіз торгових потоків між Сумською областю України та Курзькою областю Російської Федерації, що є учасниками єврорегіону “Ярославна” з 2007 р., показує незламні тенденції зростання їх обсягів та якості, причому в області реалізувалися лише спільні проекти і жодного проекту транскордонного співробітництва. Навіть політичні кризи у відносинах з Росією не змінять історичної та географічної близькості цих регіонів, що в реальності означає раціональну економічну базу для вигідності такої співпраці. І саме завданнями державної регіональної політики є підтримка існуючих та створення нових можливостей розвитку підприємницької активності та зв’язків між подібними областями-сусідами по всьому периметру кордону України.

З’ясуємо, що може змінити ситуацію. Довготерміновий аналіз суті та характеру проблем у розвитку транскордонного співробітництва на прикладі єврорегіону “Ярославна” показав потребу в делегуванні обов’язків і можливостей

у цій сфері від органів державної влади до специфічної структури, яка б була занурена в цю проблематику та працювала на перспективу. Наразі розуміння потенціалу транскордонного співробітництва звужується до отримання економічного ефекту, а відтак, за відсутності коштів, які б давали можливість створювати відповідні ініціативи, значення єврорегіонів на східному кордоні залишатиметься номінальним. Максимально практичним за шкалою вірогідності реалізації транскордонних заходів у рамках північно-східних єврорегіонів можна відзначити облаштування прикордонної інфраструктури, розвиток транскордонних кластерів, створення та облаштування додаткових пунктів перепуску громадян.

Але, на жаль, остання проблема залишається гостро актуальною, особливо в сезони свят та піків товарного руху. Експерти Національного інституту стратегічних досліджень зазначають, що “наявна мережа пунктів пропуску не задовольняє потреби держави в розвитку міжнародних зв’язків, не забезпечує швидкого перетинання державного кордону особами і переміщення через нього вантажів, шкодить міжнародному іміджу держави, стримує зростання обсягів транзитних перевезень її територією, створює передумови для незаконного перетину державного кордону і переміщення контрабандних товарів поза пунктами пропуску, спричиняє значні економічні втрати на державному і місцевому рівнях, уповільнює розвиток прикордонних територій та в цілому інтеграцію України до ЄС” [3].

Так, Курська область рекомендує розпочати роботу зі створення окремої полоси для перетину кордону курськими мешканцями, що вже зроблено між Харківською та Белгородською областями в рамках єврорегіону “Слобожанщина”. Проте на Сумщині в більшості пунктів перетину кордону відсутня технічна можливість задовольнити таку рекомендацію: зазвичай існує взагалі лише дві полоси і виділити окремо одну лише під потоки з Курської області виявляється неможливим. Неможливим з точки зору фінансових вкладень в реконструкцію пунктів.

В Європі існує поняття доданої вартості від транскордонного співробітництва для регіонів, що беруть у ньому участь. Так, беззаперечно вважається користь мобілізації внутрішнього потенціалу регіонів через інтенсифікацію дальності регіональних і місцевих органів влади, бізнесу, освіти, культури. Звичайно, фінансового забезпечення просто розуміння такої користі не надасть, проте, хоча б, створить умови для підтримки ініціатив, направлених на розвиток та реалізацію такого потенціалу на рівні державної політики. В Європейському Союзі залучення представників економічного та соціального секторів, наприклад торгових палат, асоціацій, бізнес-структур, культурних і соціальних інституцій, торгових асоціацій розглядається як закономірний процес. Проте в українських умовах це “чергова” директива обласної державної адміністрації, на яку буде направлено “відписку” та продемонстровано штучну одно моменту зацікавленість.

Щодо таких питань, як удосконалення транспортної інфраструктури, наукового забезпечення чи гармонізація ринку праці в транскордонному просторі з Російською Федерацією, то складається враження, що державна політика негласно направлена на створення перешкод, аніж на підтримку ініціатив чи створення відповідних можливостей. Навіть очевидно комерційно вигідні

бізнес-ідеї та проекти не зустрічають інтересу ні у представників владних структур, ні в бізнес-секторі. Якщо тема розвитку туризму не є достатньо актуальною для східного кордону, то бізнес пасажирських і вантажних перевезень, створення логістичних центрів і магістралей, що стануть частиною системи транспортного забезпечення товарних потоків із Азії, що переживає індустріальний підйом до Європи, є очевидними точками потенціалу.

Можливо, потенційним учасникам транскордонного співробітництва з північно-східного кордону потрібна не лише теорія та створення офіційного коридору співпраці в якості єврорегіонів. Можливо, їм, окрім фінансової та організаційної підтримки, потрібен приклад успішного проекту, що отримав фінансування не з бюджету держави чи області, а від інвесторів, потрібна допомога в розробці засад для власного, медіація в процесі співпраці із органами обласної державної адміністрації. І знову – висновок про необхідність спеціалізованої недержавної установи із розвитку транскордонного співробітництва на території єврорегіону, яка б стала каталізатором транскордонних ініціатив та посередником між зацікавленими сторонами.

Підсумовуючи, хотілося б зазначити, що означені проблеми державного управління активізацією розвитку транскордонного співробітництва активно обговорюються в науковій та політичній сферах, а це означає, що назріває розуміння транскордонного регіонального розвитку як невідкладного інструменту державної регіональної політики. Проте науковий комплексний аналіз проблем її реалізації повинен відбуватися постійно, оскільки ситуація на різних відрізках кордону не є перманентною, а відтак, і умови, механізми та підходи до регіональної політики повинні змінюватися.

#### Література:

1. *Васильєва О. І.* Міжрегіональні зв'язки та транскордонне співробітництво – важлива складова сучасної державної регіональної політики України / О. І. Васильєва // *Інвестиції: практика та досвід.* – 2010. – № 1. – С. 70–73.
2. *Журба І. Є.* Транскордонне співробітництво країн Центральної та Східної Європи в умовах розширеного ЄС (питання теорії та практики) : монографія / І. Є. Журба. – Хмельницький : ХНУ, 2008. – 311 с.
3. *Засадко В. В.* Чинники розвитку транскордонного співробітництва регіону / В. В. Засадко // Аналітична записка до Секретаріату Президента України. – РФ НІСД у м. Львові. – Режим доступу : <http://www.niss.lviv.ua/analytics/124.htm>.
4. *Пиц М. І.* Використання Європейського досвіду транскордонного співробітництва у зовнішній політиці України / М. І. Пиц // *Галицький економічний вісник.* – 2009. – № 2. – С. 3–7. – (Світова економіка й міжнародні економічні відносини).
5. *Троян С.* Базові засади транскордонного співробітництва і перспективи функціонування євро регіонів / С. Троян // *Актуальні проблеми вітчизняної та всесвітньої історії.* – 2008. – № Вип. 13. – С. 217–224. – Режим доступу : <http://vuzlib.com/content/view/1685/74>.

*Надійшла до редколегії 21.12.2012 р.*

УДК 35.1

А. С. ГУК

## ЗАРУБІЖНІ МОДЕЛІ ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ: ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНІ ВИМІРИ

*Визначено тенденції розвитку (еволюцію) моделей публічного врядування, виходячи з їх змістовної складової.*

**Ключові слова:** публічне врядування; менеджеризм; належне врядування; адміністративна модель; нове публічне управління.

*The tendencies of development (evolution) models of public governance based on their content component.*

**Key words:** public administration, managerialism, Good Governance, administrative model, The new public management.

Задля порівняльного аналізу зарубіжних моделей публічного врядування необхідно, перш за все, розглянути еволюційні особливості розвитку державноуправлінських систем, проілюструвати зміну їх структурної побудови і функціональної спрямованості. На думку Овена Хьюджеса, традиційну модель державного управління, яка попередньо домінувала впродовж більшої частини ХХ ст., було змінено з середини 1980-х рр. на гнучку ринкову модель публічного врядування. Учений стверджує, що це було не просто питання реформи або незначних змін у стилі управління, а цілком виправдана трансформація ролі держави в суспільстві, а також відносин між урядом і громадянами. Традиційна модель державного управління була дискредитована теоретично і практично, а також запровадження нових форм публічного врядування означало, що поява сучасної парадигми в державному секторі є прямим викликом основоположним принципам традиційної державної адміністрації [6, с. 6–7].

Сучасні інтерпретації класичних теорій публічного врядування, що стали методологічними витоками дослідження, містяться у працях М. Вебера, О. Хюдеса, Д. Кілінга, Г. Пітерса, Ф. Тейлора та ін.

Слід також зазначити, що окремі ідеї і напрацювання, що були використані як концептуальні, взято з робіт вітчизняних дослідників О. Босак, В. Воронкової, В. Колосар, С. Телешуна та ін.

Метою статті є узагальнення теоретичних обґрунтувань щодо світових моделей публічного врядування.

Незважаючи на те, що в різних країнах публічне врядування має істотні особливості, можна констатувати загальну світову тенденцію в універсалізації загальних принципів і підходів у цій царині. Цілковито йдеться про поширення моделей публічного врядування, вироблених у розвинених країнах на решту світу.

У науці державного управління існує думка, що публічне врядування в різних країнах має специфічні особливості, зумовлені культурними факторами. Крім того, публічне врядування знаходиться в жорсткій залежності від політичних та юридичних процедур. Дійсно, відмінності великі. Тим не менш, факти свідчать про схожість моделей публічного врядування не тільки в сучасному світі, але й упродовж всієї історії людства. Особливості, безумовно, мають місце, але за ними ховаються загальні риси. Публічне врядування еволюціонує в одному напрямку.

Сучасні теорії державного управління містять універсальні принципи, застосовні для будь-яких держав. Спостерігається тенденція до конвергенції державних систем і моделей управління. В основному зразком для наслідування слугує досвід англосаксонських країн. Однак причини запозичень у державному управлінні слід шукати в процесах глобалізації. У даний час в якості цілісної системи виступає не окрема країна, а світове співтовариство в цілому. Процеси, що відбуваються на світовому рівні, негайно відбиваються на розвитку багатьох країн. З цим доводиться рахуватися урядам держав, які не тільки активно виступають на міжнародній арені, але й країнам, які стикаються з численними внутрішніми проблемами внаслідок змін у міжнародній політиці.

У своїй роботі “Публічне управління як нова модель управління у державному секторі” О. Босак стверджує, що класична теорія менеджменту в державному секторі реалізувалася на практиці через модель публічного адміністрування (англ. – public administration), неокласична теорія менеджменту – через модель публічного управління (англ. – public management), сучасна теорія менеджменту – через модель нового публічного управління (англ. – new public management) [1, с. 56]. Авторка аналізує зміну моделей управління, використовуючи етимологічний аналіз відповідних понять. Так, на її думку, термін “публічне управління” (англ. public management), який замінив термін “публічне адміністрування” (англ. public administration), вперше використовує англійський державний службовець Десмонд Кілінг у 1972 р.: “Публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики” [5, с. 15]. Поява нової форми управління в публічній сфері була спричинена потребою модернізувати організаційні структури і процедури, які вони використовують для того, щоб усі інституції публічної сфери працювали краще. Публічне управління стосується ефективного функціонування всієї системи політичних інституцій.

На думку В. Воронкової, ХХ ст. слід охарактеризувати як час накопичення сил, еволюційну паузу, що називається точкою біфуркації (роздвоєння), станом невизначеності і нестійкої рівноваги, що виникає в процесі формування нової управлінської системи. Чим складнішим є управлінський організм і елементи, що входять до нього, тим багатоманітніші фактори, що на нього впливають, тим динамічніші і стохастичніші ці впливи, що детермінують розгалужений креодогенний ландшафт, що розгортається як поле поведінки системи. Авторка зазначає, що мистецтво політика завжди заключається в тому, щоб передбачити точки нестійкої рівноваги в розвитку подій і здійснити необхідний управлінський

вплив на всі підструктури, долаючи стохастичну активність елементів на всіх рівнях: локальному (місцевому); субнаціональному, національному, субраціональному (міждержавному), глобальному або світовому [3, с. 15].

Отже, можна проводити тривалі дискусії з приводу змістовного наповнення таких понять, як державне управління, новий публічний менеджмент, публічне врядування, адміністрування, належне врядування тощо, утім, змістовно все одне ми виходимо на відповідні моделі управління державою, які еволюціонували одна від одної і протягом тривалого часу існували як відповідний політико-правовий режим. Загальновідомо, що в теорії державного управління зазвичай виділяють чотири основні моделі: англосаксонська (концепція мінімальної держави); германська (органіцизм); французька (бонопартізм або наполеонізм); скандинавська (змішання англосаксонське і німецької традиції).

Німецьку та французьку моделі прийнято в сукупності іменувати континентальною європейською моделлю. В англосаксонській моделі поняття “державна” як юридична особа або публічно-правова установа відсутня. Юридичне значення має “уряд” або окремі урядові установи. Держава розглядається як угода між членами суспільства. Відносини між державою і суспільством характеризуються системою переговорів і угод, великою гнучкістю і свободою.

У французькій традиції держава розглядається як єдине і неподільне утворення, яке проникає в усі сфери суспільного життя. Детально розділяються повноваження між секторами і рівнями державного управління.

Традиційно в якості базової теорії державного управління розглядався постулат про те, що державні органи і служби покликані дотримуватись і реалізовувати програми і політику, яка встановлюється законодавчими органами влади, главою держави і урядом (концепція нейтральної компетенції). При такому підході держоргани офіційно позбавлені самостійності і фактично не можуть ставити цілі і завдання своєї діяльності. У США ця моделі дотримувався Вудро Вільсон, один з отців науки про державне адміністрування. Завдяки такому підходу в США з кінця XIX ст. набула широкого розповсюдження ідея відділення управління від політики.

Традиційна модель державного управління спирається істотним чином на артикуляцію Макса Вебера про природу бюрократії. Вебер стверджував, що управління відбувається зверху донизу у формі монократичної ієрархії, тобто в замкнутій системі управління, в якій політика домінує і здійснюється через низку офісів; встановлюється система прямого підпорядкування, для кожного службовця існує лише один начальник; бюрократична система функціонує на основі набору правил, ці правила виходять з норм публічного права; система управління раціональна і підпорядкована закону; бюрократ строго підпорядкований політичному начальнику [2, с. 155–162]. Макс Вебер описав роль цивільного службовця і зазначив важливість ієрархічного контролю в бюрократичній системі. Без цієї моральної дисципліни і самозречення, у найвищому сенсі, на думку вченого, весь апарат управління розвалиться.

У той час як система, яку Вебер започаткував у Німеччині, розвивалася протягом кількох століть, спостерігався і паралельний розвиток бюрократії в інших

країнах у період промислової революції. Ця модель бюрократії має вирішальне значення для розвитку великих підприємств, приватних або громадських, у всьому розвиненому світі. В адміністрації Сполучених Штатів Америки Вудро Вільсон, який пізніше став президентом, зробив свій значний внесок у розвиток традиційної моделі управління. За словами Уїлсона: “Адміністрація лежить за межами відповідної сфери політики, адміністративні питання не є політичними питаннями. Хоча політика і ставить адміністративні завдання, вона не повинна маніпулювати діяльністю публічних адміністрацій” [4].

Вільсон був одним з головних прихильників політики адміністрації-дихотомії. Це твердження виходить з практичної сторони діяльності будь-якої державної структури. Така дихотомія походить з того, що цивільні службовці високого рівня мають значний вплив на політику, начебто вони і формують і реалізують цю політику. Тобто, виборні посадові особи і їх прями призначенці мають законне право приймати політичні рішення для державного апарату, і це їх обов’язок. Таким чином, це – моральне зобов’язання дихотомії, що важливо, для розуміння емпіричного змісту.

Фредерік Тейлор зробив значний внесок у класичну модель державного управління, з того часу і до сьогодні рух досліджень у цьому напрямі ще не вичерпано. Його методи і управлінські практики були прийняті широко в Сполучених Штатах Америки і в усьому світі на початку ХХ ст. Принципи наукового управління Тейлора, опубліковані в 1911 р., були перекладені на Німецький, і “тейлоризм” набув популярності після Першої світової війни. Тейлор наголошував на жорсткому контролі робочих процесів і обережні планування для менеджерів. Традиційна модель державного управління поширилася всіма промисловими розвиненими країнами. Гай Пітерс резюмує принципи традиційної моделі в такому переліку його основних ознак: 1) аполітична державна служба; 2) ієрархія і правила; 3) постійність і стабільність; 4) інституціональна державна служба; 5) внутрішнє регулювання; 6) рівність (в середині і зовні організації) [7, с. 342].

Ця традиційна модель стала настільки успішною у сприянні розвитку сучасної економіки, що надавало підстав Максу Веберу стверджувати, що бюрократія є більш ефективною організацією, ніж ці інші історичні режими публічного врядування [2, с. 512]. На переконання засновника теорії класичної бюрократії, якщо хтось хоче координувати дії сотні або тисячі людей у будь-якій складній діяльності, то не існує реальної альтернативи бюрократичній організації. Це не означає, що всі елементи державної системи мають виходити з ідеальних критеріїв Вебера, тобто там має бути ієрархія, спадкоємність, файли тощо.

Історія розвитку моделей публічного врядування супроводжується появою нових ідей у сфері державного управління, що характеризуються новими підходами до взаємодії держави і суспільства. Моделі, які прийшли на заміну традиційній бюрократії, спираються на розвиток колективного підходу, відповідно, на залучення зацікавлених сторін до прийняття управлінських рішень, ряд пропозицій поліпшення громадського послуг якості (Paulet-Puccini).

Поява нового публічного менеджменту (New Public management) стала продовженням реформ у ряді країн ОЕСР, починаючи з 1970-х р. Нова парадигма



державного управління з'явилась як відповідь існуючим у середині ХХ ст. викликам. Змістовні положення цього підходу стосувались: зміцнення рulloвої функції в центральній владі; передача повноважень має забезпечувати гнучкість системи; забезпечення виконання, контролю, звітності; вдосконалення управління людськими ресурсами; оптимізація інформаційних технологій; розвиток конкуренції; підвищення якості регулювання; надання якісних послуг.

Однією з важливих особливостей нового публічного менеджменту, який видається протилежним реінжинірингу, є “розурупнення” і розмежування державних інституцій, функції та ролей. У Великобританії були розроблені з міністерств відділи, щоб “провести чітке розмежування між ними, а саме розмежувати розробку політики та реалізацію політики”. Урядами, відомствами, і державними установи в Новій Зеландії були також проведені відповідні реформи, які стосувались відповідальності міністрів за результати своєї діяльності. Також були запроваджені нові процедури державних закупівель, за якими вони обов'язкова мали грати тендер на державні контракти, в тому числі для надання консультацій з питань політики. Новий публічний менеджмент визначається як “бачення, ідеологія чи набір підходів та методів управління в державному секторі”. Новий публічний менеджмент стверджується як корпус управлінського мислення або як система мислення заснованого на ідеї інтеграції приватного і публічного секторів.

Досвід розвинутих країн показує, що перехід до нового публічного менеджменту був нелінійним, нерівними і опосередкованим. Сьогодні існує два конкуруючих підходу до організації публічної влади: централізований підхід (A state-centric approach); децентралізований підхід (A Decentered Theory of Governance або Decentering Governance). Можна говорити про двох конкуруючих парадигмах: бюрократичної і менеджеріальної. І в тої, і в іншої є свої прихильники і противники. Тим не менше останнім часом до сфери державного управління та державної служби все більше проникають ідеї менеджеріалізму, відповідно до яких, у громадський сектор переносяться методи управління, вироблені корпораціями.

Перспективою подальших досліджень можна вважати розробку пропозицій щодо можливості адаптації кращих світових практик публічного врядування до умов України.

#### Література:

1. *Босак О. З.* Публічне управління як нова модель управління у державному секторі / О. З. Босак. – Державне управління: теорія та практика. – 2010. – № 2. – Режим доступу : [www.nbu.gov.ua](http://www.nbu.gov.ua).
2. *Вебер М.* Избранные произведения / М. Вебер // пер. с нем. ; сост., общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова ; предисл. П. П. Гайденоко ; коммент. А. Ф. Филиппова. – М. : Прогресс, 1990. – 840 с.
3. *Воронкова В. Г.* Формування синергетично-рефлексивної моделі самоуправлінського суспільства: цивілізаційний контекст / В. Г. Воронкова // Гуманітарний вісник ЗДІА. – Запоріжжя : Вид-во ЗДІА, 2012. – № 49. – С. 17–29.

4. *Bovaird Tony* Re-engineering Public Sector Organizations / Tony Bovaird, Robert Hughes // A Case Study of Radical Change in a British Local Authority. International Review of Administrative Sciences. – 1995. – 355–372.

5. *Desmond Killing*. Public Sector Reform and Its Relevance to Developing Countries / Killing Desmond // The World Bank Research Observer. – 2012. – 13 (1). – P. 103–121. – February.

6. *Owen E. Hughes*. Back to the Future? Senior Federal Executives in the United States / Hughes Owen E. // Governance. 2012. – 10 (4). – P. 232–349. – October.

7. *Pitters G*. Creating Crises and Avoiding Blame / G. Pitters // The Politics of Public Service Reform and the New Public Management in Great Britain and the United States. Administration and Society. – 1997. – № 29 (5). – P. 584–616. – November.

*Надійшла до редколегії 18.02.2013 р.*

УДК 351.713:342.951

*М. М. РАЗУМЕЙ*

### **МИТНИЙ КОДЕКС УКРАЇНИ ЯК НОРМАТИВНИЙ ІНСТРУМЕНТ УПРАВЛІННЯ ЗОВНІШНЬОТОРГОВЕЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ ДЕРЖАВИ**

*Проаналізовано положення нового Митного кодексу України щодо спрощення та вдосконалення митних процедур. Зроблено акцент на імплементованих міжнародних стандартах здійснення митної справи. Визначено нормативно закріплені можливості та перспективи митної служби у сфері управління зовнішньоторговельною безпекою держави.*

**Ключові слова:** зовнішньоторговельна безпека, митні процедури, міжнародні стандарти, уповноважений економічний оператор, управління ризиками, пост-аудит.

*The article analyzes the provisions of the new Customs Code of Ukraine on simplification and improvement of customs procedures. The emphasis is on international standards implemented the customs process. The normative embodied possibilities and prospects of the customs service in the field of foreign trade security.*

**Key words:** foreign trade security, customs procedures, international standards, the authorized economic operator, risk management, post-audit.

Через глобалізаційні процеси та активний розвиток торгівлі в Україні виникає низка проблем зовнішньополітичного та зовнішньоекономічного характеру, вагомою умовою успішного розв'язання яких є участь нашої держави в міжнародному економічному співробітництві на основі норм і принципів міжнародного права. Проблема пошуку нових підходів до здійснення митного контролю в напрямі спрощення та вдосконалення митних процедур вже давно є актуальною.

Перша всеосяжна угода між Україною та ЄС – Угода про партнерство і співробітництво – набрала чинності з 1.03.1998 р. і залишається чинною на сьогодні. Положення цієї угоди про співпрацю у митній сфері стали базою для подальшого посилення співробітництва між Україною та ЄС у рамках переговорів щодо створення поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі як частини майбутньої Угоди про асоціацію. Глава “Митні питання та сприяння торгівлі” проекту угоди про створення зони вільної торгівлі містить посилання на законодавчі акти ЄС, які повинні бути імplementовані в законодавство України, а також на міжнародні конвенції, до яких наша держава повинна приєднатись та запровадити до національного законодавства встановлені ними механізми [2, с. 164].

Виконання міжнародних зобов’язань щодо впровадження кращих європейських стандартів на національному рівні вимагає від України проведення реформування органів державної влади та перебудови механізмів державного управління. Результати таких реформ оцінюються світовою спільнотою, зокрема – міжнародними рейтинговими агентствами. Однією із найбільш авторитетних є рейтингова оцінка “Doing Business” – легкість ведення бізнесу, яка проводиться з 2003 р. Міжнародною фінансовою корпорацією, що входить до групи Світового банку. Дані досліджень щорічно оновлюються та публікуються у доповіді [11].

У рейтингу “Doing Business-2013” брали участь 185 країн, які ранжувались за 11 показниками ведення бізнесу. Україна порівняно із попереднім роком піднялась на 15 сходинок з 152 на 137 місце. Але за показником “міжнародна торгівля” наша країна погіршила свій рейтинг на одну позицію і зайняла 145 місце. При розрахунку цього показника використовувались такі індикатори, як час (кількість днів), кількість документів та фінансові витрати (дол. США/контейнер), пов’язані із проходженням процедур по експорту та імпорту контейнера морським транспортом на митниці. Слід зазначити, що відповідно до методології оцінювання вихідні дані для розрахунку рейтингу охоплюють період з червня 2011 р. по травень 2012 р., тобто в дослідженні Світового банку не було враховано позитивний ефект від ухвалення нового Митного кодексу України (далі – МКУ), який набрав чинності з 1.06.2012 р. [9].

Діючий МКУ – це уніфікований документ, яким упроваджується спрощення митних процедур відповідно до міжнародних норм і правил. Проте, на нашу думку, головний результат імplementації міжнародних стандартів митної справи повинен передбачати встановлення ефективного балансу між спрощенням митних процедур і безпекою держави у сфері зовнішньої торгівлі.

Питання спрощення та вдосконалення митних процедур знаходиться в центрі уваги широкого кола науковців, практиків і діячів вищого рівня державної влади. Цей стратегічний курс закладено в державні програми щодо проведення реформ, адже взяті Україною міжнародні зобов’язання спонукають її до відповідних дій.

Проблематика імplementації міжнародних стандартів митної справи в національне законодавство та окремі механізми їх упровадження досліджувались у роботах таких теоретиків і практиків митної справи: І. Бережнюка, А. Войцещука,

О. Єгорова, Л. Івашової, І. Квеляшвілі, Т. Ліпіхіної, В. Науменка, П. Пашка, С. Терещенка, Т. Єдинак та ін. Вийшла низка публікацій, присвячених даному питанню, у тому числі – аналізу окремих норм нового МКУ з точки зору його відповідності міжнародній практиці щодо спрощення митних процедур.

В опублікованих працях акцент поставлено на позитивних для торгівлі наслідках спрощення митних процедур, а той факт, що таким чином безпека держави у сфері зовнішньої торгівлі потенційно стає більш вразливою, фактично не береться до уваги.

Мета статті – аналіз положень МКУ щодо спрощення та вдосконалення митних процедур на предмет нормативно закріплених можливостей митної служби здійснювати управлінський вплив на безпеку держави у сфері зовнішньої торгівлі.

Зовнішньоторговельна безпека держави (далі – ЗТБД) – це стан, за якого держава має спроможність протистояти впливу зовнішніх негативних чинників і наявність таких умов у державі, які забезпечують товарно-географічну збалансованість експортно-імпортного потоку товарів і послуг, що впливає на розвиток національної економіки, захищає національного товаровиробника, сприяє зміцненню конкурентоспроможності та економічної незалежності країни. Управління ЗТБД можна розглядати як здатність держави управляти власною спроможністю до протистояння впливу зовнішніх негативних чинників у сфері зовнішньої торгівлі [8, с. 8].

Найбільш сучасний підхід щодо розгляду митної служби України як суб'єкта управління ЗТБД полягає, на нашу думку, в аналізі її здатності підтримувати ефективний баланс між спрощенням та вдосконаленням митних процедур при здійсненні експортно-імпортних операцій, з одного боку, та забезпеченням ефективного митного контролю та безпеки у сфері зовнішньої торгівлі держави – з іншого.

Новим МКУ імплементовано міжнародні стандарти до митного законодавства України. Кодекс увібрав у себе кращі традиції митної справи країн Європи. Положення МКУ приведено у відповідність до норм Міжнародної конвенції про спрощення та вдосконалення митних процедур (Кіотська конвенція), інших міжнародних конвенцій та угод. Також знайшли своє відображення в новому МКУ Рамкові стандарти безпеки та полегшення світової торгівлі Всесвітньої митної організації (Брюссель, 2005 р.).

Уперше на рівні кодексу регламентовано діяльність таких інститутів, які вже давно зарекомендували себе з кращого боку у країнах ЄС: електронне декларування; централізоване митне оформлення; уповноважений економічний оператор (далі – УЕО); управління ризиками; пост-аудит контроль тощо.

За своїм змістом явище спрощення та вдосконалення митних процедур фактично передбачає єдність двох протилежностей: “спрощення” митних процедур та їх “удосконалення”. Згідно зі ст. 4 МКУ, митна процедура – це зумовлені метою переміщення товарів через митний кордон України сукупність митних формальностей і порядок їх виконання, а митні формальності – сукупність дій, що підлягають виконанню відповідними особами і митними органами з метою дотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи [6].

Митні процедури та митні формальності – дуже близькі поняття. Згідно з оновленою Кіотською конвенцією, митні процедури – це операції, що застосовуються митницями до товарів, які становлять предмет митного контролю. Отже, за міжнародною нормою, яка тепер є частиною національного законодавства, митні процедури фактично визначено як операції митного контролю. Оновлена Кіотська конвенція визначає митні формальності як усі операції, які повинна належним чином виконувати посадова особа митного органу згідно з митним законодавством [7]. Спільним у Кіотському тлумаченні митних процедур і митних формальностей є те, що це операції, які забезпечують здійснення митного контролю. Різняться дані поняття виключно за об'єктом управлінського впливу. Об'єкт управлінського впливу митних процедур – це працівники митних органів, які виконують визначені законодавством операції під час митного контролю. Об'єкт митних формальностей – особи, яких законодавство зобов'язує здійснити встановлені операції для проходження митного контролю [1].

Також міжнародні фахівці трактують поняття “митні процедури” як комплекс правових та адміністративних положень, які визначають порядок застосування заходів державного регулювання зовнішньоторговельної діяльності відносно товарів і транспортних засобів, а також статус самих товарів і транспортних засобів для митних цілей [12, с. 58].

Згідно з МКУ від 11.07.2002 р. № 92-IV [5], який втратив чинність, митні процедури – це операції, пов'язані зі здійсненням митного контролю за переміщенням товарів і транспортних засобів через митний кордон України, митного оформлення цих товарів і транспортних засобів, а також зі справлянням передбачених законом податків і зборів.

Вітчизняні науковці, які розглядають у своїх працях сутнісним зміст митних процедур, переважно сприймають законодавче визначення цього поняття як єдино правильне, за винятком окремих авторів. Наприклад, О. Єгоров визначає митні процедури як порядок і організацію переміщення товарів та інших предметів через митні кордони, оподаткування митом, оформлення, здійснення контролю та інших заходів щодо реалізації митної політики [3].

Процедура – офіційно встановлений чи прийнятий за звичаєм порядок, послідовність дій для здійснення або оформлення якихось справ [10, с. 557]. Таким чином, митні процедури – установа законодавством послідовність дій, які підлягають виконанню відповідними особами і митною службою для здійснення митного оформлення і митного контролю.

Процес спрощення митних процедур призводить до усунення бар'єрів для зовнішньої торгівлі, а це неминує ставити під загрозу ЗТБД. Для вирішення даної проблеми митні процедури необхідно вдосконалювати, що створює для митної служби України можливість підвищити ефективність управління ЗТБД.

Новий МКУ містить низку відповідних спрощень для здійснення експортно-імпорتنних операцій суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності. Він зібрав у собі положення, які раніше містилися в різних законах і підзаконних актах. МКУ побудований за принципом “максимальної прямої дії”. Для цього ним передбачено

прийняття мінімальної кількості постанов Кабміну та наказів міністерств. Зупинимось на основних моментах спрощення та удосконалення митних процедур згідно МКУ [6].

Удосконалено процедуру митного оформлення товарів. Декларанти отримали можливість самостійно обирати митний орган, в якому вони декларуватимуть товари. Тобто, скасовано процедуру погодження місця митного оформлення товарів між митницями, що скорочує фінансові та часові витрати підприємств, пов'язані з неефективною логістикою. Такий підхід – централізоване митне оформлення.

Час митного оформлення з використанням митної декларації скорочено з 24 до 4 годин та встановлено вичерпний перелік випадків, коли цей час може бути перевищено. Кодекс кардинально скорочує кількість документів, що подаються з митною декларацією для митного оформлення, на відміну від попереднього порядку, коли декларант подавав митниці транспортні, комерційні, дозвільні документи на товари, раніше оформлені митні документи – попередні повідомлення, декларації, облікові картки тощо. Тепер декларанти подають митниці тільки три документа: митну декларацію; рахунок або інший документ, що визначає вартість товару; декларацію митної вартості. Відомості про всі інші документи зазначаються декларантами в митній декларації.

Декларанту надано право вносити зміни до митної декларації та звільнено від відповідальності за несуттєві помилки. Зміни можуть бути внесені як до завершення митного оформлення товарів, так і протягом трьох років з моменту митного оформлення.

Новим МКУ створено законодавчі підстави для широкого використання сучасних електронних технологій, які дозволяють скоротити час проходження товарів через митницю на кордоні. МКУ дозволяє використовувати електронне декларування в усіх регіонах України всім бажаним підприємствам, що перебувають на обліку в митних органах і мають електронний цифровий підпис. Для цього достатньо укласти з Держмитслужбою відповідний договір, який містить лише п'ять пунктів.

Держмитслужба здійснює заходи з безоплатного забезпечення митних брокерів та інших суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, які мають намір здійснювати декларування товарів і транспортних засобів шляхом подання митних декларацій і попередніх повідомлень у формі електронних документів, посиленими сертифікатами відкритих ключів електронного цифрового підпису.

Як ефективний інструмент розвитку електронного управління процесів митного оформлення на місцях уже зарекомендували себе інформаційні термінали – програмно-технічні модулі, за допомогою яких декларантом або уповноваженою ним особою здійснюється самостійне фіксування в електронній системі митного оформлення факту і часу подачі митному органу митної декларації або документа, який відповідно до законодавства її замінює, та документів, необхідних для митного оформлення, на паперовому носії. Такі термінали забезпечують не тільки зручність їх використання, але й створюють подвійний контроль – з боку бізнесу і з боку посадової особи, яка має здійснити митне оформлення.

МКУ упровадив нові підходи митних органів до здійснення контролю за застосуванням заходів нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності. Митницями контролюються дозвільні документи, подання яких передбачено лише законами України. До набрання чинності нового МКУ митними органами при здійсненні митних процедур контролювалася наявність 65 дозвільних документів. Зараз ця кількість дозвільних документів зменшилася на 60 % і складає всього 26.

МКУ вирішує низку питань, пов'язаних з оподаткуванням товарів, що переміщуються через митний кордон України. Запроваджується часткове звільнення від оподаткування митом товарів, що не підпадають під повне звільнення від оподаткування (товари, що ввозяться з комерційною метою), при тимчасовому ввезенні. До набрання чинності новим МКУ часткове звільнення було встановлено лише по ПДВ. Спростується процедура звільнення від оподаткування ввезеним митом товарів, що ввозяться на митну територію України в якості іноземних інвестицій. Запроваджується умовне звільнення від сплати мита, скасовується необхідність подання векселя, внаслідок чого скоротиться час та спроститься процедура для інвесторів.

Спрощено митні процедури як для митних органів, так і для учасників зовнішньоекономічних операцій щодо визначення митної вартості товарів, а саме: зменшено кількість документів, які подаються для підтвердження митної вартості, визначено підстави для запиту додаткових документів та для прийняття рішення про коригування митної вартості. Передбачено максимальне використання основного методу визначення митної вартості – за ціною угоди. Перехід на інші методи чітко регламентовано.

Особливої уваги заслуговує впроваджений новим МКУ інститут УЕО, який має спрямованість на забезпечення безпеки у сфері зовнішньої торгівлі. Поняття “УЕО” за термінологією Рамкових стандартів означає учасника зовнішньоекономічної діяльності, діяльність якого схвалена митною адміністрацією як така, що відповідає нормам ВМО або стандартам забезпечення безпеки ланцюга поставки товарів [4, с. 27].

МКУ визначає, що статус УЕО надається підприємству митницею шляхом видачі сертифіката уповноваженого економічного оператора та включення його до Єдиного реєстру уповноважених економічних операторів [6]. Підприємству може бути видано сертифікати УЕО таких видів: 1) на спрощення митних процедур; 2) щодо надійності і безпеки; 3) на спрощення митних процедур та щодо надійності і безпеки.

Державна митна служба України повинна вести Єдиний реєстр уповноважених економічних операторів і забезпечувати його оприлюднення на своєму офіційному сайті. Але фактично за півроку, з моменту вступу у силу нового МКУ, жодному із підприємств статусу УЕО надано не було. Річ у тім, що за це час зацікавленим органам державної влади та бізнесу так і не вдалось виробити єдину позицію з даного питання. Форма цього реєстру та порядок його ведення визначаються окремим наказом Держмитслужби України. Наказ підлягає погодженню з Міністерством фінансів України з подальшим проведенням державної реєстрації цього регуляторного акту в установленому законодавством порядку у Міністерстві юстиції України.

Одна з новацій системи забезпечення ЗТБД за новим МКУ полягає в законодавчому врегулюванні застосування системи управління ризиками при здійсненні митного контролю. Запровадження системи управління ризиками є значним кроком уперед на шляху впровадження міжнародних стандартів у сфері лібералізації зовнішньоекономічної діяльності. Система управління ризиками, зокрема, передбачає, що форми та обсяг контролю обираються на підставі результатів системи управління ризиками. Митні органи застосовують систему управління ризиками для визначення товарів, транспортних засобів, документів і осіб, що підлягають митному контролю. Отже, на законодавчому рівні відбувся перехід від тотального до концентрованого та акцентованого митного контролю.

Митним кодексом відповідно до положень Кіотської конвенції, з урахуванням положень Податкового кодексу України створено систему пост-аудит контролю. Положення нового МКУ, що регламентують здійснення митними органами контролю після завершення процедур митного оформлення товарів, засновані на світовій практиці і в повному обсязі відповідають законодавству ЄС. Таким чином, кодексом впроваджено повноцінну систему пост-аудиту на законодавчому рівні.

МКУ містить достатньо багато норм щодо спрощення та вдосконалення митних процедур, але процес переходу на міжнародну систему стандартів повинен залишатись перманентним. Тому для подальшого розширення можливостей митної служби здійснювати управління ЗТБД на нормативних засадах необхідним є здійснення найближчим часом наступного комплексу заходів уповноваженими органами державної влади:

- затвердити об'єктивні критерії та умови, а також процедуру видачі підприємствам сертифікатів про надання їм статусу УЕО з наступним формуванням Єдиного реєстру УЕО відповідно до глави другої МКУ;

- забезпечити подальшу імплементацію міжнародних норм у національне законодавство відповідно до змін і новацій міжнародного законодавства в галузі митної справи з попереднім ґрунтовним аналізом раціональності та доцільності такого впровадження;

- розробити чіткі механізми реалізації нововведень МКУ щодо спрощення та вдосконалення митних процедур шляхом прийняття відповідних підзаконних актів, розробки методичних рекомендацій, надання офіційних письмових роз'яснень тощо;

- забезпечити внесення необхідних змін до МКУ щодо узгодження норм податкового і митного законодавства, які стосуються питань спрощення та удосконалення митних процедур.

Таким чином, з прийняттям нового МКУ митна служба України отримала нормативний інструмент управління ЗТБД, який має всі передумови стати практично дієвим та ефективним, з точки зору дотримання оптимального балансу між спрощенням митних процедур і забезпеченням безпеки у сфері зовнішньої торгівлі держави.

Існує ряд проблем, пов'язаних із імплементацією міжнародних стандартів. Причиною цьому є невірне розуміння ролі митної служби в регулюванні зовнішньої торгівлі. У розвинених країнах митниця є органом, що забезпечує використання



визначених державою методів тарифного та нетарифного регулювання з метою розвитку національної економіки, захисту вітчизняного виробника та підтримки конкурентноздатності економіки. Для повноцінного впровадження та функціонування міжнародних інститутів управління ЗТБД в Україні митній службі необхідно змістити акценти у своїй діяльності від фіскальної функції на користь регулюючої.

Спрощення та вдосконалення митних процедур – це стратегічний вектор розвитку митної служби на сьогодні. Тому подальші наукові розвідки повинні бути спрямовані на дослідження можливих негативних наслідків для безпеки держави у сфері зовнішньої торгівлі.

Література:

1. *Войцещук А. Д.* Сутність, структура та управлінський зміст митних правил і процедур / А. Д. Войцещук // Науковий вісник АМУ: Серія “Управління”. – 2009. – № 4. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Nvamu\\_uprav/2009\\_4/11.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_uprav/2009_4/11.pdf).
2. Всебічна підтримка європейської інтеграції та наближення законодавства України: Комpendіум вибраних доробків Українсько-європейського дорадчого центру з питань законодавства (UEPLAC) – Етап V / за заг. ред. Й. Тачиньскої. – К. : Батискаф, Майстер книг, 2012. – 504 с.
3. *Єгоров О. Б.* Митна економіка (Україна – СОТ – ЄС) : посібник / О. Б. Єгоров. – Одеса : Пласке ЗАТ, 2005. – 226 с.
4. *Левченко С. Г.* Інститут уповноваженого економічного оператора: новела законодавства / С. Г. Левченко // Митна справа. – 2011. – № 4 (76). – С. 22–30.
5. Митний кодекс України від 11.07.2002 р. // ВВР України. – 2002. – № 38–39.
6. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.
7. Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур, прийнята Радою митного співробітництва в Кіото у 1973 р., з виправленнями, прийнятими в Брюсселі 26.06.1999 р. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_643](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_643).
8. *Разумей М. М.* Зовнішньоторговельна безпека держави: управлінський аспект / М. М. Разумей // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2010. – № 2 (5). – С. 18–26.
9. *Сколотяний Ю.* Doing Business-2013: щоб промінчик не згаснув... / Ю. Сколотяний // Дзеркало тижня. – 2012. – № 38. – Режим доступу : [http://dt.ua/ECONOMICS/doing\\_business-2013\\_\\_schob\\_prominchik\\_ne\\_zgasnuv-111067.html](http://dt.ua/ECONOMICS/doing_business-2013__schob_prominchik_ne_zgasnuv-111067.html).
10. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. – К. : Гол. ред. укр. радян. енциклоп., 1977. – 765 с.
11. Doing Business-2013 / The World Bank and the International Finance Corporation. – Washington : WB and IFC, 10 th edition. – 2012. – 282 p. – Access mode: <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2013>.
12. Trade Facilitation Terms: An English – Russian Glossary (revised second edition) / Commission of the Customs Union in cooperation with the Chamber of Commerce and Industry of the Russian Federation. – New York, Geneva, Moscow, 2011. – 286 с.

*Надійшла до редколегії 13.12.2012 р.*

*К. Г. СИДОРОВА*

## **ЗАХІДНОЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ТА ПЕРЕПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

*Проаналізовано специфіку західноєвропейського досвіду організації професійної підготовки та перепідготовки державних службовців, передусім Франції, визначено окремі елементи французької моделі, які можливо імплементувати у вітчизняну державно-управлінську практику.*

**Ключові слова:** державне управління, державна служба, державні службовці, професійна підготовка та перепідготовка, професіоналізм.

*The article concerns the analysis of West European experience specifics of training and retraining of civil servants, France mainly. It is defined the certain elements of French models, which can be implemented to native state-administrative practice.*

**Key words:** public administration, civil service, civil servants, training and retraining, professionalism.

На формування політичної нейтральності як однієї з провідних професійних компетенції, що має бути притаманна українським державно-управлінським кадрам, визначальний вплив справляє система підготовки та перепідготовки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Модернізація цієї системи на засадах безперервного професійного навчання та компетентнісного підходу, спрямованих на всебічний і постійний розвиток професіоналізму українських чиновників, проголошується одним з провідних завдань реформування державної служби України. Разом з тим, реалізація цієї мети не можлива без урахування кращого зарубіжного досвіду організації підготовки державних службовців та його імплементатії у вітчизняну практику.

Теоретико-методологічні та практичні проблеми, пов'язані з організацією професійної підготовки та перепідготовки фахівців державного управління в зарубіжних країнах, досліджували В. Бакуменко, Н. Богданова, В. Гриненко, Д. Дзвінчук, В. Князєв, В. Кремень, І. Лопушинський, В. Логвінов, В. Луговий, О. Мельников, М. Міненко, П. Назимко, Ю. Нечухрана, Н. Нижник, О. Оболенський, С. Озірська, В. Олуйко, Г. Опанасюк, Л. Пашко, Ю. Полянський, Н. Протасова, О. Пухкал, О. Слюсаренко, В. Чмига та ін.

Дослідженню особливостей адаптації зарубіжного досвіду в системі підготовки державних службовців на пострадянському просторі приділяли значну увагу у своїх роботах В. Абрамов, І. Василенко, Ж. Зіллер, В. Матірко, А. Ноздрачев, А. Оболонський, Є. Охотський, С. Санніков, Р. Піганьоль та ін.

Разом з тим, аналіз стану наукових розробок у вітчизняних і зарубіжних джерелах свідчить, що, незважаючи на великий науковий інтерес до зазначеної проблематики, окремі аспекти імплементатії зарубіжного досвіду організації професійної підготовки

та перепідготовки державних службовців поки що залишаються за межами дослідження та, відповідно, вимагають подальшого поглибленого дослідження.

Будь-які інновації в системі вітчизняного державного управління мають впроваджуватися не механічно, а ґрунтуватися на історичних і національних традиціях, бути органічною складовою загальної системи професійної підготовки, перепідготовки та не викликати руйнівних змін на різних рівнях її функціонування: загальнодержавному, регіональному, місцевому, особистісному [2, с. 41]. Таким чином, Україна має керуватися при модернізації власної системи підготовки та перепідготовки кадрів державної служби саме тими зразками іноземного досвіду, які вона здатна органічно адаптувати до власної системи державної служби та національної психології її кадрів. Такий досвід можна запозичити в першу чергу в країнах Західної Європи, яким у плані побудови систем державної служби та професійної освіти державних службовців наслідують усі пострадянські країни.

Мета статті полягає в аналізі західноєвропейського досвіду організації професійної підготовки та перепідготовки державних службовців. Для досягнення зазначеної мети необхідно вирішити такі завдання: 1) визначити основні підходи до підготовки та перепідготовки державних службовців в країнах Західної Європи; 2) проаналізувати принципи формування кадрів на державній службі, які значним чином впливають на вибір системи підготовки державних службовців; 3) на основі відповідного французького досвіду, який є оптимальним для України, оскільки Франція має подібну до України систему комплектації кадрового резерву, визначити ті елементи французької моделі, які можливо імплементувати у вітчизняну практику.

У сучасному світі та країнах Західної Європи зокрема, не існує універсального підходу до підготовки та перепідготовки державних (публічних) службовців. У цілому існує декілька підходів до організації професійного навчання кадрових ресурсів державної служби в розвинених державах Європи, які класифікуються залежно від обраних критеріїв. Зазвичай у вітчизняній науковій літературі зарубіжні моделі професійної освіти державних службовців поділяють на англійську, німецьку, французьку, європейську, американську, британську, англосаксонську та інші. Проте, на наш погляд, найбільшій уваги заслуговує класифікація, що розглядає моделі професійної підготовки державних службовців у зв'язку із системою підбору кадрів на державну службу, яка прийнята в Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) (Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)). Такий критерій найбільш повно узагальнює особливості європейських моделей підготовки кадрів державної служби. Адже прийом на публічну службу та кар'єрне просування в розвинених країнах Європи нерозривно пов'язані з підготовкою до майбутньої професії, підвищенням кваліфікації та самоосвітою чиновника на протязі усієї службової кар'єри.

У країнах-учасниках ОЕСР виділяються два основні принципи формування кадрів на державній службі, які значним чином впливають на вибір системи підготовки державних службовців: 1) принцип службового зростання (Career-based); 2) принцип конкуренції (Position-based). Системи підбору кадрів, засновані на принципі службового зростання, набирають майбутніх управлінців на стадії

завершення вищого навчального закладу або на ранньому етапі їхнього професійного просування, часто на конкурсній основі. Для даної системи характерні значні інвестиції в розвиток й удосконалювання навичок державних службовців, що переслідують мету досягнення їхньої кваліфікаційної відповідності займаним посадам. Службове зростання державних службовців у даній системі відбувається на основі централізованого регулювання і має чітко визначені етапи. Системи ж, засновані на принципі “конкуренції” мають більш відкриту процедуру підбору кадрів, припускаючи наявність відкритого конкурсу на заміщення всіх вакантних посад публічної служби. Для даних систем характерна більша децентралізація в питанні підбору кадрів і службового просування [4; 7].

Звичайно, що розглянуті системи практично не бувають реалізовані в чистому вигляді. Їх елементи поєднуються в системі державної служби тієї чи іншої країни. Проте можливо виділити перевагу ознак однієї з описаних вище систем. Так, наприклад, для Бельгії, Нідерландів і Великобританії характерна система, заснована на принципі конкуренції (Position-based), у той час як для Франції, Італії, Німеччини, й Іспанії – на принципі службового зростання (Career-based).

Отже, залежно від системи добору кадрів різняться і підходи до професійної підготовки кадрів у різних країнах Європи. У країнах із закритою системою державної служби, де переважає принцип службового зростання (Career-based), надається перевага централізованим методам добору та навчання, де провідну роль відіграють державні інститути та заклади спеціальної освіти. У свою чергу в країнах, для яких характерна кадрова система, заснована на принципі конкуренції, превалюють децентралізовані способи підготовки та перепідготовки державних службовців з панівною роллю державних і приватних закладів вищої освіти загальної орієнтації.

Важливо відзначити, що система комплектації кадрів в Україні за основними ознаками відповідає вищезазначеному принципу службового зростання. Дана система припускає формування кадрового резерву на основі випускників відповідних профільних закладів вищої освіти і передбачає перепідготовку службовців відповідно до принципу підвищення кваліфікації. Тому вивчення досвіду саме тих європейських країн, в яких практикується подібна до української система службового зростання, представляє найбільший інтерес для вдосконалення організації підготовки та перепідготовки державних службовців в Україні.

Найбільш вдалим прикладом кар’єрного підходу до навчання, на наш погляд, є досвід Франції. Даний висновок пояснюється тим, що Україна взяла за основу саме французьку модель, адаптувавши її до національної системи державної служби [2, с. 101]. Таким чином, беручи до уваги французький досвід, ми враховуємо ту обставину, що Франція не тільки має подібну до вітчизняної систему комплектації кадрового резерву за принципом службового зростання, але й має схожий централізований інститут підготовки кадрів у сфері державної служби. Крім того, французька система підготовки державних службовців адаптована до унітарної держави, якою є і Україна.

На сьогодні французька державна служба є досить розмаїтою за кількістю представлених професій і статусом працівників. Це зумовлює потребу в різних формах і видах підготовки кадрів.

Правовою основою системи навчання державних службовців у Франції є загальний статут державної служби (Закон від 13 липня 1983 р.), який визначає, що державні службовці мають право на постійне навчання, а також те, що державні службовці можуть бути зобов'язані пройти професійну підготовку. Що стосується початкової підготовки державних службовців, то не існує законодавчої норми, яка б визначала таку підготовку, за винятком Національної школи адміністрації (ENA), проте в більшості випадків регулювання для початкового навчання закріплено постановами та внутрішніми положеннями адміністративних шкіл [3, с. 5].

Навчальні заклади – адміністративні школи, які здійснюють початкову підготовку державно-управлінських кадрів – належать до системи державної служби, а професійна підготовка, яку вони здійснюють, зорієнтована не на академічних, а на практичних питань. Це багато в чому пояснює відсутність обов'язкових вимог щодо повної вищої освіти для вступу на державну службу. Вимоги щодо базової вищої освіти (рівень бакалавра) висуваються лише для державних службовців категорії А та А+, тобто вищих рангів, які проходять обов'язкове навчання в ENA.

Прийм до адміністративної школи проводиться через складання конкурсних іспитів. Студенти, які успішно складають вступні іспити, приймаються у школу в якості державних службовців. Як правило, відбір до навчання проходить у три етапи і залежить від типу адміністративної школи. Зокрема, для вступу до ENA, що готує вищі управлінські кадри для органів державного управління, висуваються такі умови:

- зовнішня оцінка, на підставі диплому університету (наприклад, три-чотири роки навчання в університеті);

- внутрішній іспит, без будь-яких умов щодо представлення дипломів загалом, відкритий для державних службовців і працівників державної служби з досвідом роботи у системі державної служби до 5 років;

- третій іспит, без будь-яких умов щодо представлення дипломів, для кандидатів, що прийшли з громадянського суспільства (приватний сектор, профспілки, асоціації), але не менше 8 років у сфері недержавного управління [4].

У цілому французький досвід організації підготовки державних службовців свідчить, що навчання орієнтоване на функціонування адміністрації, на публічне управління та на різні технічні питання (залежно від школи). Тому залежно від цілей, напряму та змісту підготовки кадрів сформована та розвинута система адміністративних шкіл, яких налічується близько 50 і які готують:

- вищі керівні кадри загального профілю. Їх підготовку здійснює Національна школа управління (ENA), що створена з метою уніфікації способів підготовки посадовців вищої ланки. Національна школа управління готує також управлінців вищого рівня, або “цивільних керуючих”, офіцерів, які залишають військову службу і призначаються “цивільними керуючими”;

- вищі спеціалізовані керівні кадри, підготовкою яких займаються інженерні школи (Політехнічна школа, Школа сільського, водного та лісового господарства, Центральна школа, гірничі школи), спеціалізовані школи (Національна школа магістратури, Національна школа охорони здоров'я, Вища Нормальна Школа, військові школи, Школа Податкової та Казначейської справи та інші);

– вищі кадри місцевої державної служби. Підготовку здійснює Національний інститут територіальних студій (INET);

– державні управлінці середньої ланки, підготовку яких здійснюють Регіональні інститути державного управління (IRA) і Національні прикладні школи управлінців місцевої державної служби [3; 4; 5].

Крім адміністративних шкіл у Франції питаннями підготовки та перепідготовки службовців публічної адміністрації займаються департаменти з питань навчання всередині державних адміністрацій, які забезпечують підвищення кваліфікації. Приватний сектор також бере активну участь у підготовці державних службовців, на підставі контрактів з місцевими адміністраціями [3, с. 10].

Особливе місце в системі освіти державних службовців займає Національна школа управління (ENA) [6]. Її досвід організації навчання (програма навчання) державних службовців викликає у вітчизняних учених і практиків вагомий науковий інтерес. Як слушно вказує відомий дослідник французької системи підготовки та перепідготовки службовців публічної адміністрації В. Чмига, євроконтинентальний феномен зазначеної школи полягає в тому, що вона готує універсальних спеціалістів із полівалентними знаннями та вміннями, які здатні виконувати свої професійні обов'язки в будь-якій сфері державної служби, зокрема адміністративній, контрольній, інспекційній, економічній, дипломатичній та інших, а 27-місячне навчання пропорційно поділяється на періоди теоретичної і практичної підготовки [5, с. 18]. Значною мірою статус і завдання ENA є багато в чому подібними до ролі Національної академії державного управління при Президенті України, яку вона відіграє у вітчизняній системі освіти кадрів державної служби.

Варто відзначити, що навчання державних службовців у Франції – від вступу до навчального закладу до закінчення службової діяльності – має безперервний характер, воно є не тільки засобом соціального просування, але й інструментом модернізації державної служби в інтересах як співробітників адміністрації, так і її користувачів [1, с. 211]. Правові основи постійного навчання службовців цивільної служби забезпечуються Декретом від 15 жовтня 2007 р., яким передбачено, що професійна підготовка може здійснюватися або з ініціативи адміністрації або за ініціативою державного службовця. Кожна публічна адміністрація повинна розробляти навчальний план на кожний рік. Деякі навчальні курси можуть бути обов'язковими для державних службовців, наприклад, при переході на посади вищого керівництва. Крім того, державні службовці мають індивідуальне право на безперервне навчання на базі 20 навчальних годин на рік, який може накопичуватися протягом 6 років [3, с. 8]. Провідне значення в постійному навчанні державних службовців займає підвищення кваліфікації. Зазвичай остання є необхідною при пристосуванні службовців до нових вимог й умов роботи та підвищення індивідуального рівня розвитку кожного службовця. При цьому у Франції державні службовці не витрачають власних коштів на підвищення кваліфікації, навіть одержують грошові компенсації на витрати і переїзди, пов'язані з цією формою безперервної освіти. Адже фінансування різноманітних заходів підвищення кваліфікації покладене на міністерства. Державне фінансування їхньої освіти та перепідготовки в поєднанні з гарантією стабільного перебування на службі

протягом життя забезпечує престиж державної служби в очах громадян, що прагнуть зв'язати своє професійне життя з публічною службою. Такий підхід до освіти державних службовців безперечно формує в останніх лояльність до державної служби та знижує корупційні ризики в їх діяльності.

Отже, особливостями французької моделі підготовки та перепідготовки державних службовців за результатами проведеного аналізу можна визнати: невід'ємний зв'язок професійної освіти державних службовців із системою кадрового добору на державну службу, централізовану та розвинуту систему навчальних закладів (незалежну від системи академічної освіти) – широке коло спеціалізованих адміністративних шкіл, що готують управлінські кадри в різних галузях державного управління; загальна орієнтованість професійної підготовки на практичних питаннях функціонування системи державного управління; гарантія працевлаштування слухачів адміністративних шкіл на державну службу, що сприяє високій мотивації при навчанні.

Попри схожий з українським принцип комплектації кадрів французький досвід організації професійної освіти державних службовців досить складно в повному обсязі імплементувати в Україні, принаймні – на даному етапі. Наведені вище найсильніші сторони французької моделі підготовки кадрів державної служби потребують значного фінансового навантаження на державний бюджет, а також проведення серйозної реформи в освіті та державній службі. Якщо, наприклад, підпорядкування всієї системи навчання державноуправлінських кадрів єдиному центру є цілком реальним кроком у найближчій перспективі, то виведення професійної підготовки державних службовців за межі академічної освіти є майже нездійсненним завданням як через брак адекватно підготовлених тренерів-практиків, так і внаслідок наявності значного викладацького складу вітчизняних спеціалізованих закладів освіти, наукова кар'єра яких побудована за єдиними для української системи освіти стандартами.

Водночас, цілком можливим є запровадження певних елементів французької моделі у вітчизняній практиці:

– градація рівня підготовки державних службовців залежно від майбутньої сфери роботи та рангу, що як варіант передбачає запровадження в НАДУ двоступеневої освіти – отримання освітньо-кваліфікаційного рівня “бакалавр державного управління” для майбутньої роботи на посадах 5 – 7 категорій державної служби, а навчання на “магістра державного управління” залишити для претендентів на керівні посади (від 4 до 1 категорії);

– уведення обов'язкового стажування слухачів при центральних і місцевих органах влади. При цьому рівень останніх має співвідноситись із навчальними програмами для “бакалаврів” та “магістрів”;

– розробка навчальних програм з превалюванням дисциплін прикладного характеру, що містять знання з організації повсякденної роботи державних службовців на певних посадах та галузях управління;

– широке запровадження новітніх методів проведення практичних занять – мозкових штурмів, вільних дискусій, колективних ігор, розвиваючих лідерські якості тощо.

За результатами аналізу західноєвропейського досвіду організації підготовки та перепідготовки (передусім на прикладі Франції) встановлено, що відповідні моделі професійного навчання кадрів державної служби є надзвичайно ефективним знаряддям для формування професійно підготовленої управлінської еліти в умовах демократичного врядування та є взірцем для більшості східноєвропейських і пострадянських країн. Незважаючи на різні типи державного устрою, ступінь централізованості профільної освіти та певну різницю між системою навчання та кар'єрою, між західноєвропейськими моделями є багато спільного: орієнтація на безперервність навчання чиновників і тісний зв'язок освіти із системою кар'єрного зростання; загальна орієнтованість професійної підготовки на практичних питаннях функціонування системи державного управління; використання інноваційних методів навчання, націлених на засвоєння слухачами комплексу компетенцій, необхідних для професійної діяльності; наявність загальнонаціональних закладів спеціальної освіти, що готують вищі керівні державно-управлінські кадри. Усе це підтверджує, що західноєвропейський досвід (передусім французький) організації професійного навчання державних службовців є надзвичайно багатим для імплементації в Україні.

Перспективи подальших розвідок полягають у дослідженні відповідного досвіду організації професійної підготовки та перепідготовки державних службовців у країнах пострадянського простору.

#### Література:

1. Обучение государственных служащих: Современ. состояние и перспективы : учеб. пособие / В. И. Матирко [и др.] ; под. общ. ред. В. И. Матирко. – М. : Дело, 2002. – 288 с.

2. Опанасюк Г. Тенденції підготовки державних службовців у країнах Центральної та Східної Європи : монографія / Г. Опанасюк. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 284 с.

3. Піганьоль Р. Система підготовки державних службовців у Франції / Р. Піганьоль / Підтримка розвитку та вдосконалення системи підготовки державних службовців в Україні : Проект Twinning. – К., 2010. – 26 с. – Офіційний Інтернет-сайт Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. – Режим доступу : <http://www.center.gov.ua/golovna/download-document.html?gid=1106>.

4. Санников С. В. Система подготовки государственных служащих в структуре высшего профессионального образования: проблема адаптации зарубежного опыта / С. В. Санников // Модернизация нац. системы высш. образования и пробл. интеграции вузов России в мировое образоват. пространство : материалы Всерос. науч. конф. с междунар. уч. / С. В. Санников. – Режим доступа : <http://www.publicservice2005.narod.ru>.

5. Чмига В. О. Система підготовки державних службовців у Франції : автореф. дис. ... к. держ. упр. : спец. 25.00.05 "Галузеве управління" / В. О. Чмига. – К., 2002. – 20 с.

6. Ecole nationale d'administration. – Режим доступу : <http://www.ena.fr/index.php?fr>.

7. Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries // Official website of OECD. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/dataoecd/58/38/33708901.pdf>.

*Надійшла до редколегії 29. 01. 2013 р.*



## ТИМБІЛДІНГ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ: АНАЛІЗ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

*Висвітлено особливості командної роботи державних службовців в Україні, виходячи з завдань і напрямів розвитку системи державної служби, з'ясовано суттєві ознаки тимбілдингу як управлінської технології.*

**Ключові слова:** тимбілдинг, імплішип, державний службовець, служіння державі, державне управління.

*The features of command work of civil servants are reflected in Ukraine coming from tasks and directions of development of the system of government service, the substantial signs of Team building are found out.*

**Key words:** team building, imploishop, public official, serve the state, public administration.

У Концепції Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 р. (далі – Концепція) зазначається, що для створення професійної, політично нейтральної та ефективної державної служби поряд із законодавчим забезпеченням необхідно розвивати інституційну базу та забезпечувати послідовність у впровадженні нових засад діяльності, кардинальну перебудову кадрової політики [4]. При цьому визначаючи, що головною проблемою існуючої системи державної служби України є недостатнє застосування сучасних технологій управління людськими ресурсами, відсутність єдиних управлінських стандартів державної служби в усіх органах виконавчої влади центрального та місцевого рівнів. На думку розробників Концепції, саме впровадження ефективної системи управління персоналом на державній службі створить передумови для подальшого здійснення заходів, спрямованих на модернізацію державного управління на основі демократичних цінностей і принципів урядування.

Отже, одним із перспективних напрямів удосконалення системи державної служби України визначено пошук сучасних управлінських технологій, здатних не тільки модернізувати існуючі державноуправлінські відносини, а й запровадити нові цінності й стандарти професійної діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

У цій роботі ми спираємося на останні розробки і публікації, що висвітлюють особливості формування та реалізації державної політики в розвитку персоналу державної служби, зокрема на доробки Н. Гончарук, Н. Липовської, С. Серьогіна, В. Слїнькова та ін.

Метою цієї публікації є висвітлення особливостей командної роботи державних службовців в Україні, виходячи із завдань і напрямів розвитку системи державної служби, а також з'ясування сутнісних ознак тимбілдингу як управлінської технології.

На сьогодні точаться дискусії стосовно того, за якими принципами будувати політико-адміністративну систему, які конституційно-правові засади визначатимуть зміст діяльності державних інституцій, яким чином адаптувати стандарти Європейського адміністративного простору до умов України тощо. Не поглиблюючись у зміст цих дискусій, зазначимо власну позицію стосовно того, що адаптація сучасних принципів “належного врядування” (*God Governance*) у професійну діяльність державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування України має відбуватись поступово через проходження низки еволюційних етапів, причому не заперечуючи кращі управлінські практики, що склались у межах “нового публічного менеджменту” (*New Public Management*). Традиційну модель державного управління, яка попередньо домінувала впродовж більшої частини ХХ ст., було змінено з середини 1980-х рр. на гнучку ринкову модель нового публічного менеджменту, і це було не просто питання реформи або незначних змін у стилі управління, а цілком виправдана трансформація ролі держави в суспільстві, а також відносин між урядом і громадянами. Традиційна модель державного управління була дискредитована теоретично і практично, а також запровадження нових форм публічного врядування означало, що поява сучасної парадигми в державному секторі є прямим викликом основоположним принципам традиційної державної адміністрації.

Саме в межах концепції нового публічного менеджменту лінія між управлінням в державному і приватному секторах “демаркувалася”, тому що ефективні управлінські практики стали більш універсальними за своїм змістом. Крім того, ця концепція свідчила на користь ефективного менеджменту в рамках урядових установ. Ключовими елементами нового публічного менеджменту стають різні форми децентралізованого управління в рамках державних послуг (наприклад, створення автономних установ), а також зростаючий інтерес до продуктивності і клієнто орієнтованості.

Ідея тимбілдингу (*Team building*) знаходить своє активне впровадження в моделі нового публічного менеджменту, адже саме від персоналу публічної служби вимагалась ефективність кожного управлінського рішення, ефективність кожної дії та вчинку. У Вікіпедії поняття “*Team building*” визначається як управлінська технологія, спрямована на формування і закріплення єдиних цінностей і принципів діяльності організації [3]. До тимбілдингу належить широкий спектр заходів, спрямованих на підвищення продуктивності команди. Процес тимбілдингу побудований на п’яти ключових постулатах:

- успішна команда складається з набору ефективних фізичних осіб (це службовці, які мають досвід, мають здатність до вирішення завдань, відкриті до вирішення проблем, орієнтовані на дії);
- члени команди формують між собою взаємовідносини за системою зворотного зв’язку;
- ефективність команди залежатиме переважно від того, яким чином сформовано цілі команди (врахування особливостей внутрішнього і зовнішнього середовищ);

– ефективне керівництво команди залежатиме від лідерських компетенцій (компетентний лідер зосереджений на цілі, забезпечує належний клімат, зміцнює довіру членів команди, визначає пріоритети, демонструє достатню “ноу-хау” і підвищує продуктивність через зворотній зв’язок);

– соціально-психологічний клімат і організаційна культура мають стати “духом” командної поведінки.

На думку вчених, ідея командних методів роботи запозичена зі світу спорту і стала активно упроваджуватися в практику менеджменту в середині ХХ ст. Сучасна модель тимбілдингу на даний час забезпечує ефективне управління і розвиток інституції (у значенні установи). На думку фахівців, поняття команди характеризують декількома ознаками: загальна мета, професійна відповідальність і кінцевий результат. Кожен керівник, прагнучи організувати командну роботу, повинен пам’ятати про чіткий розподіл обов’язків, відповідальність за їх виконання, мотивацію працівників і інші складові. Висока мотивація, чіткий розподіл завдань, адекватний розподіл відповідальності, активні комунікації між членами завдань – це декілька складових командної роботи.

Одна зі складових управління керівник з набором певних функцій, а одна зі складових успішного управління є імплішшип. Імплішшип – це партнерство керівника та підлеглих, створення команди, формування організаційної культури за принципом – “Ми” [7]. Здебільшого такий рівень розвитку командного духу притаманний спортивним командам, танцювальним колективам і майже не зустрічається в інших видах діяльності. За таким підходом, основні акценти переносяться на підготовку керівника та розвиток його компетенцій, формування стратегічного партнерства між керівництвом і персоналом, саме з цього формується потенціал командної роботи.

Правильний підбір кадрів дає змогу на практиці реалізувати принцип “кожна людина на певному місці, і кожне місце – для певної людини”. Людина забезпечує максимальну віддачу, якщо виконує посильну роботу, що відповідає її нахилам, здібностям, рівню загальної і спеціальної підготовки.

Насамперед, керівнику потрібно визначитись з візією – напрямком руху команди. Візія – це певна ідея, яку команда відчуває, як щось цінне та необхідне, це рух команди з однієї точки до іншої, а сам шлях – це стратегія управління. Як зазначає Дж. Максвелл: “Візія – як штурвал на кораблі. Без неї корабель може пройти певну відстань, але не завжди в правильному напрямку, а з нею – досягне місця призначення найкоротшим шляхом” [5]. Правильно прокоментована візія допоможе команді емоційно настроїтися на досягнення мети. Створення візії України – це позитивна напруга, яка створює і розвиває, дає наснагу на здійснення переходу від сучасних реалій нереформованого, неефективного, корумпованого та несправедливого суспільного устрою до Держави-суспільства, для якого характерні інноваційний розвиток, політична свобода, ефективність і прозорість, високий рівень економічного добробуту, соціальна справедливість та співжиття з природою [1]. Для того щоб команда працювала на належному рівні, потрібно передати візію шляхом емоцій та логічно прокоментувати. О. Саврук зазначає: “Візія – це саме та ідея, яка створює, відкриває необмежену енергію

духу в людині, того, що власне і є суть людини. Це є напрям, це є рівень, це є і результат, і засіб. Це є якісна зміна, якісно новий рівень сприйняття та погляду на речі, які здаються усталеними назавжди. Створити таку мрію і розділити, сприйняти ідею іншого як свою може тільки вільна людина. Наявність візії є ознакою свободи” [1].

Для того щоб передати команді візію емоційним шляхом, потрібні такі складові: компетентність керівника, позитивні взаємовідносини у команді та пристрась до зосередження на певній меті. Кришталева мрія японського менеджера – “усі відповідають за все”, але в командній роботі – це неможливо. Загальноновизнаним є той факт, що в нашому менталітеті “загальне” означає “нічیه”. В Україні поки що не розроблено відповідну об’єктивну методику оцінювання результатів діяльності державних службовців. Тому є необхідність реформування системи оцінювання державних службовців і потрібно знайти можливі шляхи розв’язання цієї проблеми.

Але цього замало. Під час досягнення мети (створення команди) потрібно переглянути застарілі показники оцінювання діяльності державних службовців. Уміння працювати в команді – це важлива складова, яка потрібна при оцінюванні роботи державного службовця, це один із критеріїв, за яким потрібно оцінювати. Ефективне функціонування системи державного управління залежить не тільки від її організаційної структури, але й від особистих характеристик персоналу.

Сучасність висуває нові вимоги до підготовки державних службовців, тому сучасні вимоги потрібно відобразити в методиці оцінювання результатів роботи державного службовця.

Ефективна, успішна праця команди передусім залежить від керівника. Грамотно визначена візія, компетентність, професіоналізм, вміння, навички виступають складовою тимбілдингу. Якщо порівняти спортивну естафету з роботою колективу, наприклад відділу, можна знайти спільні риси. Це колективи, в яких є мета, мотивація та кінцевий результат. Тому важливо при створенні команди враховувати особисті якості, рівень інтелекту, самоконтроль працівників, не говорячи про професійну підготовку та креативне мислення, здатність до діалогових форм взаємодії та співробітництва тощо. Саме тому такою важливою проблемою є залучення на державну службу висококваліфікованих фахівців, порядних і патріотично налаштованих. Сьогодні в Україні питання управління персоналом є однією із актуальних проблем. Для успішного її розв’язання в кожному державному органі потрібно визначити функції претендента на посаду, такі функції задаються професіограмою, тобто систематизованим описом комплексу якостей, якими повинен володіти співробітник, котрий претендує на дану посаду. В основі професіограми або моделі посади лежать майбутні потреби організації в кадрах, які можуть виникнути в процесі її розвитку.

Для підбору кадрів використовують конкурс. Зокрема, за можливістю, через газети оповіщають про заміщення вакансій і відбір комісією кандидатів з тих, хто виявив бажання взяти участь у конкурсі. До кандидата на заняття вакантної посади висуваються відповідні вимоги. Згідно з чинним законодавством, в Україні конкретні обов’язки та права державних службовців визначаються на основі Довідника типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад держслужбовців і

відображається в посадових положеннях та інструкціях, що затверджуються керівниками відповідних державних органів у межах закону та їх компетенції [2].

У практичній діяльності, пов'язаній із переміщенням кадрів, оцінку роботи кандидата доцільно давати не однією особою, а колективом, використовувати об'єктивні критерії та досконалі методи. В інтересах справи і кожного працівника потрібно створити такі умови, за яких кожен працівник бачив би перспективи свого просування по службі і віддавав би собі звіт про те, від яких реальних умов залежить його просування по службі, щоб він міг раціонально враховувати ці умови.

Політика кадрового командного добору державних службовців повинна базуватися на принципі системності й наукового забезпечення. Для успішного добору персоналу потрібно ще ввести процедуру тестування, яке не є новим для нашої країни. Ще в 1930-ті рр. існувала система психотехнічних тестів, за допомогою яких визначали професійну придатність (чи непридатність) кандидатів у водії. Тести, що застосовуються останнім часом за кордоном, дають змогу визначити ступінь спостережливості, розуміння, винахідливості, мислення, вміння узагальнювати факти, здібності до аналізу працівника. Вивчення цих критеріїв допомагає встановити відповідність працівника його мінімальним вимогам, які пов'язані з виконанням робіт за певною професією.

Для професійного відбору в багатьох концернах США і Японії використовують тести, які складаються з цифрових таблиць, геометричних фігур тощо. Психологічне тестування ґрунтується на повторенні фраз або уривків з тексту, копіюванні малюнків тощо (тести Біне, Сімоно, Отіс, Декудро).

При всій різноманітності методів, що використовуються для підбору кадрів, цей процес слід проводити так, щоб не порушувалася наступність у роботі, забезпечувалось правильне співвідношення молодих кадрів з досвідченими працівниками. Окремі управлінські функції і операції можуть досить успішно виконувати молоді працівники, якщо здійснення цих функцій вимагає значної рухливості, енергійності, сміливості тощо. Досвід показує, що працівники у віці після 45 років найбільш ефективно виконують роботи, які вимагають певної систематичності, витримки й послідовності, врівноваженості й самостійності міркування.

У великих фірмах Німеччини кадрова політика проводиться спеціальними службами, чисельність яких нерідко становить один працівник кадрової служби на 130 – 150 працівників.

У переважній більшості фірм кадрові служби зайняті не тільки кадровими питаннями, а й економічними, наприклад нарахування зарплати. Німецьке товариство управління кадрами проводить традиційне опитування представників різних фірм з питань, пов'язаних з діяльністю кадрових служб на підприємствах. Уважається, що провідне місце в роботі кадровиків є вдосконалення оплати праці, підготовка і підвищення кваліфікації. Тепер значно менше уваги надається методам оцінки кадрів, розвитку систем інформування персоналу, проблемі просування по службі.

Ефективне використання управлінського персоналу передбачає періодичну зміну виду діяльності працівників, певне їх службове просування. Управління службовим просуванням (підвищення, пониження, переведення, звільнення) –

це розробка методів переміщення працівників на посаду із більшою чи меншою відповідальністю, забезпечення їх професійного зростання шляхом переміщення на інші посади чи ділянки роботи, а також процедур припинення договору найму.

Американський спеціаліст із менеджменту Едгар Шейн запропонував розглядати рух працівників усередині організації у вигляді конуса. Конус кар'єри демонструє три можливі напрямки руху. Перший напрямок – рух вгору, підвищення у званні, наближення до верхівки конуса. Другий напрямок – рух навколо зовнішньої сторони конуса, переміщення з однієї роботи на іншу в межах однієї організації або із зміною місця роботи. Нарешті, останній напрямок – це рух усередину конуса, ближче до центра. Завданням управління трудовими ресурсами є забезпечення руху працівників всередині конуса таким чином, щоб одночасно просувати їх по службі і максимально розвивати свої здібності. Якщо організація хоче утримати кращу частину молоді, що пройшла професійний відбір, вона повинна старатися ввести цю частину працівників у внутрішнє коло, навіть якщо рівень її підготовки ще недостатній. Але тут недопустимий фаворитизм, коли просування працівника не пов'язується з його діловими якостями. У той же час більшість людей може співіснувати з тими, хто випередив їх у чесному змаганні.

Усвідомлена людиною потреба займати певне становище в організації і виконувати відповідні функції є її характерною рисою, і якщо ця потреба не задовольняється, продуктивність праці неминуче знижується. При розгляді пропозиції про підвищення працівника по службі і дотримання принципу “відповідна людина на відповідному місці” слід виходити не тільки із нинішніх оцінок працівника. Потрібно прогнозувати, чи буде він після переміщення на вищу посаду в нових умовах роботи мати відповідну компетенцію, щоб відповідати сучасним вимогам.

Щоб усунути можливі помилки при розв'язанні цих задач, слід старанно готувати обґрунтування про підвищення по службі, надавати право вирішувати це питання органам, що займають досить високе становище і незалежні у своїх діях. У практичній діяльності, пов'язаній із переміщенням кадрів, оцінку роботи кандидата доцільно давати не однією особою, а колективом, використовувати об'єктивні критерії та досконалі методи. В інтересах справи і кожного працівника потрібно створити такі умови, за яких кожен працівник бачив би перспективи свого просування по службі і віддавав би собі звіт про те, від яких реальних умов залежить його просування по службі, щоб він міг раціонально враховувати ці умови.

Проаналізувавши технологію командної роботи, можна зробити висновок, що цю роботу потрібно відбудовувати, кожен керівник повинен прагнути створити свою команду, яка працювала би на благо держави. Питання розвитку персоналу державної служби України потребує запровадження сучасних технологій і методів управління, необхідне оновлення процедури відбору на державну службу, атестація державних службовців і система планування службової кар'єри. Відтак, узагальнення найбільш успішних підходів, що склались у системі управління організацією, їх адаптація до умов вітчизняної державної служби є перспективним завданням як для науки, так і для практики державного управління.

Література:

1. Візія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://viziya.org/index.php/k2/about-project/vision>.
2. Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців. – Режим доступу : [http://www.nads.gov.ua/control/ru/publish/article;jsessionid=92F7053EFBF6C369B2E8B28564F7AC87?art\\_id=501533](http://www.nads.gov.ua/control/ru/publish/article;jsessionid=92F7053EFBF6C369B2E8B28564F7AC87?art_id=501533).
3. Кадрова політика і державна служба : навч. посіб. / С. М. Серьогін, Н. Т. Гончарук, Н. А. Липовська [та ін.] : за заг. ред. проф. С. М. Серьогіна. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2011. – 352 с.
4. Командообразование. – Режим доступу : <http://ru.wikipedia.org/wiki/>
5. Командна робота і візія. – Режим доступу : <http://www.management.com.ua/notes/teamwork-and-vision.html>.
6. Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 р. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 червня 2012 р. № 411-р. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/411-2012-%D1%80>.
7. *Слиньков В. Н.* Персонал и его менеджмент: практические рекомендации / В. Н. Слиньков. – К. : КНТ, 2007. – 476 с.

*Надійшла до редколегії 08.04.2013 р.*

## **ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ**

- Апарова О. В.* доцент кафедри управління підприємствами зв'язку Державного університету інформаційно-комунікаційних технологій, к.е.н., м. Запоріжжя
- Більовський О. А.* старший консультант відділу соціальної політики Національного інституту стратегічних досліджень, м. Київ
- Васильєва Н. В.* докторант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом НАДУ, к.е.н., м. Київ
- Ващенко В. О.* начальник Зарічної в м. Суми адміністрації Сумської міської ради, м. Суми
- Верецагіна Г. В.* доцент кафедри економіки, організації та планування діяльності підприємства ХНЕУ, к.е.н., м. Харків
- Вишневська О. А.* аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики НАДУ, м. Київ
- Вітренко-Хрустальова Т. М.* здобувач кафедри економічної політики та менеджменту ХарПІ НАДУ при Президентіві України, м. Харків
- Газарян С. В.* професор кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування ХарПІ НАДУ, д.держ.упр., доц., м. Харків
- Гамалюк Б. М.* ст. викл. господарсько-правових дисциплін Львівського державного університету внутрішніх справ, м. Львів
- Гарасим В. В.* аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування ЛРІДУ НАДУ, м. Львів
- Гончаренко М. В.* доцент кафедри економічної теорії та фінансів ХарПІ НАДУ, к.держ.упр., доц., м. Харків
- Гук А. С.* аспірант кафедри менеджменту організації Запорізької інженерної академії, м. Запоріжжя
- Гуськова І. Б.* аспірант кафедри економічної теорії та фінансів ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Д'яченко В. В.* доцент кафедри менеджменту Міжгалузевої академії управління, к.держ.упр., м.Київ
- Даниленко С. А.* аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування ОРІДУ НАДУ, м. Одеса
- Дегтяр О. А.* ст. викл. кафедри обліку і аудиту ХНАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Дзяна Г. О.* доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування ЛРІДУ НАДУ, к.держ.упр., м. Львів
- Дикинов А. Х.* ведучий научний співробітник ФГБУН «Інститут інформатики і проблем регіонального управління Кабардино-Балкарського научного центру Російської Академії Наук», д.е.н., проф., КБР, г. Нальчик
- Заблоцький В. В.* докторант кафедри політології та філософії ХарПІ НАДУ, к.політ.н., м. Харків
- Загора О. М.* доцент кафедри менеджменту ЗЕД та євроінтеграції Сумського національного аграрного університету, к.е.н., м. Суми
- Ільяшенко В. А.* професор кафедри фінансів і кредиту Класичного приватного університету, д.держ.упр., проф., м. Запоріжжя
- Каблучко В. В.* студент ХНЕУ, м. Харків
- Камок Т. В.* заступник начальника загального відділу ХарПІ НАДУ, м.Харків
- Кармінська-Белоброва М. В.* доцент кафедри менеджменту Харківського інституту управління, к.держ.упр., м. Харків
- Каховська О. В.* докторант кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ, к.е.н., доц., м. Дніпропетровськ
- Кернес Г. А.* аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ, м. Київ
- Клімушин П. С.* доцент кафедри інформатизації державного управління ХарПІ НАДУ, к.т.н., доц., м. Харків
- Коваленко М. М.* доцент кафедри економічної політики ХарПІ НАДУ, к.е.н., м. Харків
- Колтун В. С.* доцент кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом НАДУ, к.держ.упр., доц., м. Київ



- Коняєв Є. А.* здобувач кафедри державного управління ХарПІ НАДУ, м. Харків  
*Коняєва В. В.* заступник начальника відділу підвищення кваліфікації кадрів ХарПІ НАДУ, к.держ.упр., м.Харків
- Коцовська О. С.* аспірант кафедри економічної політики та економіки праці ЛРІДУ НАДУ, м.Львів
- Красніков Д. А.* аспірант кафедри економічної політики НАДУ, м. Київ  
*Криворучко А. Б.* студентка ХНУРЕ, м.Харків  
*Кузьякова Т. В.* головний спеціаліст редакційно-видавничого відділу ХарПІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Лецина О. Г.* ст. викл. кафедри менеджменту Полтавської державної аграрної академії, м. Полтава
- Лозинська Т. М.* професор кафедри економічної політики ХарПІ НАДУ, д.держ.упр., проф., м. Харків
- Лунячек В. Е.* завідувач сектора вечірньої форми навчання факультету підготовки магістрів державного управління ХарПІ НАДУ, к.пед.н., доц., м.Харків
- Майстро С. В.* професор кафедри економічної політики та менеджменту ХарПІ НАДУ, д.держ.упр., доц., м. Харків
- Макаренко О. М.* докторант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування ХарПІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Малиш Н. А.* професор кафедри економічної політики НАДУ, д.держ.упр., м. Київ  
*Мельников О. С.* кафедра економічної кібернетики та маркетингового менеджменту НТУ «ХПІ», к.е.н., доц., м. Харків
- Мельниченко О. А.* професор кафедри економічної політики та менеджменту ХарПІ НАДУ, д.держ.упр., проф., м. Харків
- Мохова Ю. Л.* аспірант ДонДУУ, м. Донецьк  
*Наконечний В. В.* докторант, доцент кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування ХарПІ НАДУ, к.політ.н., м. Харків
- Носик О. А.* заступник начальника відділу кадрів ХарПІ НАДУ, м.Харків  
*Олешко А. М.* заступник начальника навчально-методичного управління – начальник навчально-організаційного відділу ХарПІ НАДУ, м.Харків
- Орел Ю. Л.* доцент кафедри управління персоналом та економіки праці ХарПІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Орлов М. М.* доцент кафедри оперативного застосування внутрішніх військ Академії ВВ МВС України, к.військ.н., доц., м. Харків
- Орлова Н. С.* професор кафедри фінансів ДонДУУ, д.держ.упр., м. Донецьк  
*Островський І. А.* докторант кафедри економічної теорії ХНАМГ, к.е.н., доц., м. Харків  
*Парубчак І. О.* ст. викл. кафедри філософії та економіки ЛНМУ ім. Д. Галицького, к.держ.упр., м. Львів
- Пасемко Г. П.* доцент кафедри економічної політики ХарПІ НАДУ, д.держ.упр., доц., м. Харків
- Радченко О. О.* аспірант кафедри соціальної та гуманітарної політики ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Разумей М. М.* аспірант кафедри державної служби та митної справи Академії митної служби України, м. Дніпропетровськ
- Ревенко О. В.* доцент кафедри оподаткування ХНЕУ, к.е.н., доц., м. Харків  
*Ревенко Т. В.* провідний спеціаліст відділу організації наукових досліджень ХарПІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Рижко А. М.* аспірант кафедри менеджменту та управління проектами ДРІДУ НАДУ, м. Дніпропетровськ
- Романюк С. А.* заступник віце-президента НАДУ, к.е.н., м. Київ  
*Савін Є. Є.* заступник голови ХОДА, здобувач кафедри економічної теорії і фінансів ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Севостьянова І. Є.* доцент Севастопольського національного технічного університету, к.політ.н., м. Севастополь
- Селютіна Н. Ф.* доцент кафедри соціології управління ДонДУУ, к.держ.упр., доц., м. Донецьк
- Семенов В. М.* доцент кафедри права Сумського державного університету, к.держ.упр., м. Суми

- Сергєєва Л. М.* доцент кафедри права та законотворчого процесу ХарPI НАДУ, к.держ.упр., доц., м. Харків
- Сердюк О. І.* доцент кафедри менеджменту Полтавської державної аграрної академії, к.е.н., доц., м. Полтава
- Серенюк А. О.* доцент кафедри інформаційних технологій і систем управління ХарPI НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Сидорова К. Г.* аспірант кафедри політичної аналітики і прогнозування НАДУ, м. Київ
- Степаненко С. В.* докторант Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування НАДУ, к.держ.упр., м. Київ
- Суханова Н. В.* аспірант кафедри державного управління ХарPI НАДУ, м. Харків
- Тимофєєва О. А.* здобувач Полтавського університету економіки і торгівлі, м. Полтава; спеціаліст управління інформаційної безпеки Публічного акціонерного товариства «Альфа-Банк», м. Київ
- Тимошенко О. В.* депутат Луганської обласної ради, м. Луганськ
- Ткаченко О. І.* аспірант кафедри права та європейської інтеграції ХарPI НАДУ, м. Харків
- Толкованов В. В.* доктор публічного права, Голова Національного агентства України з питань державної служби, к.ю.н., м. Київ
- Ульянченко Ю. О.* доцент кафедри економічної політики та менеджменту ХарPI НАДУ, к.держ.упр., доц., м. Харків
- Федірець О. В.* доцент кафедри менеджменту Полтавської державної аграрної академії, к.е.н., м. Полтава
- Хашиєва Л. В.* доцент кафедри політології та філософії ХарPI НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Хірамагомедов М. Г.* здобувач кафедри економічної політики та менеджменту ХарPI НАДУ, м. Харків
- Циганенко С. С.* аспірант кафедри філософії і методології державного управління НАДУ, м. Київ
- Черкас О. Г.* аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ, м. Київ
- Янов В. В.* доцент кафедри інформаційних технологій та систем управління ХарPI НАДУ, к.т.н., доц., м. Харків

## CONTRIBUTORS

- Aparova O. V.* Associate Professor of Communication Enterprises Management Department, State University of Information and Communication Technologies, PhD in Economics, Zaporizhzhia
- Biliovskiy O. A.* Senior adviser of Social Policy Department, National Institute for Strategic Studies, Kyiv
- Cherkas O. H.* Postgraduate student of Parliamentarianism and Political Management Department, NAPA, Kyiv
- Diachenko V. V.* Associate Professor of Management Department, Inter-branch Academy of Management, PhD in Public Administration, Kyiv
- Danylenko S. A.* Postgraduate student of Public Administration and Local Government Department, ORI NAPA, Odesa
- Diehtiar O. A.* Senior lecturer of Audit and Accounting Department, Kharkiv National Automobile and Highway University, PhD in Public Administration, Kharkiv
- Dziana H. O.* Associate Professor of Public Administration and Local Government Department, PhD in Public Administration, LRI NAPA, Lviv
- Dikinov A. Kh.* Leading researcher of Federal State Budgetary Institution of Science “Institute of Computer Science and Problems of Regional Management of KBSC of the Russian Academy of Sciences”, Doctor of Economic Sciences, Full Professor, Nalchyk
- Fedirets O. V.* Associate Professor of Management Department, Poltava State Agrarian Academy, PhD in Economics, Poltava
- Gamalyuk B. M.* Senior lecturer Lviv State University of internal Affairs, Lviv
- Harasym V. V.* Postgraduate student of Public Administration and Local Government Department, LRI NAPA, Lviv
- Hazarian S. V.* Full Professor of Regional Administration and Local Government Department, Doctor of Public Administration, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Honcharenko M. V.* Associate Professor of Economic Theory and Finances Department, PhD in Public Administration, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Huk A. S.* Postgraduate student of Organization Management Department, Zaporizhzhia Engineering Academy, Zaporizhzhia
- Huskova I. B.* Postgraduate student of Economic Theory and Finances Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Iliashenko V. A.* Full Professor of Finances and Credit Department, Classic Private University, Doctor of Public Administration, Full Professor, Zaporizhzhia
- Kabluchko V. V.* Fifth-year student, Management and Marketing Department, Kharkiv National University of Economics, Kharkiv
- Kakhovska O. V.* Doctoral student of Public Administration and Local Government Department, PhD in Economics, Associate Professor, DRI NAPA, Dnipropetrovsk
- Kamok T. V.* Deputy Head of General Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Karminska-Bielobrova M. V.* Associate Professor of Management Department, Kharkiv Institute of Management, PhD in Public Administration, Kharkiv
- Kernes H. A.* Postgraduate student of Parliamentarianism and Political Management Department, NAPA, Kyiv
- Khashyieva L. V.* Associate Professor of Political Science and Philosophy Department, PhD in Public Administration, KRI NAPA, Kharkiv
- Khiramahomedov M. H.* Seeker of a PhD degree of Economic Policy and Management Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Klimushyn P. S.* Associate Professor of Public Administration Informatization Department, PhD in Technology, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Koltun V. S.* Associate Professor of Regional Management, Local Government and City Administration Department, PhD in Public Administration, Associate Professor, NAPA, Kyiv
- Koniaieva V. V.* Deputy Head of In-Service Training Department, PhD in Public Administration, KRI NAPA, Kharkiv

- Koniaiev Ye. A.* Seeker of a PhD degree of Public Administration Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Kotsovska O. S.* Postgraduate student of Economic Policy and Labour Economy Department, LRI NAPA, Lviv
- Kovalenko M. M.* Associate Professor of Economic Policy Department, PhD in Economics, KRI NAPA, Kharkiv
- Krasnikov D. A.* Postgraduate student of Economic Policy Department, NAPA, Kyiv
- Kryvoruchko A. B.* student of Kharkiv National University of Radio Electronics, Kharkiv
- Kuznyakova T. V.* PhD in Public Administration, Chief specialist of editorial and publishing department at KhRI NAPA, Kharkiv
- Lieshchyna O. H.* Senior lecturer of Management Department, Poltava State Agrarian Academy, Poltava
- Lozynska T. M.* Full Professor of Economic Policy Department, Doctor of Public Administration, Full Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Luniachek V. E.* Head of Evening Education Department of MPA-training faculty, PhD in Pedagogy, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Maistro S. V.* Full Professor of Economic Policy and Management Department, Doctor of Public Administration, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Makarenko O. M.* Doctoral student of Regional Development and Local Government Department, PhD in Public Administration, KRI NAPA, Kharkiv
- Malys N. A.* Full Professor of Economic Policy Department, Doctor of Public Administration, NAPA, Kyiv
- Melnychenko O. A.* Full Professor of Economic Policy and Management Department, Doctor of Public Administration, Full Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Melnykov O. S.* Economic Cybernetics and Marketing Management Department, National Technical University “Kharkiv Polytechnic Institute”, PhD in Economics, Associate Professor, Kharkiv
- Mokhova Yu. L.* Postgraduate student of Donetsk State University of Management, Donetsk
- Nakonechnyi V. V.* Doctoral student, Associate Professor of Regional Management and Local Government Department, PhD in Politics, KRI NAPA, Kharkiv
- Nosyk O. A.* Deputy Head of Personnel Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Oleshko A. M.* Deputy Head of Educational-Methodological Department – Head of Teaching-Organizational Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Orel Yu. L.* Associate Professor of Personnel Management and Labour Economy Department, PhD in Public Administration, KRI NAPA, Kharkiv
- Orlov M. M.* Associate Professor of Operative Use of Interior Troops Department, Academy of Internal Armed Forces of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, PhD in Military Sciences, Associate Professor, Kharkiv
- Orlova N. S.* Full Professor of Finances Department, Donetsk State University of Management, Doctor of Public Administration, Donetsk
- Ostrovskiy I. A.* Doctoral student of Economic Theory Department, Kharkiv National Academy of Municipal Economy, PhD in Economics, Associate Professor, Kharkiv
- Parubchak I. O.* Senior lecturer of Philosophy and Economy Department, Danylo Halytskyi Lviv National Medical University, PhD in Public Administration, Lviv
- Pasemko H. P.* Associate Professor of Economic Policy Department, Doctor of Public Administration, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Radchenko O. O.* Postgraduate student of Social and Humanitarian Policy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Razumei M. M.* Postgraduate student of Civil Service and Custom Affairs Department, Academy of Customs Service of Ukraine, Dnipropetrovsk
- Revenko O. V.* Associate Professor of Taxation Department, Kharkiv National University of Economics, PhD in Economics, Associate Professor, Kharkiv
- Revenko T. V.* Leading specialist of Scientific Research Organization Department, PhD in Public Administration, KRI NAPA, Kharkiv
- Romaniuk S. A.* Deputy Vice-President of NAPA, PhD in Economics, Kyiv
- Ryzhko A. M.* Postgraduate student of Management and Project Management Department, DRI NAPA, Dnipropetrovsk

- Savin Ye. Ye.* Deputy Head of Kharkiv Regional State Administration, seeker of a PhD degree of Economic Theory and Finances Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Sevostianova I. Ye.* Associate Professor of Sevastopol National Technical University, PhD in Politics, Sevastopol
- Seliutina N. F.* Associate Professor, Sociology of Management Department, Donetsk State University of Management, PhD in Public Administration, Associate Professor, Donetsk
- Semenov V. M.* Associate professor of Law Department, PhD in Public Administration. Sumy State University, Sumy
- Serdiuk O. I.* Associate Professor of Management Department, Poltava State Agrarian Academy, PhD in Economics, Associate Professor, Poltava
- Serhieieva L. M.* Associate Professor of Law and Legislative Process Department, PhD in Public Administration, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Serenok A. O.* Associate Professor of Information Technology and Management System Department, PhD in Public Administration, KI NAPA, Kharkiv
- Stepanenko S. V.* Doctoral student of Institute of Public Administration and Local Government Issues, PhD in Public Administration, NAPA, Kyiv
- Sukhanova N. V.* Postgraduate student of Public Administration Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Sydorova K. H.* Postgraduate student of Political Analytics and Prognostication Department, NAPA, Kyiv
- Tkachenko O. I.* Postgraduate student of Law and European Integration Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Tolkovanov V. V.* Doctor of Public Law, Head of National Agency of Ukraine on Civil Service, PhD in Law, Kyiv
- Tsyhanenko S. S.* Postgraduate student of Philosophy and Methodology of Public Administration Department, NAPA, Kyiv
- Tymofieieva O. A.* Seeker of a PhD degree of Poltava University of Economics and Trade, Poltava, specialist of Information Security Department, Public Joint-stock company “Alfa-Bank”, Kyiv
- Tymoshenko O. V.* Deputy of Luhansk Regional Council, Luhansk
- Ulianchenko Yu. O.* Associate Professor of Economic Policy and Management Department, PhD in Public Administration, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Vashchenko V. O.* Head of Zarichna Administration of Sumy City Council, Sumy
- Vasyliieva N. V.* Doctoral student of Regional Management, Local Government and City Administration Department, PhD in Economics, NAPA, Kyiv
- Vereshchahina H. V.* Associate Professor of Economics, Organization and Entrepreneurship Activity Planning Department, Kharkiv National University of Economics, PhD in Economics, Kharkiv
- Vitrenko-Khrustaliyova T. M.* Seeker of a PhD degree of Economic Policy and Management Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Vyshnevskaya O. A.* Postgraduate student of Social and Humanitarian Policy Department, NAPA, Kyiv
- Yanov V. V.* Associate Professor of Information Technology and Management System Department, PhD in Technology, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Zablotskiy V. V.* Doctoral student of Political Science and Philosophy Department, PhD in Politics, KRI NAPA, Kharkiv
- Zamora O. M.* Associate Professor of Management of Foreign Economic Activity and European Integration Department, Sumy National Agrarian University, PhD in Economics, Sumy

## ЗМІСТ

<b>РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ</b> .....	3
<i>Майстро С. В., Вітренко-Хрустальова Т. М.</i> Теоретичні засади механізму державного регулювання інноваційного розвитку економіки .....	3
<i>Мельниченко О. А., Ващенко В. О.</i> Сучасні концепції подальшого реформування житлово-комунального господарства України .....	10
<i>Васильєва Н. В.</i> Розподіл повноважень між різними владними інституціями під час проведення політико-адміністративних реформ першої чверті XVIII ст. у Російській імперії .....	16
<i>Д'яченко В. В.</i> Сучасні зміни і тенденції функціонування політико-адміністративного управління в Україні .....	24
<i>Заблоцький В. В.</i> Конструкти та універсальні чинники державотворення: спроба систематизації .....	31
<i>Каховська О. В.</i> Еволюція концепції соціальності як результат функціонування соціальної держави .....	40
<i>Клімушин П. С.</i> Управління проектами як методологія ефективного впровадження інновацій .....	47
<i>Макаренко О. М.</i> Інтегративна ідеологія в процесах консолідації українського суспільства .....	55
<i>Орлов М. М.</i> Концепція взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку .....	63
<i>Островський І. А.</i> Суперечності теорії модернізації регіональної політики України ....	70
<i>Парубчак І. О.</i> Вплив держави на стан і розвиток взаємовідносин влади та суспільства .....	76
<i>Семенов В. М.</i> Функції органів влади Слобідської України у другій половині XVII-XVIII ст. ....	84
<i>Севостьянова І. Є.</i> Ефективність реалізації державної політики в сучасній судовій системі .....	91
<i>Серенок А. О.</i> Від електронного уряду до електронного урядування: трансформація ІКТ як інструмент розвитку електронної демократії .....	99
<i>Даниленко С. А.</i> Формування нової моделі інформаційної взаємодії органів публічної влади, засобів масової інформації і суспільства на сучасному етапі розвитку України .....	107
<i>Кернес Г. А.</i> Ретроспективний аналіз теорії еліт: державноуправлінські виміри ....	115
<i>Коняєв Є. А.</i> «Старочеркаська обикність» як форма самоорганізації населення Слобожанщини в умовах становлення полково-сотенного устрою .....	121
<i>Радченко О. О.</i> Ознаки, чинники та моделі легітимності державної влади .....	129
<i>Тимошенко О. В.</i> Теоретичні основи державного регулювання підприємницької діяльності .....	137
<i>Циганенко С. С.</i> Оптимізація роботи центрального органу виконавчої влади в частині надання адміністративних послуг .....	144
<i>Суханова Н. В.</i> Державне регулювання розвитку сфери фізичної культури і спорту: досвід країн ЄС .....	152

<b>ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ</b> .....	159
<i>Дикинов А. Х.</i> Формирование инновационной инфраструктуры и механизма инновационного развития в регионе .....	159
<i>Гляшенко В. А.</i> Дослідження тенденцій розвитку системи глобального податкового регулювання .....	169
<i>Малиш Н. А.</i> Державна політика України у сфері розвитку транспортної інфраструктури .....	180
<i>Орлова Н. С., Мохова Ю. Л.</i> Удосконалення системи іпотечного кредитування в Україні .....	186
<i>Пасемко Г. П.</i> Генеза і еволюція інституту власності на землю та його вплив на аграрні відносини .....	192
<i>Апарова О. В.</i> Інструменти стимулювання економічного зростання та розвитку ....	201
<i>Верещагіна Г. В., Каблучко В. В.</i> Вплив інституціональних основ на розвиток процесів оновлення продукції .....	213
<i>Дегтяр О. А.</i> Інституціональний механізм державного управління соціальною сферою .....	221
<i>Коваленко М. М.</i> Індикатори фінансової стійкості банківського сектора економіки України .....	230
<i>Мельников О. С.</i> Методологічні аспекти оцінки ефективності функціонування системи державних закупівель .....	237
<i>Кузякова Т. В., Криворучко А. Б.</i> Роль держави в розвитку поліграфічної галузі в Україні .....	244
<i>Орел Ю. Л.</i> Особливості взаємодії між центром і регіонами в межах неоінституціональної моделі економічних відносин .....	254
<i>Ревенко О. В., Ревенко Т. В.</i> Стратегічні та тактичні аспекти податкового менеджменту .....	261
<i>Романюк С. А.</i> Аналіз результативності підтримки депресивних територій в Україні ....	271
<i>Степаненко С. В.</i> Взаємозв'язок політики та економіки. Соціальна спрямованість економічної політики .....	280
<i>Ульянченко Ю. О.</i> Необхідність дотримання балансу в державному регулюванні виробництва аграрної продукції .....	287
<i>Янов В. В.</i> Стан суперкомп'ютерних технологій та їх роль в інноваційному розвитку економіки України .....	295
<i>Більовський О. А.</i> Соціально-економічні механізми подолання житлової кризи в Україні .....	302
<i>Вишнеvsька О. А.</i> Засади створення національного реєстру населення як основного джерела даних для статистичного забезпечення соціальної політики .....	310
<i>Гуськова І. Б.</i> Показники оцінки ефективності управління комунальною власністю ....	317
<i>Коцюvsька О. С.</i> Удосконалення фінансового забезпечення автономії загальноосвітніх навчальних закладів .....	325
<i>Красніков Д. А.</i> Фінансовий контроль як механізм виявлення збитків завданих державі .....	333
<i>Савін С. Є.</i> Правовий механізм попередження асоціальної поведінки неповнолітніх в Україні .....	340
<i>Тимофеева О. А.</i> Ризики фізичної особи під час фінансування житлової нерухомості ....	348
<i>Ткаченко О. І.</i> Соціальна політика як вид практичної діяльності .....	354
<i>Хірамагомедов М. Г.</i> Теоретичні засади механізму державного регулювання національного ринку зерна в умовах глобалізації .....	362
	535

<b>НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ</b> .....	370
<i>Газарян С. В.</i> Концепція зростання потенційних можливостей особи, уповноваженої на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування .....	370
<i>Гончаренко М. В.</i> Нормативно-правове забезпечення здійснення місцевих запозичень в Україні .....	378
<i>Кармінська-Белоброва М. В.</i> Формування та розвиток провідних кластерів на регіональному рівні на прикладі Харківської області .....	385
<i>Колтун В. С.</i> Управління організаційними процесами в системі місцевого самоврядування .....	391
<i>Наконечний В. В.</i> Стратегічне управління розвитком міста: сучасні підходи .....	398
<i>Селютіна Н. Ф.</i> Рівні взаємодії місцевої влади та населення в Україні .....	405
<i>Хашишева Л. В.</i> Етимологія та генезис сучасного поняття «метрополія» .....	411
<i>Рижко А. М.</i> Корпоративна соціальна відповідальність органу місцевого самоврядування: термінологічні аспекти .....	419
<i>Черкас О. Г.</i> Становлення та розвиток взаємовідносин вищих і місцевих органів влади України: радянський період .....	427
<b>ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ</b> .....	435
<i>Толкованов В. В.</i> Підготовка професійних кадрів для роботи в органах державної влади та органах місцевого самоврядування: сучасний стан і підходи до модернізації .....	435
<i>Лозинська Т. М., Сердюк О. І., Федірець О. В., Лецина О. Г.</i> Обґрунтування методичних підходів до визначення штатної чисельності управлінських кадрів сільськогосподарських підприємств .....	444
<i>Дзяна Г. О., Гарасим В. В.</i> Підвищення кваліфікації державних службовців: аналіз проблем і шляхи вирішення .....	454
<i>Коняєва В. В.</i> Запровадження кадрових технологій у сфері надання адміністративних послуг .....	461
<i>Лунячек В. Е.</i> Призначення кадрів у сфері освіти: необхідність зміни процедури .....	467
<i>Сергєєва Л. М., Олешко А. М.</i> Специфіка вимог стосовно захисту права доступу до державної служби .....	475
<i>Гамалюк Б. М.</i> Формування екологічної культури в системі підготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державного управління та органів місцевого самоврядування .....	480
<i>Носик О. А.</i> Підвищення кваліфікації державних службовців – невід’ємна складова розвитку компетенцій персоналу .....	488
<b>ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА</b> .....	494
<i>Замора О. М.</i> Проблеми державної регіональної політики в сфері активізації транскордонного співробітництва .....	494
<i>Гук А. С.</i> Зарубіжні моделі публічного врядування: політико-адміністративні виміри .....	501
<i>Разумей М. М.</i> Митний кодекс України як нормативний інструмент управління зовнішньоторговельною безпекою держави .....	506
<i>Сидорова К. Г.</i> Західноєвропейський досвід організації професійної підготовки та перепідготовки державних службовців .....	514
<i>Камок Т. В.</i> Тімблдінг у системі публічної служби: аналіз зарубіжного досвіду .....	521
<b>ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ</b> .....	528



## CONTENTS

<b>DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM IN UKRAINE .....</b>	<b>3</b>
<i>Maistro S. V., Vitrenko-Khrustaliova T. M.</i> Theoretical bases of state regulation mechanism of innovative development in economy .....	3
<i>Melnychenko O. A., Vashchenko V. O.</i> Modern concepts for further housing-communal services reformation in Ukraine .....	10
<i>Vasylieva N. V.</i> Powers distribution between different power-holding institutions during political-administrative reforms in first quarter of XVIII-th century in Russian Empire ....	16
<i>Diachenko V. V.</i> Modern changes and tendencies of political-administrative management functioning in Ukraine .....	24
<i>Zablotskyi V. V.</i> Constructs and universal factors for state formation: attempt of systematization .....	31
<i>Kakhovska O. V.</i> Evolution of sociality concept as social state functioning result ....	40
<i>Klimushyn P. S.</i> Project management as methodology in efficient implementation of innovations .....	47
<i>Makarenko O. M.</i> Integrated ideology in consolidation processes of Ukrainian society ....	55
<i>Orlov M. M.</i> Interaction concept of regional executive power bodies in law enforcement ....	63
<i>Ostrovskiy I. A.</i> Discrepancies in modernization theory of regional policy in Ukraine ....	70
<i>Parubchak I. O.</i> Influence of state on condition and development of interrelations between power and society .....	76
<i>Semenov V. M.</i> Functions of governmental authorities of Slobidska Ukraine in the second half of the XVII - XVIII c. ....	84
<i>Sevostianova I. Ye.</i> Efficiency of state policy in current judicial system .....	91
<i>Serenok A. O.</i> From e-government to e-governance: transformation of information-communicative technologies as tool for e-democracy development .....	99
<i>Danylenko S. A.</i> New model of information interaction between public power bodies, mass media and society at current period in development of Ukraine .....	107
<i>Kernes H. A.</i> Retrospective analysis of elite theory: state-administrative estimation ....	115
<i>Koniatsiev Ye. A.</i> “Starocherkaska obyknist” as self-organization form of Slobozhanshchyna under conditions of regimental-centesimal order .....	121
<i>Radchenko O. O.</i> Features, factors and models of state power legitimacy .....	129
<i>Tymoshenko O. V.</i> Theoretical bases of state regulation in entrepreneurial activity ....	137
<i>Tsyhanenko S. S.</i> Optimization of central executive power body in administrative services provision .....	144
<i>Sukhanova N. V.</i> State regulation of the development of physical culture and sport: the experience of the EU .....	152
<b>STATE REGULATION OF ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT PROCESSES .....</b>	<b>159</b>
<i>Dykynov A. Kh.</i> Formation of innovative infrastructure and mechanism of innovative development in region .....	159
<i>Iliashenko V. A.</i> Investigation of tendencies in global tax regulation system development ....	169
<i>Malysh N. A.</i> State policy of Ukraine in transport infrastructure development .....	180
<i>Orlova N. S., Mokhova Yu. L.</i> Improvement of mortgage lending system in Ukraine ...	186

<i>Pasenko H. P.</i> Genesis and evolution of property institute on land and its influence on agrarian relations .....	192
<i>Aparova O. V.</i> Tools to stimulate economic growth and development .....	201
<i>Vereshchahina H. V., Kabluchko V. V.</i> Institutional bases influence on development of production renewal processes .....	213
<i>Diehtiar O. A.</i> Institutional mechanism of public administration by social sphere .....	221
<i>Kovalenko M. M.</i> Financial stability indicators for banking sector of economy in Ukraine .....	230
<i>Melnykov O. S.</i> Methodological aspects of efficiency estimate in public purchases system .....	237
<i>Kuznyakova T. V., Kryvoruchko A. B.</i> The state's role in the development of the printing industry in Ukraine .....	244
<i>Orel Yu. L.</i> Features of interaction between center and regions within neo-institutional model of economic relations .....	254
<i>Revenko O. V., Revenko T. V.</i> Strategic and tactical aspects of tax management .....	261
<i>Romaniuk S. A.</i> Analysis of effectiveness in support with depressive territories in Ukraine .....	271
<i>Stepanenko S. V.</i> Interaction between policy and economy. Social directivity of economic policy .....	280
<i>Ulianchenko Yu. O.</i> Necessity in balance observance in state regulation of agrarian production .....	287
<i>Yanov V. V.</i> Super computer technologies and its role in innovative development of economy in Ukraine .....	295
<i>Bilivskyi O. A.</i> Socio-economic mechanisms over housing crisis in Ukraine .....	302
<i>Vyshnevskaya O. A.</i> Bases of national register as main data source for statistic support with social policy .....	310
<i>Huskova I. B.</i> Indicators in estimate of efficiency in municipal property management .....	317
<i>Kotsovska O. S.</i> Improvement of financial provision with autonomy in general educational institutions .....	325
<i>Krasnikov D. A.</i> Financial control as mechanism for detecting damage to state .....	333
<i>Savin Ye. Ye.</i> Legal mechanism for preventing antisocial behavior of juveniles in Ukraine .....	340
<i>Тymofteieva O. A.</i> Risks of individuals in real estate financing .....	348
<i>Tkachenko O. I.</i> Social policy as type of practical activity .....	354
<i>Khiramahomedov M. H.</i> Theoretical bases of state regulation mechanism for national grain market in globalization .....	362

**DIRECTIONS OF LOCAL GOVERNMENT SYSTEM REFORMATION IN UKRAINE .....**

<i>Hazarian S. V.</i> Concept in potential opportunities growth of authorized person to perform functions of state or local government .....	370
<i>Honcharenko M. V.</i> Normative-legal provision for local borrowings in Ukraine .....	378
<i>Karminska-Bielobrova M. V.</i> Formation and development of leading clusters at regional level by example of Kharkiv region .....	385
<i>Koltun V. S.</i> Management of organizational processes in local government system .....	391
<i>Nakonechnyi V. V.</i> Strategic management by city development: modern approaches .....	398
<i>Seliutina N. F.</i> Interaction levels of municipal administration and population in Ukraine .....	405
<i>Khashyieva L. V.</i> Etymology and genesis of “metropolitan country” concept .....	411

<i>Ryzhko A. M.</i> Corporative social responsibility of local government body: terminological aspects .....	419
<i>Cherkas O. H.</i> Formation and development of supreme and local power bodies interrelations in Ukraine: Soviet period .....	427
<b>PECULIARITIES OF STATE PERSONNEL POLICY REALIZATION IN UKRAINE</b> .....	435
<i>Tolkovanov V. V.</i> Professional personnel training for work in state power and local government bodies: current condition and approaches to modernization .....	435
<i>Lozynska T. M., Serdiuk O. I., Fedirets O. V., Lieschyna O. H.</i> Reasoning methodological approaches to personnel number evaluation of managerial agricultural enterprises .....	444
<i>Dziana H. O., Harasym V. V.</i> In-service training of civil servants: problem analysis and solutions .....	454
<i>Koniaieva V. V.</i> Personnel technologies implementation in administrative services provision .....	461
<i>Luniachek V. E.</i> Personnel appointment in education: necessity to change procedure ....	467
<i>Serhieieva L. M., Oleshko A. M.</i> Specificity of demands on rights protection of access to civil service .....	475
<i>B. M. Gamalyuk</i> The formation of ecological culture in the system of training and improvement of professional skill of employees of the State administration and self-government .....	480
<i>Nosyk O. A.</i> In-service training of civil servants is integral to personnel competence development .....	488
<b>FOREIGN POLICY AND NATIONAL SECURITY</b> .....	494
<i>Zamora O. M.</i> State regional policy issues in activation of trans-boundary cooperation ....	494
<i>Huk A. S.</i> Foreign models of public governance: political-administrative estimation ....	501
<i>Razumei M. M.</i> Customs code of Ukraine as normative tool for management of foreign trade security in state .....	506
<i>Sydorova K. H.</i> West-European experience in professional and in-service training of civil servants .....	514
<i>Kamok T. V.</i> Team-building in public service system: analysis of foreign experience ....	521
<b>CONTRIBUTORS</b> .....	528

*Наукове видання*

# **ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**Збірник наукових праць**

**Випуск 1 (40)**

Засновано у 2003 р.

Засновник – Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Збірник зареєстровано в Міністерстві юстиції України, свідоцтво серії КВ № 15527-4099ПР від 9 липня 2009 р., та в Міжнародному центрі періодичних видань (Франція), ISSN 1727-6667

Відповідальний за випуск к.держ.упр. *А. О. Кузнецов*

Редактор *Т. В. Кузнякова*  
Коректор *Т. В. Кузнякова*  
Комп'ютерна верстка *В. В. Богатова*

Підписано до друку 10.06.2013. Формат 60x90<sup>1/16</sup>. Папір офсетний. Гарнітура Таймс.  
Друк офсетний. Умов. друк. арк. 34,0. Обл.-вид. арк. 36,4. Наклад 300 прим.

Видавництво Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України “Магістр”.

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 1654 від 19.01.2004 р.

61050, м. Харків, просп. Московський, 75, тел. (057) 732-32-55,

електронна адреса: [nauka@kbuara.kharkov.ua](mailto:nauka@kbuara.kharkov.ua)

Віддруковано з оригінал-макета в ТОВ “Оберіг”.

61140, м. Харків, просп. Гагаріна, 75, к. 97.